

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Ю.А. НИСНЕВИЧ

Участие граждан в упреждающем контроле коррупции

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

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

Social activity of citizens is the motive power which provides start and regular work of the mechanism of civil control. Anticipatory civil control can be realized in such forms as public anticorruption examination of standard legal certificates and their projects, activity of chambers of the Russian parliament and a legislature of subjects of federation and their deputies, replacement of posts of the state civil service with a competitive basis and prevention of conflicts of interests in system of the public power.

Keywords: social activity, corruption, the public power, anticipatory civil control.

Так как субъектом гражданского контроля выступают граждане и их автономные от государства объединения, то только их ответственная позиция и активность могут быть той движущей силой, которая способна запустить и обеспечить систематическую работу механизма контроля деятельности публичной власти. Будучи оснащенными инструментарием общественной экспертизы и при соответствующей подготовке даже в условиях, когда публичная власть в большей мере имитирует, чем действительно способствует работе механизма гражданского контроля, они могут реализовать, если и не полностью, то хотя бы частично, свое право борьбы с злоупотреблениями в системе органов власти. И таким образом граждане способны оказывать опережающее антикоррупционное давление на власть. При этом следует отметить, что для достижения практической действенности такого давления необходимо участие как сетевых, так и традиционных СМИ.

Граждане и их объединения могут *de facto* осуществлять гражданский контроль в основном тех направлений деятельности публичной власти, о которых они обладают

Нисневич Юлий Анатольевич – доктор политических наук, профессор Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики и Российского университета дружбы народов.

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

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

Именно такая ситуация складывается сегодня в России после того, как с мая 2006 г. она стала участницей Конвенции ООН против коррупции. Во исполнение установлений Конвенции был принят ряд антикоррупционных законодательных и нормативных правовых актов, в частности таких, как Федеральные законы “О противодействии коррупции”, “Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации”, “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”, “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”. Нельзя также не назвать и “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”, “Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера” и “Правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы”. Кроме того, Президент РФ утвердил “Национальный план противодействия коррупции” и его вторую редакцию “Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы”, а также “Национальную стратегию противодействия коррупции”. Эти и некоторые другие, ранее принятые законы и акты, несмотря на их несовершенство, создают определенные нормативно-правовые и информационные условия, позволяющие ответственным и социально активным гражданам в инициативном и опережающем порядке осуществлять контроль отдельных направлений деятельности российской власти.

Одним из таких важных направлений представляется общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, разрабатываемых различными органами и организациями государственной и муниципальной власти. При этом под нормативными правовыми актами следует понимать федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, законы субъектов РФ, подзаконные акты государственных органов исполнительной власти и другие нормативные правовые акты органов государственной и муниципальной власти.

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

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

Целесообразной представляется такая организация ОАКЭ, при которой общественные и другие организации негосударственного сектора и привлекаемые ими специалисты проводят экспертизу нормативных правовых актов и проектов таких актов прежде всего в сфере профессиональной компетенции соответствующей организации. Так, ОАКЭ законодательства и нормотворчества органов власти в сфере экологии имеет смысл осуществлять в первую очередь 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 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 методiku, утвержденную Правительством РФ, так и другие методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность [Головщинский, 2004; Краснов, Талапина, Южаков, 2005]. Сравнительный анализ результатов, полученных с использованием различных методик, может сыграть существенную роль в совершенствовании и развитии методов антикоррупционной экспертизы.

Наличие исходной информации для ОАКЭ определяется тем, что в соответствии с Конституцией РФ (ч. 3 ст. 15) и Федеральным законом “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания” (ст. 2) все законы и иные нормативные правовые акты в части, не содержащей сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, подлежат официальному опубликованию; применяются только опубликованные акты. Важно также, что утвержденный Правительством РФ порядок проведения антикоррупционной экспертизы (пп. 5, 6) устанавливает, что “разработчики проектов нормативных правовых актов... размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы”. При этом мониторинг размещения проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах органов государственной и муниципальной власти позволяет одновременно осуществлять гражданский контроль соблюдения данными органами Федерального закона об антикоррупционной экспертизе.

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

В качестве источников информации о проектах федеральных законов, принятых к рассмотрению Государственной думой, можно использовать ее официальный сайт (www.duma.gov.ru; раздел “Законопроекты”), а также при определенных организационных возможностях формируемую дважды в неделю папку пронумерованных комплектов документов, которые представляются на заседание Совета Государственной

думы [Нисневич, 2005, с.173]. При этом (что принципиально важно) мониторинг и экспертиза каждого проекта федерального закона может осуществляться на всех этапах его рассмотрения в Государственной думе в первом, втором и третьем чтении. Подобным образом можно осуществлять ОАКЭ и экспертизу проектов региональных законов, принимаемых законодательными органами субъектов РФ.

