

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

*Ю.А. Нисневич*

**УЧАСТИЕ ГРАЖДАН  
В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

Препринт WP14/2013/02

Серия WP14

Политическая теория  
и политический анализ

Москва  
2013

УДК 323.2  
ББК 66.3(2Рос)3  
Н69

Редактор серии WP14  
«Политическая теория и политический анализ»  
*М.Ю. Урнов*

Н69 **Нисневич, Ю. А.** Участие граждан в противодействии коррупции [Текст] : препринт WP14/2013/02 / Ю. А. Нисневич ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 48 с. – (Серия WP14 «Политическая теория и политический анализ»). – 50 экз.

Исследование посвящено проблематике участия граждан в реализации антикоррупционной политики, в предупреждении и противодействии коррупции, которое возможно только при условии, что в государстве реально существует подотчетность публичной власти обществу и действует общественный контроль ее деятельности. Рассмотрен механизм политического контроля, основой которого служит сменяемость высших должностных лиц государства по результатам политической конкуренции партий на свободных и честных выборах. Проанализированы методы и этапы реализации гражданского контроля, для осуществления которого требуется достаточная открытость и прозрачность деятельности системы публичной власти. Показано, что движущей силой гражданского контроля служит позиция и активность самих граждан. Определены возможные направления практического приложения гражданской активности в противодействии коррупции и примеры реализации такого противодействия в современных российских условиях.

Ключевые слова: противодействие коррупции, политический и гражданский контроль, прозрачность, открытость и подотчетность власти, активность граждан

УДК 323.2  
ББК 66.3(2Рос)3

Исследование осуществлено в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013–2014 гг., проект № 12-01-0150.

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

**Препринты Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Нисневич Ю. А., 2013  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2013

## **Подотчетность и контроль деятельности публичной власти**

Конвенция ООН против коррупции (далее – Конвенция), государством-участником которой Россия стала в мае 2006 г.<sup>1</sup>, 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. Конвенция (ст. 13) 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».

Участие граждан в предупреждении и противодействии коррупции возможно только в том случае, если в государстве реально существует подотчетность публичной власти обществу и действует общественный контроль ее деятельности. В демократическом государстве подотчетность и общественный контроль деятельности публичной власти, а именно решений и действий ее органов и должностных лиц, обеспечиваются посредством одновременно и параллельно осуществляемых политического и гражданского контроля.

Зависимость и подотчетность публичной власти обществу в первую очередь реализует политическая цепь, которая включает: многопартийную систему, осуществляющую политико-идеологическое структурирование гражданского общества в форме автономных политических объединений граждан – политических партий; избирательный механизм, который, опираясь на многопартийную систему, обеспечивает регулярное проведение свободных и честных выборов представителей всего народа в органы публичной власти, прежде всего в парламент; парламент как общегосударственный представительный орган, призванный выражать волю народа в управлении государством и играть ключевую роль в сис-

---

<sup>1</sup> Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 г. URL: [www.un.org/russian/documents/instruments/docs\\_ru.asp](http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp), [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html).

теме органов публичной власти в рамках принципа разделения властей<sup>2</sup>.

Действие этой цепи в полном соответствии с порядками и нормами современной полиархической демократии<sup>3</sup> обеспечивает политический контроль деятельности публичной власти, субъектами которого выступают политические партии, а движителем – их политическая конкуренция как в процессе завоевания и удержания власти – выборов в органы публичной власти, так и в процессе использования публичной власти.

Политический контроль деятельности публичной власти со стороны граждан осуществляется прежде всего за счет периодической выборности и возможности смены высших должностных лиц государства по результатам политической конкуренции партий на свободных и честных выборах. Если большинство граждан не удовлетворяют результаты и качество управления государством, осуществляемого правящей политической партией или коалицией партий, то в следующем электоральном цикле граждане могут отдать свои голоса другим политическим партиям и сменить управляющую государством политическую команду. При этом произойдет смена не только избираемых публичных должностных лиц, но и неизбираемых, а назначаемых избранными политиками чиновников, которые занимают политические должности публичной власти. В результате смены управляющей политической команды, как правило, происходят изменения политики в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, а также возможна не только смена стиля и методов управления, но и в той или иной степени качественная реорганизация системы публичной власти.

В периоды между выборами функцию акторов политического контроля выполняют оппозиционные партии. Движимые политической конкуренцией оппозиционные партии постоянно и пристально следят за деятельностью своих правящих политических конкурентов, за всеми решениями и действиями подконтрольных правящему большинству институтов и органов публичной власти, и прежде всего в процессе конкурентно-дискуссионного обсуждения принимаемых парламентом законов. Оппозиционные партии и политики, используя все доступные им методы

---

<sup>2</sup> Об основной политической цепи зависимости и подотчетности публичной власти гражданскому обществу см.: *Нисневич Ю.А.* Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007. С. 45–56.

<sup>3</sup> О современной полиархической демократии см.: *Даль Р.* О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 81–98.

и средства массового информирования, выносят на публичное обсуждение критический анализ решений и действий институтов и органов публичной власти и их последствий для общественных интересов. Естественно, что представляемый оппозицией даже профессионально выполненный критический анализ деятельности власти, как правило, в той или иной мере не лишен политической ангажированности, но его публичный характер обеспечивает прозрачность и общественный контроль деятельности публичной власти.

Применительно к избираемым публичным должностным лицам Конвенция (ст. 7) предлагает принять законодательные и административные меры, устанавливающие критерии к кандидатам и выборам на публичные должности и усиливающие прозрачность в финансировании кандидатов на такие должности и политических партий. Таким образом, Конвенция определяет в качестве практической меры противодействия и подавления коррупции усиление добросовестности и прозрачности политической конкуренции на выборах в органы публичной власти и прозрачности финансирования политических партий.

Практические рекомендации по обеспечению добросовестности и прозрачности избирательного процесса в контексте борьбы с коррупцией изложены в брошюре «Как бороться с коррупцией», опубликованной Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)<sup>4</sup>.

