



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

ДОКЛАД

об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год



МОСКВА
2013



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
CIVIC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

ДОКЛАД
об эффективности проводимых
в Российской Федерации
антикоррупционных
мероприятий
и участия институтов
гражданского общества
в реализации
антикоррупционной политики
за 2013 год

МОСКВА
2013

УДК 323/324(470+571)(082)

ББК 66.3(2Рос)я43

Д63

Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2013.

Межкомиссионная рабочая группа по подготовке Доклада: М.В. Островский (руководитель рабочей группы), В.В. Гриб (заместитель руководителя рабочей группы), С.А. Абакумов, А.Н. Арбузов, В.И. Васильев, М.С. Григорьев, Л.Н. Духанина, А.Н. Жарков, Н.И. Зятьков, М.В. Каннабих, И.В. Котелевская, Е.А. Лукьянова, Д.И. Милославская, И.И. Мохначук, С.А. Орджоникидзе, С.В. Ряховский, Е.В. Семеняко, Г.В. Федоров.

Рабочая группа выражает признательность за участие в подготовке Доклада и предоставленные материалы заведующему кафедрой административного права Уральской государственной юридической академии, д.ю.н., профессору С.Д. Хазанову.

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 20 декабря 2013 года.

Редакционная подготовка: Т.Г. Насриддинов, Т.С. Иларионова, С.П. Кочешев, А.С. Юдин, О.Н. Тишкова, С.З. Аминова, Р.Э. Гадиров.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
I. О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В 2013 ГОДУ	8
1.1. Развитие законодательства в сфере противодействия коррупции	8
1.2. Мониторинг принятия планов и программ по противодействию коррупции в 2013 году	13
1.3. Мониторинг сайтов федеральных органов исполнительной власти	21
1.4. Повышение эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов	31
1.5. Повышение эффективности проверок деклараций госслужащих об имуществе и доходах	36
1.6. Повышение эффективности правового регулирования порядка исполнения антикоррупционных обязанностей должностными лицами	40
1.7. Мониторинг эффективности организации и проведения антикоррупционной экспертизы	43
1.8. Мониторинг эффективности применения юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений	47
1.9. Совершенствование механизмов публичного администрирования, повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг	51
1.10. Выявление и систематизация причин и условий проявления коррупции, мониторинг коррупционных рисков и их устранение	54
1.11. Анализ эффективности внедрения антикоррупционных механизмов управления государственной и муниципальной службой	57
II. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	62
2.1. Основные принципы организации антикоррупционного общественного контроля	62
2.2. Общественный контроль в регионах России	66
2.3. Общественный мониторинг исполнения президентских указов №№ 596-606	73
2.4. Новый порядок формирования общественных советов в контексте развития механизмов общественного контроля	77

III. АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ — 2013.....	81
3.1. Общественный контроль деятельности полиции	81
3.2. Общественный контроль в судебной системе	85
3.3. Коррупция в оборонно-промышленном комплексе: задачи государства и общественный контроль	88
3.4. Противодействие коррупции в сфере управления госимуществом.....	93
3.5. Противодействие коррупции в сфере образования и науки.....	97
3.6. Противодействие коррупции и общественный контроль в ЖКХ	101
3.7. Антикоррупционная составляющая общественного экологического контроля.....	108
3.8. Противодействие коррупции в органах опеки и попечительства.....	110
3.9. Противодействие коррупции и общественный контроль за обеспечением прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания	113
3.10. Противодействие коррупции и общественный контроль в сфере миграции	118
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	121

ВВЕДЕНИЕ

Доклад подготовлен Общественной палатой Российской Федерации в рамках реализации ее функции общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации, закрепленной Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

При подготовке настоящего Доклада Общественная палата Российской Федерации исходит из следующих позиций.

Коррупция остается в настоящее время одной из ключевых проблем нашего общества. Она негативным образом воздействует на качество государственного управления, отравляет отношения, разрушает взаимное доверие власти и граждан и ведет к дезинтеграции и деградации социальных структур. Именно из-за коррупции в России цены на товары и услуги завышены в среднем на 20%¹.

Основа системы противодействия коррупции — общественный контроль во всем многообразии форм его проявления. При этом для сохранения принципа его объективности и непредвзятости общественный контроль должен быть свободен от излишней политизированности. Борьба с коррупцией не должна превращаться в борьбу с государством и его институтами. Провокации и огульные обвинения могут дискредитировать саму идею общественного контроля и противодействия коррупции.

Общественная палата Российской Федерации вместе с региональными общественными палатами и общественными советами при органах исполнительной власти является институциональной основой системы общественного контроля. Законодательной его основой должен стать закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», проект которого был разработан в 2012 году и в активных дискуссиях продолжал дорабатываться в 2013 году².

