

7. Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2004. № 1 (14). С. 49-52.

8. Меркулов Е.С. Конституционные основы и принципы российского федерализма: к вопросу о соотношении понятий // Труды Камчатского филиала Дальневосточного государственного университета. Вып. 3. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2005. С. 96-107.

9. Меркулов Е.С. Целостность государственного суверенитета и единство системы государственной власти в теории, законодательстве и правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации // Труды Камчатского филиала Дальневосточного государственного университета. Вып. 5. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2007. С. 65-78.

10. Добрынин Н.М. Историко-методологические предпосылки построения модели нового российского федерализма // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2003. № 4 (40). С. 42.

11. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: Сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8-9 С. 151.

Вячеслав Сергеевич ПУШКАРЕВ —
*ассистент кафедры конституционного
и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета
push912@mail.ru*

УДК 347:328.185(470+571)

МЕСТО И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PLACE AND ROLE OF THE CIVIL CONTROL IN CORRUPTION COUNTERACTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена теоретическим и практическим проблемам взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти в контексте противодействия коррупции в России.

SUMMARY. This article is devoted to the theoretical and experimental problems of interaction between civil society and public authorities in the way of corruption counteraction in Russia.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коррупция, противодействие коррупции, гражданский контроль.

KEY WORDS. Corruption, corruption counteraction, civil control.

Мы преодолеем отсталость и коррупцию,
потому что мы сильный и свободный народ.

*Д.А. Медведев, Президент России**

Проблема коррупции не является специфической ни для одной страны мира. При всех известных формах политического и экономического устройства данное явление не поддается полной ликвидации, но может иметь тенденцию к сокра-

* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Официальный сайт Президента РФ: <http://kremlin.ru/transcripts/5979>.

щению своего массового проявления. Опыт антикоррупционной деятельности различных стран убедительно показывает, что искоренить полностью коррупцию невозможно, как и любое иное социальное зло, имеющее прочные основы в экономическом, социальном и политическом устройстве общества. Вопрос можно ставить лишь о том, чтобы снизить масштабы коррупции до социально терпимого уровня.

Коррупция ущемляет конституционные права и интересы рядовых граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принцип законности, препятствует проведению экономических реформ и именно поэтому нуждается в детальном исследовании с научной стороны для нахождения наиболее эффективных механизмов противодействия этому явлению.

По словам главы российского отделения Transparency International Елены Панфиловой, «75% населения страны считают уровень коррупции высоким или очень высоким; 30% говорят, что за последний год, как минимум, один раз были вынуждены давать взятку» [1].

Коррупция в органах государственной власти России достигла таких размеров, что вышла на уровень общенациональной угрозы, борьба с которой должна являться консолидированной, как это определено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации [2; 313]. В Послании Федеральному Собранию Президент России озвучил количество случаев привлечения к уголовной ответственности по делам о коррупции. Так, только за шесть месяцев прошлого года рассмотрено свыше 4,5 тыс. дел коррупционной направленности. Среди осужденных — 532 представителя органов государственной власти и органов местного самоуправления, более 700 работников правоохранительных органов [3].

Противодействие коррупции может осуществляться различными способами и методами. Очевидно, что наиболее эффективному противодействию коррупции должен сопутствовать комплексный (системный) подход, под которым мы понимаем не только совокупность государственных методов*, но и сочетание их с гражданскими (общественными) методами. Как известно, в настоящий момент в нашей стране противодействию коррупции уделяется значительное внимание, вступил в силу целый комплекс правовых антикоррупционных норм, среди которых основополагающее значение имеет Национальный план противодействия коррупции [4]. Позади относительно небольшой период апробации нового законодательства, однако уже сейчас можно сделать промежуточные выводы о государственной политике в области противодействия коррупции в России. В частности, наибольший интерес в рамках данной статьи вызывает именно гражданская или общественная составляющая общего механизма противодействия коррупции, ввиду чего хотелось бы остановиться на *участии в сложном процессе противодействия коррупции субъектов гражданского контроля*. Для этого необходимо разобраться, что следует понимать под гражданским контролем и его субъектами, какое место среди антикоррупционных нормативных правовых актов Российской Федерации занимают нормы, регулирующие

* Системность подхода к противодействию коррупции непосредственно государственными способами и методами может заключаться в виде совокупности политической воли, экономической и правовой основ, кроме того, в виде трех составляющих процесса противодействия коррупции: профилактики (предотвращения) коррупции, борьбы с ней и минимизации (ликвидации) последствий коррупционных правонарушений.