Действенным механизмом предупреждения и противодействия политической коррупции на выборах в органы публичной власти служит общественное наблюдение за выборами. Такое наблюдение позволяет повысить прозрачность и подотчетность выборов и является гражданской деятельностью<sup>5</sup>. Наблюдение за выборами может осуществляться как международными наблюдателями в рамках международных соглашений, в частности миссией Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) по наблюдению за выборами, делегациями других международных и неправительственных организаций и представителями государственных органов зарубежных стран, ответственных за проведение выборов, так и общественными и некоммерческими организациями данного государства.

---

<sup>4</sup> Как бороться с коррупцией. Управление экономической и природоохранной деятельности ОБСЕ, 2004. С. 17–22. URL: [http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568\\_67\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_ru.pdf).

<sup>5</sup> Руководство по наблюдению за выборами. 5-е издание. ОБСЕ/БДИПЧ, 2005. С. 11–12. URL: [http://www.osce.org/publications/odhr/2005/04/14004\\_240\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/odhr/2005/04/14004_240_ru.pdf).

Общественное наблюдение за выборами, которое в инициативном порядке проводится специализирующимися на такой деятельности общественными и некоммерческими организациями с привлечением добровольцев, является одной из ключевых гражданских инициатив по противодействию политической коррупции и предоставляет гражданам «возможность лично и непосредственно проявить свою гражданскую активность в избирательных кампаниях и в политике вообще»<sup>6</sup>.

Процесс наблюдения за выборами делится на два этапа: мониторинг избирательной кампании и наблюдение в день голосования за процедурами голосования и подсчета голосов.

Методология мониторинга избирательной кампании включает: мониторинг средств массовой информации для отслеживания и документирования нарушений на выборах; включенное наблюдение с теми же целями; анализ отдельных типичных случаев (case studies) в целях правовой и политической оценки нарушений, оценки эффективности применения норм, регламентирующих проведение избирательных кампаний, и электоральной значимости типичных случаев; экспертные интервью с целью получения более широкой картины хода избирательной кампании и уточнения места, путей и возможностей нарушений; обмен данными с партнерскими организациями; анализ результатов, выработку рекомендаций и составление публичного отчета<sup>7</sup>.

Возможности и порядок наблюдения в день голосования за процедурами голосования и подсчета голосов определяются национальным избирательным законодательством. При этом в некоторых странах избирательное законодательство не только не способствует, но даже сознательно препятствует присутствию наблюдателей от общественных и некоммерческих организаций в день голосования на избирательных участках. Так, согласно действующему в России избирательному законодательству, в день голосования на избирательных участках при проведении голосования и подсчете голосов имеют право присутствовать наблюдатели только от участвующих в выборах политических партий. Поэтому российские общественные и некоммерческие организации для осуществления обще-

---

<sup>6</sup> Интернет-мониторинг выборов 2003–2004 гг. в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии – 2000+». М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. Т. 1. С. 11.

<sup>7</sup> Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г.: итоговый доклад / под ред. Е. Панфиловой, К. Рида. Итоговый доклад. М.: Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р», 2004. С. 17–18.

ственного наблюдения в день голосования, как правило, сотрудничают с оппозиционными партиями, со своей стороны помогая этим партиям обучать и готовить наблюдателей.

Эффективным инструментом общественного контроля и противодействия нарушениям и политической коррупции на выбор могут служить опросы на выходе с избирательных участков (Exit poll), проводимые негосударственными социологическими службами с привлечением гражданских активистов<sup>8</sup>. В частности, такие опросы сыграли значимую роль в определении результатов президентских выборов на Украине в 2004 г.

Существенную роль также может играть и параллельный подсчет итогов выборов, проводимый оппозиционными политическими партиями. Например, параллельный подсчет в России на парламентских выборах 2003 г. проводила партия КПРФ с использованием специально созданной для этого системы FairGame<sup>9</sup>.

Комплексная система общественного контроля и противодействия нарушениям и политической коррупции на президентских выборах в России в 2012 г. была организована «Лигой избирателей» посредством двух взаимосвязанных проектов – «Контроль выборов» и «Сводный протокол»<sup>10</sup>. Смысл проекта «Контроль выборов» состоял в том, чтобы «проконтролировать честность предстоящих президентских выборов силами волонтеров (наблюдателей, юристов, аналитиков)», а цель его ключевой акции «Наблюдатель» – в том, чтобы «привлечь как можно больше людей, желающих стать наблюдателями, помочь им в обучении и получении направлений на участки». Проект «Сводный протокол» представлял собой объединенную систему сбора и обработки отчетов наблюдателей по итогам выборов<sup>11</sup>. Однако тысячи избирателей, которые приняли непосредственное и активное участие в реализации этих проектов по всей России, не смогли в полной мере противостоять массовым фальсификациям

---

<sup>8</sup> Докторов Б. Прямые продолжатели дела отцов-основателей: Уоррен Митфски и Джозеф Ваксберг // Социальная реальность. 2007. № 1. URL: <http://socreal.fom.ru/?link=ARTICLE&aid=277>; Понов Н.П. Контрольный замер общественного мнения // Мир измерений. 2007 (Окт.). URL: <http://ria-stk.ru/mi/adetail.php?ID=8304>.

<sup>9</sup> Интернет-мониторинг выборов 2003–2004 гг. в России. Т. 2. С. 381–386.

<sup>10</sup> О Лиге. Список проектов. Сайт «Лига избирателей». URL: <http://ligaizbirateley.ru/pages/projects.html>.

<sup>11</sup> Сайт «Сводный протокол». URL: <https://svodnyprotokol.ru/>; Пресс-конференция Лиги избирателей, представителей предвыборных штабов кандидатов в президенты и партий // РБК. 01.03.2012. URL: <http://top.rbc.ru/pressconf/01/03/2012/639712.shtml>.

и нарушениям, организованным на этих выборах «избирательной машиной» действующей власти<sup>12</sup>.