Значимой и, что важно, практически реализуемой представляется задача гражданского контроля социально ответственными и инициативными гражданами и их объединениями не только законодательной, но и в целом деятельности обеих палат российского парламента и законодательных органов субъектов РФ. В настоящее время есть примеры реализации элементов такого контроля в части деятельности депутатов Государственной думы.

Прежде всего это относится к проблеме 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 Думой 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”.

Это проблема, традиционная для Государственной думы. Еще представитель Президента РФ в Думе второго созыва А. Котенков неоднократно “пересчитывал по головам” депутатов, присутствовавших в зале при принятии тех или иных законов, и публично заявлял о неправомерности решений, принятых при отсутствии в зале необходимого числа депутатов. Оспаривая конституционность такого порядка принятия федерального закона о перемещенных культурных ценностях, Президент РФ обратился в Конституционный суд РФ, который своим постановлением предоставил депутатам юридическую “лазейку”, чтобы они могли на законных основаниях лично не участвовать в пленарных заседаниях. В июле 1999 г. в постановлении Конституционного суда РФ было указано: “Вместе с тем выявленный Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовой смысл соблюдения требования Регламента Государственной думы о личном участии депутата в голосовании является обязательным для всех участников законодательного процесса. Это означает, что нарушение данного требования при принятии федерального закона, допущенное после вступления в силу настоящего Постановления, может служить основанием для признания его не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия. При этом не исключается внесение в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся порядка передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер” (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=query;mb=LAW; opt=1;div=LAW;sb=LAW;ts=FD18A5032C724281EB94FAD276944F38>).

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”.

Поэтому, как представляется, вполне обоснованные с морально-этической точки зрения претензии к депутатам, лично не участвующим в заседаниях Думы, не могут иметь никаких юридических последствий. Тем более, что можно предположить: должным образом оформленные заявления от депутатов о передаче своего голоса с открытой датой постоянно хранятся либо в Комитете Государственной думы по регламенту и организации ее работы, либо в аппаратах депутатских фракций.

Здесь следует обратить внимание на следующий факт. Общественная палата обещала 2 июня 2010 г. обнародовать список “прогульщиков” из числа членов Государственной думы и Совета Федерации, но затем передумала. В заявлении рабочей группы Общественной палаты говорится, что список публиковать бессмысленно, что “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 [Список... 2010]. Таким образом, Общественная палата в очередной раз продемонстрировала неспособность участвовать в гражданском контроле ввиду отсутствия у этой псевдообщественной организации какой-либо гражданской позиции при ее явной зависимости от власти.

Необходимо также отметить и одно малоизвестное обстоятельство, в некоторой степени оправдывающее систематическое отсутствие многих депутатов фракции Единая Россия не только на пленарных заседаниях, но и вообще в Государственной думе. Оно сопряжено с организацией работы фракции Единая Россия, которая регламентируется положением о фракции¹. Данное положение устанавливает, что исключительно Президиум фракции “определяет позицию фракции по вопросам текущей законопроектной деятельности и доводит ее до членов фракции” (п. 22 д) и при этом “решения Президиума фракции... являются обязательными для членов фракции” (п. 25).

Таким образом, как будет по любому законодательному решению всегда единогласно голосовать фракция, обладающая большинством в Государственной думе, определяют не все члены фракции, а только члены ее президиума. Поэтому наиболее ответственная работа членов фракции Единая Россия состоит в нажатии только той кнопки для голосования, на которую укажет президиум, для чего регулярное присутствие в Думе членов фракции, не занимающих значимых административных постов, очевидно не является обязательным.

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

В соответствии с законом о выборах депутатов Государственной думы (п. 4 ст. 38) уполномоченными представителями всех участвующих в выборах политических партий в Центральную избирательную комиссию должны предоставляться “сведения (на бумажном носителе и в машиночитаемом виде) о размере и об источниках доходов каждого кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на правах собственности (в том числе совместной собственности)”. Например, такие сведения

¹ Положение о фракции Всероссийской политической партии Единая Россия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, которое утверждено Организационным собранием членов фракции Всероссийской политической партии Единая Россия в Государственной думе Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (протокол № 1 от 18 декабря 2007 г.). Этот документ нигде не опубликован, тщательно оберегается не только от внешнего внимания, но и от депутатов – членов фракции, и был получен мною в частном порядке.

о кандидатах всех партий, принимавших участие в парламентских выборах 2007 г., размещены на официальном сайте Центральной избирательной комиссии (www.cikrf.ru. URL: http://www.cikrf.ru/newsite/elect_duma/politpart/fin_ot/).