участие гражданского контроля в противодействии коррупции, и как этот процесс осуществляется на практике. С целью определенности в понимании этого понятия отметим, что в данной статье понятия «гражданский контроль» и «общественный контроль», а также «форма гражданского контроля» и «форма общественного контроля» рассматриваются нами как синонимичные.

Известно, что одними усилиями государственных и местных органов власти, их должностных лиц, уровень коррупции в этих же органах существенно снизить невозможно, для этого необходима самая активная деятельность каждого гражданина страны. На первое место в данном аспекте выдвигается проблема объединения граждан для осуществления контроля над противодействием коррупции. Что же такое «гражданский контроль» в противодействии коррупции? В научной литературе данное понятие практически не встречается, есть лишь редкие упоминания о контроле со стороны общества. Временно оставив вопрос о формулировке понятия гражданского контроля, перейдем к его конкретным формам.

Роль некоммерческих организаций в противодействии коррупции.

Необходимым условием обеспечения безопасности России во всех сферах политической, социально-экономической и духовной жизни является формирование *правовой составляющей* адекватного сложившейся ситуации механизма противодействия коррупции. Выше уже отмечалось, что фундаментальным нормативным актом нового этапа противодействия коррупции в России является Национальный план противодействия коррупции. Некоторые его положения, равно как и нормы ФЗ «О противодействии коррупции в Российской Федерации» содержат в числе основных мер по профилактике коррупции развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации* [5].

Таким образом, *одной из форм гражданского контроля в противодействии коррупции является контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства*. Возникает вопрос, какие именно формы общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства имелись в виду и как происходит реализация контроля на практике? Надо полагать, роль этих институтов гражданского контроля должны взять на себя *некоммерческие организации* (далее — НКО). Именно с помощью такого объединения граждан возможно совместное решение проблем, связанных с последствиями коррупционных правонарушений, развитие твердой гражданской позиции, выработка рекомендаций для государства по дальнейшим мерам, направленным на преодоление коррупции.

Очевидно, что для достижения значимых результатов антикоррупционные НКО должны находить поддержку со стороны высшего государственного руководства. Текущие проблемы деятельности таких НКО были рассмотрены на прошедшем в ноябре 2009 г. очередном заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (далее — Совет). Напомним, что в 2002 г. при президенте РФ был образован консультативный орган в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим

* Подпункт «б» п. 1 раздела I Национального плана, ст. 6 ФЗ «О противодействии коррупции в Российской Федерации».

в компетенцию Совета. Наибольший интерес в отношении Совета в рамках рассматриваемой темы представляет *открытость* обсуждения вопросов между президентом и членами Совета, являющимися представителями институтов гражданского общества: общественных некоммерческих организаций, фондов, научных учреждений и др.

Практически все участники дискуссии Совета сошлись во мнении, что *гражданские инициативы встречают сопротивление со стороны чиновников* [6]. С другой стороны, налицо огромное желание со стороны общественности заявить о конкретных коррупционных фактах, а также повлиять на принятие мер. Е. Панфилова в обращении к президенту РФ указывает, что на сайт центра по антикоррупционной и правовой помощи ежедневно обращаются от 1,5-2 тыс. человек, а иногда и до 10 тыс. человек.

Самой серьезной проблемой для некоммерческих организаций, считает Е. Панфилова, является *противодействие гражданскому контролю* со стороны чиновничества и бюрократии: «... коррупция представляется чем-то таким, что вообще должно быть вне сферы гражданского контроля» [6].