Проблема финансирования политических партии – не только на выборах, но и в периоды между выборами – имеет два ключевых аспекта, обусловленных теми источниками финансирования, которые в настоящее время служат для партий основными и влекут за собой определенные трансформации статуса партии как политического института<sup>13</sup>.

Первый источник – государственное финансирование. Такое финансирование, как и другие формы государственной помощи политическим партиям, усиливает влияние государства на деятельность партий и влечет за собой утрату ими статуса автономной общественной организации, а следовательно, и структуры гражданского общества, что деформирует «корневую основу» основной политической цепи зависимости и подотчетности публичной власти обществу.

Второй источник – частное финансирование. Здесь проблема со статусом партии как структуры, представляющей и отстаивающей интересы определенных социальных слоев, возникает в том случае, когда финансирование осуществляется не из множества источников личных и корпоративных пожертвований, а преобладающими спонсорами выступают крупные промышленные и финансовые корпорации. В этом случае возникает почва для коррупционных отношений, которые могут выражаться в предоставлении в качестве платы за спонсорскую помощь ставленникам корпораций публичных должностей, включая депутатские мандаты. Или в форме «торговли влиянием», когда «политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности “продавать” свое влияние, тем самым деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг»<sup>14</sup>.

Учитывая особое значение проблемы финансирования политических партий в борьбе с коррупцией, Комитет министров Совета Европы в 2003 г. принял рекомендации по единым правилам против коррупции

---

<sup>12</sup> Фальсификации на выборах – 2012: факты, интриги, расследования // РБК. 05.03.2012. URL: <http://top.rbc.ru/society/05/03/2012/640439.shtml>; Россию «прокатили» // Росбалт. 06.03.2012. URL: <http://www.rosbalt.ru/federal/2012/03/06/954374.html>.

<sup>13</sup> *Полунина Г.* Финансирование политических партий // *Обозреватель – Observer*. 2004. № 4. URL: [http://www.rau.su/observer/N4\\_2004/4\\_12.htm](http://www.rau.su/observer/N4_2004/4_12.htm).

<sup>14</sup> Как бороться с коррупцией. С. 24.



при финансировании политических партий и избирательных кампаний<sup>15</sup>.

Гражданский контроль представляет собой неотъемлемую составную часть наиболее эффективного демократического механизма воздействия общества на публичную власть – механизма общественного мнения, которое и является истинной «четвертой властью»<sup>16</sup>. В общем случае объектом общественного мнения может стать любой факт, который информационно доступен, т.е. о котором имеется достаточно информации для составления мнения, который вызывает дискуссию и затрагивает групповые или индивидуальные интересы. При работе механизма общественного мнения в режиме гражданского контроля объектами общественного мнения становятся решения и действия органов и должностных лиц публичной власти. Подробнее гражданский контроль как механизм противодействия коррупции будет рассмотрен далее.

Для того чтобы публичная власть реально была подотчетна обществу, механизмы политического и гражданского контроля ее деятельности могли эффективно работать и общество посредством этих механизмов могло действенно участвовать в процессе предупреждения и противодействия коррупции, граждане должны обладать в полном объеме гражданскими и политическими правами, установленными Всеобщей декларацией прав человека (1948) и юридически закрепленными Международным пактами о гражданских и политических правах (1966).

Ключевое условие качественной и результативной работы механизмов политического и гражданского контроля, обеспечивающих противодействие и подавление коррупции, и в целом подотчетности публичной власти обществу состоит в том, что каждый гражданин должен иметь право и возможность оспаривать неправомерные действия или бездействие органов и должностных лиц публичной власти в справедливом, беспристрастном и неподверженном никаким политическим влияниям объективном суде. Только суд, осуществляющий правосудие на основе законности, независимости судей, равенства всех перед законом и судом, состязательности сторон, гласности разбирательства дел, должен высту-

---

<sup>15</sup> Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 г. // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: сб. документов / сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 357–360.

<sup>16</sup> Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2006. № 1 (6). С. 68–80.

пать в роле 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 должно признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их автономными объединениями, но и, что принципиально необходимо, всеми институтами, органами и должностными лицами публичной власти. Учитывая решающую роль судебной системы в борьбе с коррупцией, Конвенция (ст. 11) предписывает государствам-участникам применять меры «по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них».

Тот факт, что подотчетность публичной власти является фактором, способствующим противодействию коррупции, можно проверить методом сопоставительно-институционального анализа<sup>17</sup> таких параметров государства, как подотчетность публичной власти и состояние коррупции в публичной сфере, исходными эмпирическими данными для которого служат результаты исследований межгосударственных и неправительственных организаций.

В качестве оценки подотчетности публичной власти возможным представляется использование индекса учета мнения населения и подотчетности (Voice and Accountability), который определяется в рамках проводимых Всемирным банком (The World Bank) с 1996 г. исследований качества государственного управления (Governance Matters) для различных государств и территорий. Данный индекс включает набор показателей, измеряющих различные аспекты политических прав и гражданских свобод, степень возможного участия граждан в выборах органов государственной власти, степень свободы выражения мнения, свободы объединений, свободы прессы и оценивается по шкале от -2,5 до +2,5. В 2012 г. были опубликованы данные по всем показателям качества государственного управления, включая и индекс учета мнения населения и подотчетности, для 213 государств и территорий за период 1996–2011 гг.<sup>18</sup>

Наиболее представительные и авторитетные исследования состояния коррупции в различных государствах постоянно проводит междунаро-

---

<sup>17</sup> Нисневич Ю.А. Метод сопоставительно-институционального анализа // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 5. С. 76–84.

<sup>18</sup> The Worldwide Governance Indicators, 2012 Update. Aggregate Indicators of Governance 1996–2010. The World Bank, 2012. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xls>.

ная неправительственная организация по борьбе с коррупцией «Трансперенси Интернешнл» (Transparency International). С 1995 г. эта организация определяет такой показатель состояния коррупции в государстве, как индекс восприятия коррупции (ИВК). ИВК отражает восприятие коррупции предпринимателями и аналитиками, как проживающими в стране, так и зарубежными, и оценивается по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции)<sup>19</sup>. ИВК представляет собой в высокой степени достоверную оценку состояния и распространения коррупции в публичной сфере<sup>20</sup>. Для синхронизации по времени сопоставительно-институционального анализа будем использовать данные по ИВК за 2011 г., когда этот индекс был определен для 182 государств и территорий<sup>21</sup>.