Ключевым условием его осуществления является обеспечение информационной открытости объектов контроля — органов власти на всех уровнях, государственных компаний и бюджетных организаций. Информационная открытость в сегодняшних условиях включает в себя, в первую очередь, интернет-ресурсы, содержащие адекватную и актуальную информацию, как по предметам ведения соответствующих органов, так и по тематике противодействия коррупции.

1 Круглый стол «Роль гражданского общества в противодействии коррупции», Общественная палата Российской Федерации, 16.12.13.

2 Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, — Президент России, 24.09.13, // <http://www.kremlin.ru/assignments/19287/>.

Исходя из этого, в рамках подготовки материалов для настоящего Доклада был реализован проект мониторинга реализации антикоррупционных мероприятий органами власти, включивший в себя:

- мониторинг принятия государственными и муниципальными органами, иными организациями планов и программ по противодействию коррупции;
- мониторинг официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти на предмет соблюдения единых требований к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции;
- мониторинг эффективности организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Также, при подготовке настоящего Доклада был использован широкий круг информационных и аналитических источников:

- обращения граждан в Общественную палату Российской Федерации, полученные как по обычным каналам почтовой и электронной связи, так и на «горячую линию» «Стоп коррупция!»³. Впервые в 2013 году на сайте Палаты была размещена специальная форма для подачи предложений граждан непосредственно к Докладу об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики;
- материалы общественного мониторинга реализации социальных задач, определенных в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№596-606 — мониторинг проводился в течение 2013 года Общественной палатой Российской Федерации совместно с региональными общественными палатами по направлениям: «Социальные аспекты образования», «Поддержка граждан с ограниченными возможностями», «Доступное жилье, социальная поддержка многодетных семей», «Формирование здорового образа жизни», «Охрана материнства и детства»;
- материалы мониторинга открытости информации на коммунальные услуги, размещенной на сайтах органов субъектов Российской Федерации, осуществленного в течение 2013 года Общественной палатой Российской Федерации совместно с НП «ЖКХ-контроль»;
- материалы слушаний, заседаний и круглых столов по тематике общественного контроля и противодействия коррупции, проведенные в Общественной палате Российской Федерации в течение года;
- ответы органов власти и НКО на запросы Общественной палаты Российской Федерации и материалы, полученные из региональных общественных палат;

3 «Горячая линия» работает в Общественной палате Российской Федерации с 2011 года.

- данные из открытых источников: опубликованная статистика, научные монографии, исследовательские отчеты, публикации средств массовой информации и блогосферы.

Основные положения Доклада, его выводы и рекомендации неоднократно обсуждались на публичных мероприятиях Палаты в течение года, а также на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 20 декабря 2013 года, принявшем решение об опубликовании Доклада.

I. О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В 2013 ГОДУ

1.1. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В 2013 году дальнейшее развитие получило законодательство о противодействии коррупции, начало которому было положено Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции».

По этому поводу 19 сентября 2013 года в Общественной палате Российской Федерации состоялся круглый стол «Итоги антикоррупционной пятилетки». На нем выступили члены Общественной палаты Российской Федерации, представители бизнес-сообщества, служащие правоохранительных органов. Были рассмотрены результаты практической деятельности по противодействию коррупции, в том числе профилактического характера, оценены усилия по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению, успехи и неудачи антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Было отмечено, что в общем и целом сформирована правовая база противодействия коррупции, однако главная проблема заключается в неэффективности механизма правоприменения. Участники круглого стола поддержали внедрение механизмов общественного контроля, необходимость введения мер защиты прав заявителей, поддержали актуальность и необходимость антикоррупционного просвещения. В качестве ключевого механизма противодействия коррупции представители органов власти указали на разработанную крупнейшими предпринимательскими объединениями Антикоррупционную хартию российского бизнеса⁴.

В 2013 году на федеральном уровне были введены нормы, направленные на то, чтобы поставить под контроль не только доходы, но и расходы государственных служащих, лиц, замещающих государственные должности, руководителей государственных корпораций⁵. При этом органы про-

4 19 сентября в Общественной палате Российской Федерации прошел круглый стол «Итоги антикоррупционной пятилетки», — Бизнес-омбудсмен, 20.09.13, // <http://www.ombudsmanbiz.ru/main.php?mid=3&doc=1247/>.

5 Постановление Правительства Российской Федерации от 13.03.13 № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности»; Указ № 309 от 02.04.13 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и Указ № 310 от 02.04.13 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле

кураторы наделены полномочиями в судебном порядке взыскивать в доход Российской Федерации имущество должностных лиц, в отношении которого не подтверждена законность источников его приобретения. Принятие этих мер стало существенным шагом на пути установления в России ответственности за незаконное обогащение, как это предусмотрено статьей 20 Конвенции ООН против коррупции⁶.