Обобщив высказанные на Совете мнения, выделим *ряд серьезных проблем*, мешающих НКО осуществлению противодействия коррупции в России. Итак, к наиболее существенным проблемам функционирования НКО в указанной сфере относят:

- чрезмерный государственный контроль над деятельностью НКО;
- враждебное отношение к НКО и гражданским активистам, занимающимся острыми проблемами общественного развития, со стороны чиновников;
- проблема рассмотрения обращений о конкретных фактах коррупции теми же государственными или муниципальными органами, на которые приходят жалобы;
- проблема проведения проверок в отношении незаконно использованных бюджетных средств.

Причиной повышенного внимания общественности к деятельности НКО явился тот факт, что в настоящее время в России проходит реформа законодательства об НКО, целью которой является избавление от большинства административных барьеров, связанных с периодическими проверками деятельности НКО, с регистрацией, представлением отчетности и т.п. В начале 2009 г. президентом Российской Федерации было подписано распоряжение от 16 марта 2009 г. № 160-рп «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» [7]. В соответствии с этим документом организациям выделяются субсидии в размере 1,5 млрд рублей «на проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов ... для реализации социально значимых проектов». 19 июня 2009 г. президентом России Д. Медведевым был внесен на рассмотрение Государственной Думы законопроект о внесении изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях», который после принятия и одобрения Парламентом России вступил в силу с 1 августа 2009 года [8]. Ряд положений, предусмотренных законом, вступают в силу с 1 января 2010 года. Принятые поправки позволяют рассчитывать на достижение положительных результатов реформы законодательства об НКО, и как следствие — на повышение значимости гражданского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства.

Как было сказано выше, одной из серьезных проблем по-прежнему остается *рассмотрение обращений о конкретных фактах коррупции органами*,

на которые приходят жалобы. Безусловно, такая ситуация приводит в правовой тупик, теряется сам смысл обращения гражданина или организации на незаконные коррупционные деяния. Сложившуюся ситуацию не обошел вниманием глава государства, он констатировал: «... проблема в том, что мы пока не можем создать механизма, который бы срабатывал» [9]. По нашему мнению, при решении этой действительно острой проблемы уместно обратиться к ведомственному опыту Министерства внутренних дел Российской Федерации. Дело в том, что в некоторых секретных подразделениях МВД произошла «антикоррупционная реорганизация»: значительная часть сотрудников подразделений собственной безопасности транспортной милиции* выведена из подчинения местных начальников УВД в специально созданное в Департаменте собственной безопасности МВД оперативно-розыскное бюро — ОРБ-16. В результате кадровый состав многих подразделений обновился на две трети, что сказалось и на результатах: в 17 регионах все преступления в МВД были выявлены только сотрудниками собственной безопасности [10]. На вопрос о том, как применить опыт работы правоохранительных органов в структуре иных органов власти, пока нет однозначного ответа; возможно, целесообразным будет создание в каждом органе государственной власти или местного самоуправления специального подразделения, основной функцией которого будет независимое рассмотрение и решение в рамках компетенции вопроса обратившегося по существу, либо взаимодействие с некоммерческими организациями и иными объединениями по противодействию коррупции. Безусловно, вопрос о создании таких структурных подразделений нуждается в детальной проработке как с правовой, так и с практической точек зрения. Тем не менее, в случае возложения на сотрудников подразделения прямой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности беспристрастного разбирательства по направленной жалобе создание подобных подразделений помогло бы существенно сократить число случаев рассмотрения обращений по фактам совершения коррупционных правонарушений должностными лицами.