Диаграмма, отражающая общую картину взаимосвязи и влияния подотчетности публичной власти, характеризуемой индексом учета мнения населения и подотчетности в нормированном представлении от 0 (отсутствие подотчетности) до 1 (полная подотчетность), на состояние коррупции, характеризуемое индексом восприятия коррупции также в нормированном представлении от 1 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции), приведена на рис. 1.

Рисунок 1 подтверждает положение о том, что повышение подотчетности публичной власти способствует снижению уровня коррупции.

## **Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции**

Гражданский контроль представляет собой одну из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами – органы публичной власти и их должностные лица. Гражданский контроль выступает в качестве формы социальной активности граждан, непосред-

---

<sup>19</sup> Corruption Perceptions Index 2011. Long Methodology. URL: [http://www.transparency.org/cpi2011/in\\_detail](http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail).

<sup>20</sup> Нисневич Ю., Стукал Д. Многоликая коррупция и ее измерение в исследованиях международных организаций // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. № 3. С. 83–90.

<sup>21</sup> Corruption Perceptions Index 2011. Results. URL: <http://www.transparency.org/cpi2011/results>.

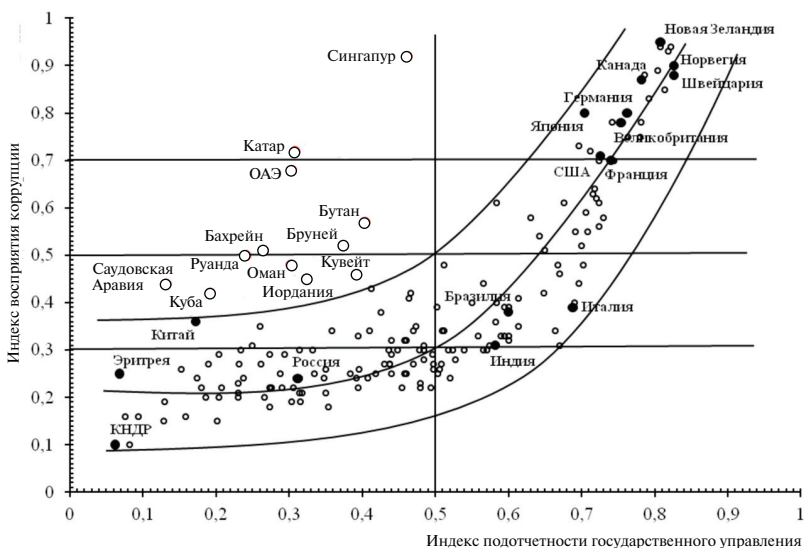


Рис. 1. Влияние подотчетности публичной власти на состояние коррупции

ственно не обусловленной действиями власти, инициативного 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<sup>22</sup>. 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 публичной власти, 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.

<sup>22</sup> Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос». URL: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.

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»<sup>23</sup>.

Однако посредством коррупции может достигаться не только материальная, но и иная, в частности политическая выгода, что позволяет рассматривать коррупцию не только как сугубо экономическое, но и как политическое явление и проблему, и выделять особый вид коррупции – политическую коррупцию<sup>24</sup>.

В сфере государственно-властного регулирования общественных отношений, которая представляет собой основную питательную среду и сферу распространения коррупции, коррупция всегда проявляется в форме тех или иных злоупотреблений административным ресурсом власти. Злоупотребление административным ресурсом власти – это неправомерное использование различных видов такого ресурса<sup>25</sup> не по его прямому назначению для отправления государственно-властных полномочий и должностных обязанностей, необходимых для реализации функций государства и обеспечения целей общественного развития, а их использование для получения какого-либо неправомерного преимущества, личной или групповой как материальной, так 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 публичной власти, и фактов таких злоупотреблений с целью их пресечения и наказания лиц,

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс» ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>.

<sup>24</sup> О коррупции как политической проблеме см.: *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. С. 148–232.

<sup>25</sup> Об административном ресурсе государственной власти и классификации его видов см.: *Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н.* Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах: проблемы и перспективы. М.: Де Ново, 2005. С. 9–15.

причастных к коррупции, в законодательно установленном порядке и является предметом гражданского контроля.

Первый этап гражданского контроля состоит в систематическом мониторинге решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц. Для осуществления этого этапа 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 власти.

Учитывая особую значимость открытости и прозрачности деятельности власти для противодействия коррупции, Конвенция (ст. 10) 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 следующими способами: обнаружение (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 информацией, 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 государ-

ственных 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 Российской Федерации 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 органов публичной власти 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 предоставляемой органами власти информации является достаточно неблагоприятной, нашел отражение в докладе, подготовленном Институтом развития свободы информации (ИРСИ) по результатам аналитических и социологических исследований<sup>26</sup>. 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;

---

<sup>26</sup> Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации. Санкт-Петербург, ИРСИ, 2008. URL: <http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200206&nd=458215782>.

- 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, согласно 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 мониторинг официальных сайтов федеральных и региональных органов государственной власти. По данным мониторинга 2010 г., степень информационной открытости только 13 из 77 обследованных сайтов федеральных органов исполнительной власти превосходила 50%, что свидетельствует о недостаточном уровне открытости и прозрачности деятельности федеральной исполнительной власти<sup>27</sup>.

Необходимость в детальном анализе и постоянном контроле 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.

---

<sup>27</sup> Мониторинг 2010. Рейтинг открытости сайтов федеральных органов исполнительной власти, ИРСИ. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/660>.



Это хорошо понимают недобросовестные чиновники, которые при отсутствии внешнего контроля информационной деятельности органов публичной 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 постоянный контроль за 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 публичной 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 др.). Поэтому суть практической реализации общественной экспертизы решений и действий власти состоит в политико-правовом анализе таких актов и документов<sup>28</sup>.