В соответствии с указами Президента РФ, с 2009 г. депутаты Думы “представляют сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей ... ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным” (Указ № 558 от 18 мая 2009), и эти сведения должны размещаться на официальном сайте Государственной думы и предоставляться общероссийским СМИ (Указ № 561 от 18 мая 2009). Действительно, с 14 мая 2010 г. такие сведения размещены на официальном сайте Государственной Думы в разделе “Кадровое обеспечение ГД”.

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

Поэтому в отношении ряда депутатов следует проводить дальнейшую проверку на предмет возможного наличия ситуации, которая в Конвенции ООН против коррупции (ст. 20) определяется как “незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать”. В Конвенции незаконное обогащение предлагается “признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно”. Однако какие органы государственной власти и в каком порядке должны проводить проверку представленных депутатами 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, то есть правомочием производить суд, и в этот перечень не включено неправомерное обогащение. Это значит, что установление такого преступления российским законодательством не предусматривается.

Подобный контроль сведений о доходах и имуществе, очевидно, может быть осуществлен и в отношении депутатов законодательных органов субъектов РФ. Перспективными в смысле возможности практической реализации представляются и 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) [Мэннинг, Парисон, 2003, с. 53], реализуемого посредством назначения на государственные должности и продвижения по государственной службе на основе профессионального конкурсного отбора. Такой подход предусмотрен Конвенцией ООН против коррупции (ст. 7) в качестве одной 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, что: “Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено настоящей статьей. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы”. В этой же статье закона установлен ряд исключений, при которых конкурс не проводится. Так, в частности, происходит «при назначении на должности гражданской службы категории “руководители”, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации». Но даже при замещении должности без конкурса государственный служащий должен соответствовать установленным законом (ст. 12) квалификационным требованиям к данной должности.

Упреждающий гражданский контроль соблюдения порядка и квалификационных требований при замещении должностей государственной гражданской службы по конкурсу может играть существенную роль в предупреждении коррупции и других злоупотреблений в системе государственной службы. Нормативно-правовые и информационные условия для практической реализации ответственными и инициативными гражданами такого контроля устанавливает “Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации” (Указ Президента РФ № 112 от 1 февраля 2005). Этим положением государственному органу, в котором проводится конкурс, предписано размещать информацию о его проведении и о результатах на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования (Интернете).

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

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

Если выявление и урегулирование конфликтов интересов, в которых в качестве возможного получателя имущественного дохода фигурирует непосредственно государственное должностное лицо, могут осуществляться и относиться прежде всего к компетенции соответствующих институтов административного контроля и прокуратуры, то упреждающий гражданский контроль призван выявлять в основном признаки возможного конфликта интересов с участием “третьих лиц”. В качестве таковых чаще всего выступают супруга или супруг, совершеннолетние дети и другие родственники

государственного должностного лица. При выявлении по результатам гражданского контроля признаков возможного конфликта интересов дальнейшее расследование этой ситуации должно осуществляться в порядке административного контроля или прокуратурой. Информационно-технологической основой для осуществления гражданского контроля в этой сфере могут служить официально декларированные и опубликованные в соответствии с указами Президента РФ сведения о доходах и имуществе “третьих лиц”.

Анализ таких сведений совместно со сведениями, содержащимися согласно Федеральному закону “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предприятий” в открытом и общедоступном Едином государственном реестре юридических лиц, позволяет выявить субъекты экономической деятельности, собственником, владельцем, руководителем или аффилированным лицом которых являются супруга или супруг государственного должностного лица. Далее проводится мониторинг нормативных правовых актов, принятых органом публичной власти, в котором контролируемое должностное лицо занимает одну из руководящих должностей, и теми органам и организациями, которые в административном порядке подведомственны этому лицу. Здесь анализу в первую очередь подлежат нормативные правовые акты, содержащие решения о размещении заказов на товары, продукцию и услуги для государственных или муниципальных нужд, о предоставлении в аренду или собственность земельных участков и имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, о выдаче лицензий и других разрешительных документов на ведение хозяйственной деятельности и прочие решения, связанные с осуществлением такой деятельности. Если в таких решениях фигурируют субъекты экономической деятельности, собственником, владельцем, руководителем или аффилированным лицом которых являются супруга или супруг государственного должностного лица, а сами эти решения вызывают обоснованные сомнения с экономической или, тем более, с юридической точки зрения, то можно констатировать наличие признаков возможного конфликта интересов. В этом случае результаты гражданского контроля должны стать основанием для проведения дальнейшего расследования ситуации в порядке административного контроля или прокуратурой.

Примером может служить ситуация с бывшим мэром Москвы Ю. Лужковым и его супругой Е. Батуриной, как собственником и президентом ЗАО “ИНТЕКО”, осуществляющего 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 затем начало широкомасштабное строительство жилой (микрорайон “Волжский”, квартал “Шуваловский” и др.) и коммерческой (многофункциональные комплексы ИНТЕКО-парков, “Сити-Палас” и др.) недвижимости. Представляется, что в данном случае имели место признаки возможного конфликта интересов. Однако изучение этой ситуации ни Контрольным управлением Президента РФ, ни прокуратурой не проводилось.