Еще одной названной проблемой НКО в сфере преодоления коррупции является *несвоевременность осуществления проверок по расходованию бюджетных средств*. Следует напомнить, что наиболее опасным видом коррупции признается так называемая властно-элитарная коррупция, иначе — системный коррупционный бизнес, распространенный среди чиновников самого высокого уровня. По мнению К.В. Кабанова**, это самый доходный бизнес, затрагивающий важнейшие в социальном плане жизнеобеспечения интересы граждан: тарифы ЖКХ, пенсионные средства, средства, направляемые на развитие здравоохранения. По его словам, «... на данный момент контрольные органы осуществляют проверки лишь по факту использования средств, то есть фактически когда деньги уже украдены». Таким образом, налицо проблема осуществления контроля за использованием бюджетных средств, создания системы профилактики коррупционных проявлений в этих сферах. Участие НКО в освещении результатов деятельности в СМИ могло бы повысить эффективность осуществления контроля над денежными средствами и сократить масштабы коррупции данного вида [11].

* По информации МВД РФ, именно в транспортной милиции совершается наибольшее количество преступлений коррупционной направленности.

** Кабанов К.В. — председатель общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет», член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

Независимая антикоррупционная экспертиза. Изучая место и роль гражданского контроля в противодействии коррупции, нельзя не отметить закрепленный в законодательстве институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативно-правовых актов.

Ратификация Государственной Думой Конвенции ООН против коррупции придала проблеме снижения коррупционных рисков законодательства статус официального требования ко всем органам государственной власти. Пункт 3 ст. 5 Конвенции устанавливает в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции: «Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» [12]. Национальный план противодействия коррупции в числе мер по профилактике коррупции называет совершенствование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

Характеризуя в целом законодательство об антикоррупционной экспертизе, необходимо отметить, что перед принятием на весенней сессии 2009 г. Государственной Думой ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативно-правовых актов» были проведены публичные слушания в Центре стратегических разработок, более 5 лет занимающемся внедрением антикоррупционной экспертизы в практику нормотворческой деятельности. Несмотря на это, по мнению многих авторов, *закон не гарантирует устранения правовых предпосылок возникновения коррупционных факторов в действующих и принимаемых нормативных актов*. Так, В.Н. Южаков в числе пробелов отмечает, что законом не устанавливается обязательность выявления (и последующего устранения), а также предотвращения появления всех известных типичных коррупционных факторов, тем самым закон позволяет ограничиться выявлением (и последующим устранением) одного-двух наиболее безобидных факторов, не требуя системной антикоррупционной экспертизы [13]. Действительно, уже тот факт, что заключения по результатам антикоррупционной экспертизы носят рекомендательный характер, т.е. *не являются обязательными к исполнению*, заставляет задуматься о наличии коррупционных факторов в самом ФЗ. Это относится как к официальной, так и к независимой экспертизе. Напомним, что в соответствии с Правилами проведения экспертизы нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции предусматриваются два вида экспертизы на коррупциогенность: *государственная*, проводимая Минюстом РФ, и *независимая*, которая осуществляется в инициативном порядке, за счет собственных средств, юридическими и физическими лицами, прошедшими аккредитацию Минюста России.

Институт независимой антикоррупционной экспертизы призван стать серьезной формой участия гражданского общества в осуществлении антикоррупционного контроля. Окончательные выводы делать еще рано, но анализ федеральных нормативных актов, а также принятых региональных актов, регулирующих проведение независимой экспертизы, позволяет увидеть пробелы, которые ведут к неполной реализации потенциала антикоррупционной экспертизы (в т.ч. независимой), и, по справедливому замечанию В.Н. Южакова, могут открыть для некоторых должностных лиц большие возможности по минимизации их усилий по выявлению и устранению правовых предпосылок коррупции, сохранив «доходные» коррупционные нормы [13]. Представляется, что должна

быть организована система мониторинга эффективности проведенных экспертиз, по результатам которой из законодательства о проведении антикоррупционной экспертизы должны быть изъяты неясные двусмысленные формулировки; напротив, необходимо внести множество уточнений, снимающих присутствующие противоречия и добиться системного подхода в проведении экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность, в том числе с активным участием общественности.