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 аспект<sup>29</sup> – 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 групп-

---

<sup>28</sup> О методе политико-правового анализа см.: *Нисневич Ю.А.* Политико-правовой анализ как метод политических исследований // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 1. Т. 4. С. 6–15.

<sup>29</sup> В данном случае термин «политический» используется как английский термин “policy” – линия поведения, курс, установка, стратегия (Новый большой англо-русский словарь. М.: Русский язык, 1998).

повых 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, количество сфер жизнедеятельности и предметно-ориентированных направлений развития современного общества, в которых в той или иной мере и форме может присутствовать государственное регулирование, многочисленно и разнообразно, и поэтому в проведении экспертизы должно принимать участие большое количество различных 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 объект контроля сам обеспечивает ресурсами контроль своей деятельности, то результаты и эффективность такого контроля нетрудно предсказать заранее, так как ресурсное обеспечение раньше или позже становится инструментом давления на субъект 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 массового информационного посредника между гражданами, их объединениями и органами власти выполняют функцию информационного приводного ремня, а журналисты,

работающие в жанре журналистского расследования<sup>30</sup>, являются активными и непосредственными акторами контроля.

Важную роль и особое значение деятельности журналистов, занимающихся расследованием коррупционных преступлений в органах публичной власти, отражает тот факт, что в 2010 г. почетной премии «За честность» (Integrity Award), присуждаемой организацией «Трансперенси Интернешнл» за выдающийся вклад в дело противостояния коррупции, был удостоен журналист из Шри-Ланки Аттотаж Према Джаянта, известный как Поддала<sup>31</sup>. Этот журналист получил премию за «самоотверженность в борьбе с несправедливостью в областях здравоохранения, образования и транспорта Шри-Ланки, которую он вел более двух десятилетий». В одной из своих статей Поддала раскрыл мошенничество на сумму около 37 млн долл., названное крупнейшей налоговой аферой в истории Шри-Ланки.

Российские журналисты, расследующие злоупотребления 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 Дмитрий Холодов (1994), Лариса Юдина (1998), Юрий Щечкочихин (2003), Анна Политковская (2006), Магомед Евлоев (2008), Наталья Эстемирова (2009), Хаджимурад Камалов (2012), и этот мартиролог может быть продолжен именами многих не только российских, но и зарубежных журналистов.

Для искоренения такой позорной для любого государства 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 журналиста, установленных ст. 144 Уголовного кодекса Российской Федерации.

---

<sup>30</sup> О журналистском расследовании как об отличном от других виде журналистской деятельности и его особенностях см.: *Рэндолл Д.* Универсальный журналист. М., 1996, *Уллмен Дж.* Журналистские расследования: Современные методы и техника. М., 1998.

<sup>31</sup> Gabonese activist, Russian lawyer and Sri Lankan journalist win Transparency International Integrity Award Bangkok/Berlin. 12.11.2010. Сайт Transparency International. URL: [http://www.transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2010/2010\\_11\\_12\\_ia](http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2010/2010_11_12_ia).

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, прежде всего федеральные каналы телевидения и радиовещания, находятся под контролем федеральной власти или аффилированных с ней предпринимательских структур. Подобные 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 данным Фонда «Общественное мнение» по состоянию на весну 2012 г., ежемесячно пользуются 59,5 млн (51%) российских граждан (старше 18 лет)<sup>32</sup>. 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.

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.

---

<sup>32</sup> Тридцать седьмой выпуск регулярного бюллетеня «Интернет в России». Вып. 37. Весна 2012. ФОМ. URL: <http://runet.fom.ru/Proniknovenie-interneta/10507>.

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».

Закон (ст. 4) 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. Коллективное обращение граждан фигурирует в законе только один единственный раз (ст. 2) как право граждан «направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам». При этом в «Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (п. 12.1) указано: «В федеральном органе исполнительной власти подлежат обязательному рассмотрению индивидуальные и коллективные предложения, заявления и жалобы граждан и организаций (далее – обращения граждан)»<sup>33</sup>.

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 правым статусом обращения общественного объединения в органы власти должна быть в кратчайшие сроки и однозначно разрешена на законодательном уровне.

---

<sup>33</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 30.11.2009) «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2010). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=93923;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F486E8ED59CA54E8AF2D231C37FC8DEF>.

Для обеспечения действенности гражданского контроля результаты общественной экспертизы, представляемые обществу и власти посредством СМИ, должны, прежде всего, вызывать широкий общественный интерес и резонанс, а представляемые власти посредством обращения в форме заявления – иметь значимый для власти юридико-правовой смысл. Для этого от исполнителей гражданского контроля, так же 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, которые стремятся участвовать в гражданском контроле, обладают необходимым для его проведения на должном уровне умением пользоваться правовыми методами предупреждения и противодействия коррупции и 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». – *Прим. авт.*), ни устанавливать условия, при которых этот штемпель может быть наложен»<sup>34</sup>.

Практический результат гражданского контроля как механизма противодействия коррупции состоит в том, чтобы уполномоченными на то

---

<sup>34</sup> Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М.: РОССПЭН, 1997. С. 544.

органами публичной 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 Конвенции (ст. 6, 36) указано, что каждое государство-участник обеспечивает наличие органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции, и органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер. И такому органу или органам или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность с тем, чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от какого-либо ненадлежащего влияния.

Именно такие органы и лица 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 публичные органы, ответственные за проведение антикоррупционной политики и обладающие полномочиями по координации деятельности органов власти по предупреждению и противодействию коррупции, ни публичные органы и лица, специализирующиеся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранных мер. Поэтому в системе органов публичной власти России отсутствуют главные адресаты результатов общественной экспертизы решений и действий органов власти на наличие событий и фактов коррупционного характера, представляемых как посредством СМИ, так и посредством заявлений в органы власти.