Сведения о доходах и имуществе других родственников государственных должностных лиц, кроме его супруги или супруга и только их несовершеннолетних детей, по действующему законодательству не декларируются. Это, как представляется, порождает питательную среду для возникновения конфликтов интересов, в которых в качестве “третьего лица” могут участвовать другие родственники государственных должностных лиц. Такая ситуация создает и некоторые информационно-технологические сложности для проведения гражданского контроля подобных 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 на основе сведений из Единого реестра юридических лиц приходится устанавливать собственников, владельцев, руководителей и аффилированных лиц всех таких субъектов экономической деятельности, а

затем решать не всегда разрешимую в настоящих условиях задачу выявления возможных родственных связей этих лиц с контролируемым государственным должностным лицом или его супругой (супругом).

Очевидно, что существуют и иные, кроме указанных, направления деятельности публичной власти, гражданский контроль которых могут осуществлять социально активные граждане и их автономные от государства объединения с использованием различного законодательного инструментария. Пример такого эффективного метода борьбы с коррупцией – иск в защиту неопределенного круга лиц. Этот инструмент позволяет создать конкуренцию прокуратуре как главному защитнику общественных интересов в романо-германской правовой системе, со стороны непосредственно граждан. Последние, “руководствуясь как общегражданскими, так и личными материальными соображениями, могут кардинально изменить ситуацию с коррупцией” [Филиппов, Кузнецов, 2011, с. 64].

Принципиально важным представляется тот факт, что все более значимое место в качестве информационно-технологической основы гражданского контроля занимает 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. А технологии поиска и обработки такой информации позволяют существенно сократить время и повысить качество анализа и общественной экспертизы работы этих органов и организаций.

Можно выделить два информационно-технологических направления совершенствования и развития гражданского контроля на основе использования Интернета. Первое – разработка и совершенствование ИКТ поиска и обработки информации в Интернете, предназначенных для решения конкретных задач на различных этапах гражданского контроля, и оснащение такими технологиями общественных организаций. Второе направление – систематический мониторинг каждой общественной организацией состояния и информации официальных сайтов органов и организаций государственной и муниципальной власти, осуществляющих деятельность в области, относящейся к сфере компетенции общественной организации. Такие локальные мониторинги сами представляют собой одно из направлений гражданского контроля. Их целесообразно проводить по единой методике, чтобы использовать полученные результаты 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 [Мониторинг...].

Гражданский контроль, базирующийся на использовании Интернета и новейших ИКТ, в принципе позволяет кардинально изменить ситуации по сравнению с той, которая описана у Дж. Оруэлла: “Большой Брат смотрит на тебя” [Оруэлл, 1989, с. 22]. Создаются возможности ситуации, при которой сами граждане контролируют “Большого Брата”.

К сожалению, сегодня в России ни занимающие активную позицию граждане и их объединения, осуществляющие гражданский контроль, ни СМИ, публикующие результаты гражданского контроля, особенно такой его неотъемлемой составляющей, как журналистские расследования, не могут не только обязать прокуратуру провести дальнейшее расследование, но и просто оказать воздействие на принятие соответствующих решений. Однако сам факт раскрытия посредством гражданского контроля возможных злоупотреблений должностным положением и их обнародование создает для публичных должностных лиц и чиновников всех ветвей и уровней власти риски, которые при смене политической ситуации или просто расклада политических сил могут положить конец их политической или служебной карьере и даже привести к возбуждению уголовных дел.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Головцинский К.И.* Диагностика коррупциогенности законодательства. М., 2004.
- Конвенция ООН против коррупции. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/58/4 от 21 ноября 2003 года (URL: www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp).
- Краснов М.А., Талатина Э.В., Южаков В.Н.* Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2.
- Мониторинг официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления. Сайт Института Развития Свободы Информации (www.svobodainfo.org). URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/6>).
- Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.
- Нисневич Ю.А.* Закон и политика. М., 2005.
- Оруэлл Дж.* “1984” и эссе разных лет. М., 1989.
- Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003.
- Список депутатов-прогульщиков решили не публиковать // Lenta.ru. 2010. 5 июня. (URL: <http://lenta.ru/news/2010/06/03/absent/>).
- Сравнение доходов и расходов должностных лиц. Проектно-учебной лаборатории анти-коррупционной политики Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. (URL: <http://lap.hse.ru/placeholders>).
- Филиппов П.С., Кузнецов Е.А.* Иск в защиту интересов неопределенного круга лиц как метод борьбы с коррупцией // Общественные науки и современность. 2011. № 5.

© Ю. Нисневич, 2012