Помимо рассмотренных выше форм гражданского контроля в противодействии коррупции следует упомянуть и о таких видах выражения общественного мнения и, следовательно, своеобразного контроля за действиями органов публичной власти и их должностных лиц, как **индивидуальные и коллективные обращения граждан**. Не секрет, что ежедневно почти в каждое государственное и муниципальное учреждение России, особенно на имя главы государства и высших должностных лиц регионов, а также в правоохранительные органы поступает множество обращений с призывами помощи от лиц, вовлеченных в череду неприятностей, связанных с коррумпированностью чиновников. По материалам таких обращений зачастую возбуждаются уголовные дела, но, к сожалению, большое количество этих обращений сигнализирует о плачевной ситуации уровня коррупции. Рассмотрение обращений, как отмечалось выше, также имеет множество проблемных моментов.

Подводя итог проведенному исследованию, отметим, что, несмотря на закрепление в законодательстве Российской Федерации по противодействию коррупции участия общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства, конкретный механизм этого участия остается неясным, как и понятие самого гражданского контроля.

На наш взгляд, **сущность гражданского контроля в противодействии коррупции** сводится к непосредственному участию институтов гражданского общества в процессе достижения единой цели по снижению уровня коррупции в России, в том числе путем контроля над государственной политикой по противодействию коррупции (через НКО, Общественную палату РФ и др.), а также с помощью собственных средств и методов (независимая антикоррупционная экспертиза, правовая помощь пострадавшим от коррупционных правонарушений и др.).

Приходится констатировать, что возможности существующего гражданского контроля в противодействии коррупции очень ограничены, государство, диктуя свои правила достижения поставленных целей, по-прежнему остается «вещью в себе», но нельзя забывать, что профилактика коррупции при отсутствии реального участия в ней общества в лице НКО и иных формах представляется бессмысленной. На данный момент существует целый пласт проблем, связанных с непосредственным участием гражданского контроля в противодействии коррупции, решение которых с изрядной долей вероятности позволяет надеяться на создание в России такого режима, когда любое коррупционное проявление будет экстраординарным явлением.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Transparency International. <http://www.transparency.org.ru>.
2. Петраков С.В. Проблемы противодействия коррупции в органах законодательной власти. Закон: стабильность и динамика / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2007. 430 с.
3. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации (12.11.2009) <http://kremlin.ru/transcripts/5979>.

4. Российская Федерация. Президент. Национальный план противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 31 июля 2008 года // Российская газета. 2008. 5 августа. С. 7.

5. Российская Федерация. Законы. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря. С. 18.

6. Панфилова Е. Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека / <http://kremlin.ru/transcripts/6074>.

Российская Федерация. Президент. Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение 2009. 16 марта. № 160-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 12, ст. 1421.

7. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»: федер. закон от 17.07.2009 № 170-ФЗ // Российская газета. 2009. 22 июля. С. 7.

8. Медведев Д.А. // Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. <http://kremlin.ru/transcripts/6074>.

9. Фалалеев М. Агент обрывает связи // Российская газета — Федеральный выпуск № 5046 (222). 2009. 24 ноября. С. 17.

10. Кабанов К.В. Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека / <http://kremlin.ru/transcripts/6074>.

11. Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Конвенция против коррупции: Резолюция 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

12. Южаков В.Н. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: гипотеза оценки регулирующего воздействия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 5-16.

Виталий Александрович ГОРБУНОВ —
доцент кафедры теории и истории
государства и права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук
justice555@mail.ru

УДК (342.81+340.1)

ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН ЗАКОННОГО ИНТЕРЕСА В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

LEGAL PHENOMENON OF LEGITIMATE INTEREST IN RUSSIAN ELECTORAL LAW

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию правового феномена законного интереса и его особенностей в российском избирательном праве. Автор рассматривает отдельные проявления законного интереса в указанной области и дает им юридическую оценку.

SUMMARY. The article is devoted to the research of legal phenomenon of legitimate interest and its particularities in Russian electoral law. The author considers certain cases of legitimate interest in the specified field and gives them legal evaluation.