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 част-

ности, таких функций, как «проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений» и «взаимодействие с правоохранительными органами»<sup>35</sup>. Во исполнение первоочередных мер по реализации этого плана федеральные государственные органы разработали и приняли свои планы противодействия коррупции. В таких планах выполнение как выше указанных 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, например, в Министерстве культуры Российской Федерации 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<sup>36</sup>.

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, который сам себя вытащил за волосы из болота.

Для обеспечения действенности гражданского контроля в современных российских реалиях наиболее целесообразно, чтобы главным адресатом результатов общественной экспертизы решений и действий органов власти на наличие событий и фактов коррупционного характера стала прокуратура Российской Федерации. Именно в прокуратуру имеет смысл в первую очередь направлять заявления с результатами общественной экспертизы, а также обращения с просьбой провести проверку по

---

<sup>35</sup> Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации от 31.07.2008 № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 15 августа. № 164.

<sup>36</sup> Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 15.09.2008 № 91 (ред. от 01.12.2009) «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Министерстве культуры Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=471429;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=A3786B8A2534934A2385D09D4B0BE436>; Приказ Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 27.07.2009 № 479 «Об утверждении Плана противодействия коррупции Федеральной антимонопольной службы на 2009–2010 гг.». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=462412;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=60B9D5190E4C61ADB1AC080128248374>.



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 ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2201-1 (в редакции от 28 ноября 2009 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» может быть проведена прокурорская проверка в порядке надзора за исполнением законов. Этот закон (ст. 22) 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 (ст. 15, 16) и хищение, неправомерное или иное нецелевое использование этими лицами имущества (ст. 17), но и злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18), злоупотребление служебным положением (ст. 19), а также незаконное обогащение (ст. 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.

Определяющую роль в качественной и результативной работе механизма гражданского контроля, как и всех мер противодействия коррупции, играет суд. Именно поэтому Конвенция (ст. 25) предписывает государствам-участникам признать уголовно наказуемыми деяния по воспрепятствованию осуществлению правосудия.

К сожалению, сегодня российские суды неспособны исполнять роль реально независимого и неподверженного политической конъюнктуре арбитра в спорах российских граждан с органами публичной власти

и их должностными лицами. Многие судебные решения принимаются исходя не из права и действующего законодательства, а в результате «ненадлежащего» влияния прежде всего органов исполнительной власти и их должностных лиц, исходя из «политической целесообразности» и по «телефонному праву». Поэтому шанс российского гражданина выиграть в суде спор с государством, его органами и должностными лицами не превышают 10%<sup>37</sup>.

При этом российский судейский 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. организацией Transparency International, в котором, в частности, указывается, что годовой объем взяток в российских судах достиг 210 млн долл.<sup>38</sup> Факт коррумпированности судейского корпуса подтверждает и председатель Конституционного Суда Российской Федерации 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»<sup>39</sup>.

Гражданский контроль представляет собой один из ключевых механизмов противодействия и подавления коррупции. Если власть стремится поставить под свой административный контроль или теми или иными средствами ограничить и препятствовать его автономной работе, то она тем самым способствует безнаказанности коррумпированных чиновники и распространению метастазов коррупции по всей системе власти.

Наблюдая этот процесс, общество может отказаться от исключительного 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 незакон-

---

<sup>37</sup> Куколевский А. 9,7% – шанс гражданина выиграть суд с государством // *Власть*. 2010. № 10 (863).

<sup>38</sup> Global corruption report 2007. Corruption in Judicial Systems. Transparency International, Cambridge University Press, 2007. P. 31–34.

<sup>39</sup> Ильичев Г. Валерий Зорькин: «Мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России» // *Известия*. 2004. 25 октября.

ного 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, протест может вылиться в лучшем случае в массовые акции неповиновения, а в худшем – в массовые беспорядки, сопровождаемые насилием. И тогда, как писал Е. Гайдар, «раньше или позже, но у власти не окажется ни одного надежного полка»<sup>40</sup>.

## **Гражданская позиция и активность как движущая сила гражданского контроля**

Так как субъектами гражданского контроля выступают граждане и их автономные от государства объединения, только ответственная позиция и активность самих граждан могут 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 публичной 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 по-

---

<sup>40</sup> Гайдар Е. Развилка: России хватит революций // Ведомости. 2009. 16 июня.

литическим причинам не стремится к прозрачности и открытости своей деятельности и не может или не способна в полной мере противодействовать коррупции, информация 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. 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 создаст 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, где во исполнение установлений Конвенции был принят ряд антикоррупционных законодательных и нормативных правовых актов. В частности, Федеральные законы «О противодействии коррупции»<sup>41</sup>, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>42</sup>, «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>43</sup>, «Об обеспечении доступа к информа-

---

<sup>41</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5>.

<sup>42</sup> Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82839;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=A6772B249438712DE7FB519D7F76D664). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82839;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=A6772B249438712DE7FB519D7F76D664>.

<sup>43</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89553;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=9F19952BEAABE9EE6F240F5964EBBDC2). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=89553;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=9F19952BEAABE9EE6F240F5964EBBDC2>.

ции о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>44</sup>, 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»<sup>45</sup>, «Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»<sup>46</sup> и «Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>47</sup>. Кроме того, Президент Российской Федерации утвердил «Национальную стратегию противодействия коррупции»<sup>48</sup>, а также «Национальный план противодействия коррупции»<sup>49</sup>, его вторую

---

<sup>44</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=84602;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=12CA2A6D64075216D1FE8C303BEF3B78>.

<sup>45</sup> Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 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 редакции Указа Президента Российской Федерации от 12 января 2010 г. № 59) // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97293;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F>.

<sup>46</sup> Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 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 редакции Указа Президента Российской Федерации от 12 января 2010 г. № 59) // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97291;dst=0;ts=5A1DAAF1DDFCC0A1F968B6D6E85D9443>.

<sup>47</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=98088;dst=0;ts=06F6E5BA81BA77E7C2E9AF7BBD9B1CE9>.

<sup>48</sup> Национальная стратегия противодействия коррупции (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460) // Официальный сайт Президента России, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru). URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/565](http://news.kremlin.ru/ref_notes/565).

<sup>49</sup> Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом

редакцию «Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг.»<sup>50</sup> и третью редакцию «Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.»<sup>51</sup>. 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 Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации правилами ее проведения. В соответствии с этими актами официальная антикоррупционная экспертиза должна проводиться по утвержденной Правительством Российской Федерации методике Министерством юстиции Российской Федерации, Прокуратурой Российской Федерации, другими органами власти, а также как независимая экспертиза, осуществляемая юридическими и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов.

---

Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа. № 164.

<sup>50</sup> Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. (утвержден Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568) (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460) // Официальный сайт Президента Российской Федерации, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru). URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/566](http://news.kremlin.ru/ref_notes/566).

<sup>51</sup> Национальный план противодействия коррупции 2012–2013 гг. (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297) // Официальный сайт Президента России, [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru). URL: [http://kremlin.ru/ref\\_notes/1172](http://kremlin.ru/ref_notes/1172).

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 организаций негосударственного сектора, чем те, которые получили аккредитацию Министерства юстиции Российской Федерации.

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 т.д. 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 Российской Федерации, так и другие методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность<sup>52</sup>. Сравнительный анализ результатов, полученных с использованием различных методик, может сыграть существенную роль в совершенствовании и развитии методов антикоррупционной экспертизы.

Наличие исходной информации для ОАКЭ определяется тем, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 15)<sup>53</sup> и фе-

---

<sup>52</sup> См., например: *Головицкий К.И.* Диагностика коррупциогенности законодательства. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004; *Краснов М.А., Талатина Э.В., Южаков В.Н.* Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2 (и др.).

<sup>53</sup> Конституция Российской Федерации. Официальный текст с поправками. Историко-правовой комментарий. М.: Норма, 2009.

деральным законом о порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов (ст. 1)<sup>54</sup> 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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<sup>55</sup>, а также при определенных организационных возможностях формируемую дважды в неделю папку пронумерованных комплектов документов, которые представляются на заседание Совета Го-

---

<sup>54</sup> Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=5627;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=C18C3CF7D7E36A212D471C5514E770A1>.

<sup>55</sup> Официальный сайт Государственной Думы. Раздел «Законопроекты», [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).



сударственной Думы<sup>56</sup>. 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 Российской Федерации.

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

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 г. в информационной программе «24» показал 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»<sup>57</sup>.

Эта проблема является традиционной для Государственной Думы. Еще представитель Президента Б. Ельцина в Государственной Думе второго созыва 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 Б. Ельцин обратился в Конституционный Суд Российской Федерации, который своим постановлением предоставил депутатам Государственной Думы юридическую «лазейку» для того, что-

---

<sup>56</sup> Нисневич Ю.А. Закон и политика. М.: МОО «Открытая Россия». 2005. С. 173.

<sup>57</sup> Телеканал РЕН показал, как в Думе решаются судьбы миллионов: горсткой «дежурных», нажимающих кнопки за прогульщиков // NEWSru.com. 24.05.2010. URL: [http://www.newsru.com/russia/24may2010/ren\\_gd.html](http://www.newsru.com/russia/24may2010/ren_gd.html).

бы они могли на законных основаниях лично не участвовать в пленарных заседаниях. В июле 1999 г. в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 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»<sup>58</sup>.

Воспользовавшись этим постановлением, депутаты еще в сентябре 1999 г. 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»<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности федерального закона от 15 апреля 1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=query;mb=LAW;opt=1;div=LAW;sb=LAW;ts=FD18A5032C724281EB94FAD276944F38>.

<sup>59</sup> Регламент Государственной Думы // Официальный сайт Государственной Думы, [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

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 в аппаратах депутатских фракций.

Здесь следует обратить внимание на следующий факт. Общественная палата обещала 2 июня 2010 г. 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 А. Кучерена заявил, что составители списка связались с его фигурантами и многие смогли объяснить свое отсутствие<sup>60</sup>. Таким образом, Общественная палата в очередной раз продемонстрировала свою неспособность участвовать в гражданском контроле ввиду отсутствия у этой псевдообщественной организации какой-либо гражданской позиции при ее явной зависимости от власти.

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 Российской Федерации.

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 собствен-

---

<sup>60</sup> Список депутатов-прогульщиков решили не публиковать // Lenta.ru. 05.06.2010. URL: <http://lenta.ru/news/2010/06/03/absent/>.

ности (в том числе совместной собственности)»<sup>61</sup>. Такие сведения о кандидатах всех партий, принимавших участие в парламентских выборах, начиная с 2007 г., размещены на официальном сайте Центральной избирательной комиссии<sup>62</sup>.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации с 2009 г. 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»<sup>63</sup>, и эти сведения должны размещаться на официальном сайте Государственной Думы и предоставляться общероссийским СМИ<sup>64</sup>. Действительно, с 14 мая 2010 г. такие сведения размещены на официальном сайте Государственной Думы<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=99675;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=419469286D69C32F88999353057D72D8). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=99675;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=419469286D69C32F88999353057D72D8>.

<sup>62</sup> Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, [www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru).

<sup>63</sup> Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 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 редакции Указа Президента Российской Федерации от 12 января 2010 г. № 59) // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97293;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97293;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F>.

<sup>64</sup> Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 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 редакции Указа Президента Российской Федерации от 12 января 2010 г. № 59) // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97292;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97292;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=F35F39484B2C4CE2FCDBFED45F96612F>.

<sup>65</sup> Официальный сайт Государственной Думы. Раздел «Кадровое обеспечение ГД», подраздел «Сведения о доходах и имуществе депутатов ГД», [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru). URL: <http://www.duma.gov.ru/about/personnel/property/deputies/>.

Результаты проведенного сотрудниками Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» и Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» сравнительного анализа официально представленных депутатами Государственной Думы пятого созыва сведений об их доходах и имуществе в статусе кандидата в депутаты в 2007 г. и в статусе действующего депутата в 2010 г. показали, что у некоторых депутатов имеет место несоответствие уровня доходов и приобретенного имущества и что значительное число депутатов переоформило часть своего недвижимого имущества на членов своих семей<sup>66</sup>. Аналогичный сравнительный анализ был проведен и для депутатов Государственной Думы шестого созыва по сведениям об их доходах и имуществе в статусе кандидата в депутаты по состоянию на 1 августа 2011 г. и уже в статусе депутата по состоянию на 31 декабря того же года. И вопросы о тех или иных несоответствиях в сведениях о доходах и имуществе опять возникли примерно к ста депутатам<sup>67</sup>.

Поэтому в отношении ряда депутатов следует проводить дальнейшую проверку на предмет возможного наличия ситуации, которая в Конвенции ООН (ст. 20) против коррупции 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 публичной 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

---

<sup>66</sup> Сравнение доходов и расходов должностных лиц. Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2010. URL: <http://lap.hse.ru/placeholders>.

<sup>67</sup> К декларациям депутатов вновь возникли вопросы. Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл Россия, 2012. URL: <http://www.transparency.org.ru/deklaracii/k-deklaraciiam-deputatov-vnov-voznikli-voprosy>.

суд, и в этот перечень не включено неправомерное обогащение<sup>68</sup>. 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 Российской Федерации.

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 nepотизму меритократического подхода (принципа приоритета профессиональных качеств)<sup>69</sup>, реализуемого посредством назначения на публичные должности и продвижения по службе на основе профессионального конкурсного отбора. Такой подход Конвенция ООН (ст. 7) против коррупции 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, <...> которые: 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: «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

---

<sup>68</sup> Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=59047;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=CD1CFE5F05C7F9CDE5669CB9EE67C085>.

<sup>69</sup> *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М.: Весь Мир, 2003. С. 53.

статьей. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы»<sup>70</sup>. 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 публичной 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 Российской Федерации<sup>71</sup>. 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

---

<sup>70</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97557;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=E842079A03916FC12AF69980DB7FC64A>.

<sup>71</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=51515;fld=134;dst=100020>.

методами, основанными на использовании как юридических санкций, так и кодексов деловой и профессиональной этики<sup>72</sup>. 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 – публичные 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 публичное должностное лицо, могут осуществляться и относятся 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 публичного должностного лица. При выявлении по результатам гражданского контроля признаков возможного конфликта интересов дальнейшее расследование этой ситуации должно осуществляться в порядке административного контроля или прокуратурой.

---

<sup>72</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. С. 99–103.



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

Анализ таких сведений совместно со сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре юридических лиц<sup>73</sup>, позволяет выявить субъекты экономической деятельности, собственником, владельцем, руководителем или аффилированным лицом которых является супруга или супруг публичного должностного лица. Далее проводится мониторинг нормативных правовых актов, принятых органом публичной власти, в котором контролируемое должностное лицо занимает одну из руководящих должностей, и теми органами 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 публичного 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.

---

<sup>73</sup> Единый государственный реестр юридических лиц, сведения, содержащиеся в нем, являются открытыми и общедоступными, ведется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Текущая редакция // Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=100595;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=AB5B15F34CEDA27D68CF7DC854402D43>.

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 др.) и коммерческой (многофункциональные комплексы ИНТЕКО\_парков, «Сити-Палас» и др.) недвижимости<sup>74</sup>. Представляется, что в данном случае имели место признаки возможного конфликта интересов. Однако изучение этой ситуации ни Контрольным управлением Президента Российской Федерации, ни прокуратурой не проводилось.

Сведения о доходах и имуществе других родственников публичных должностных лиц, кроме его супруги или супруга и 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 публичных 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 публичным должностным лицом или его супругой или супругом.

Очевидно, что существуют и другие, кроме указанных, направления деятельности публичной власти, гражданский контроль которых могут осуществлять граждане, занимающие активную гражданскую позицию, и их автономными от государства объединениями.

Принципиально важным представляется то, что все более значимое место в качестве информационно-технологической основы гражданско-

---

<sup>74</sup> Официальный сайт ЗАО «ИНТЕКО» (<http://zaointeco.ru>).

го 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 качество 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 г. проводит Институт развития свободы информации<sup>75</sup>.

Гражданский контроль, базирующийся на использовании Интернета и новейших ИКТ, в принципе позволяет кардинально изменить ситуацию с той, когда, как у Дж. Оруэлла, «Большой Брат смотрит на тебя»<sup>76</sup>, 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 расследо-

---

<sup>75</sup> Мониторинг официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления. Сайт Института развития свободы информации, [www.svobodainfo.org](http://www.svobodainfo.org). URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/6>.

<sup>76</sup> В корректном варианте перевода: «Большой Брат смотрит на тебя» (Оруэлл Дж. «1984» и эссе разных лет. М.: Прогресс, 1989. С. 22).

вания, 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.

**Nisnevich, Y. A.** Citizens' Participation in Fight against Corruption [Text] : Working paper WP14/2013/02 / Y. Nisnevich ; National Research University "Higher School of Economics". – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2013. – 48 p. – 50 copies (in Russian).

The working paper deals with the issue of citizens' participation in home anti-corruption policy implementation. The necessary condition for this is accountability of public officials. The author scrutinizes a mechanism of political control based on the rotation of the higher public officials through competition of political parties in free and fair elections. Besides, methods and stages of civil control are discussed. The paper demonstrates that civil control is stipulated by citizens' activity and specifies ways of using it in anti-corruption policy.

Key words: anti-corruption strategy, political and civil control, transparency, public accountability, citizens' activity

The paper is an output of a research project supported by the Higher School of Economics' Academic Fund Program, Research Project No. 12-01-0150.

*Препринт WP14/2013/02*

*Серия WP14*

*Политическая теория  
и политический анализ*

Нисневич Юлий Анатольевич

## **Участие граждан в противодействии коррупции**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*  
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*  
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 50 экз. Уч.-изд. л. 2,8  
Усл. печ. л. 2,8. Заказ № . Изд. № 1545

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Типография Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»