7 мая 2013 года был принят Федеральный закон № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», а также Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». Как известно, ранее был принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

6 июня 2013 года был подписан Указ Президента Российской Федерации № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации».

Осенью 2013 года были обнародованы данные о проверках соответствия доходов государственных служащих их расходам. По итогам этих проверок к 3 тыс. служащих (2,3%) были применены меры юридической ответственности, из них 200 человек (0,15%) служащих разных уровней уволены со службы в связи с утратой доверия⁷.

В то же время проверки выявили и ряд недоработок в законодательстве. В частности, не указываются, например, у какого банка и под какой процент были взяты ипотека или заем, а именно эта информация позволяет выявлять коррупционные схемы. Не установлена единая форма справки о доходах и расходах. Кроме того, уволить государственного служащего за представление ложных

за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

6 9 декабря — Международный день борьбы с коррупцией — Генеральная прокуратура Российской Федерации, 09.12.13, // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-85681/>.

7 Кремль отчитался о коррупции, — Интерфакс, 30.10.13, // <http://www.interfax.ru/russia/txt.asp?id=338005&sw=%EA%E9%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF&bd=7&bm=10&by=2013&ed=7&em=11&ey=2013&secid=0&mp=2&p=1/>.

сведений о доходах и имуществе возможно, только если он это сделал умышленно, однако доказать умысел крайне затруднительно⁸.

Но не только меры ответственности за коррупцию были в центре внимания государства. Усилия прилагались и для того, чтобы был повышен уровень антикоррупционной квалификации государственных служащих⁹. Большую роль здесь должно сыграть специальное Письмо Минтруда России от 19 марта 2013 года №18-2/10/2-1490 «Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции»¹⁰. В нем подчеркивается, что перед каждым федеральным государственным органом, государственным органом субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, аппаратом избирательной комиссии муниципального образования стоит задача эффективно использовать положения законодательства на практике. При этом весь массив норм антикоррупционного законодательства необходимо адаптировать таким образом, чтобы он функционировал в конкретном органе с учетом специфики реализуемых функций. Для этого должны быть использованы как правовые инструменты, определенного федеральным законодательством, так и любые организационные меры, объем которых не ограничен. Во многом возможность выбора организационного механизма возложена на правоприменителя и может различаться. В письме также отмечается, что есть значительные проблемы правоприменения актов по противодействию коррупции. Например, лишь небольшая часть федеральных органов исполнительной власти занимается самостоятельным методическим сопровождением антикоррупционной деятельности. Отсутствует культура антикоррупционного поведения. В письме Минтруда подчеркивается, что вопросам «идеологии борьбы с коррупцией, правовому просвещению и формированию правильных стереотипов поведения нужно уделять больше внимания».

Среди мер, предусмотренных Министерством труда и социальной политики, есть, в частности, такая, как привлечение государственных и муниципальных служащих к участию в обсуждении и разработке нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции; активизация участия государственных и муниципальных служащих в работе структурных подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, осуществляющих функции по противодействию коррупции; стимулирование государственных и муниципальных служащих к предоставлению информации о замеченных ими случаях коррупционных правонарушений, нарушениях требований к служебному поведению, ситуациях конфликта интересов; просвещение государственных и муниципальных служащих

8 Они могут всплыть заново в других органах власти, — Газета.ru, 14.12.13, // http://www.gazeta.ru/politics/2013/12/13_a_5802437.shtml/.

9 Распоряжение Президента Российской Федерации от 13.05.13 № 198-рп «Об организации в 2013 году повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции».

10 Письмо Минтруда России №18-2/10/2-1490 от 19.03.13, — сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, 20.03.13, // <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/18/>.

по вопросам антикоррупционной тематики и методическое обеспечение их профессиональной служебной деятельности.

В 2013 году получило свое развитие законодательство по отдельным отраслям общественного и государственного контроля. Так, теперь имеет прочную правовую основу парламентский контроль — на основе специального Федерального закона¹¹, созданы концептуальные основы контроля за деятельностью естественных монополий¹².

Значительно активнее стала действовать Российская Федерация на международном уровне при реализации собственной политики противодействия коррупции.

20 ноября 2013 года Президент России утвердил концепцию общественной безопасности Российской Федерации. В ней в частности говорится, что, несмотря на формирование в Российской Федерации соответствующих потребностям времени правовых и организационных основ противодействия коррупции, уровень распространённости этого явления продолжает оставаться высоким. Отмечаются многочисленные факты коррупционных преступлений, совершаемых против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Наблюдаются устойчивые тенденции к сращиванию интересов бизнеса и чиновников, включению в коррупционные схемы должностных лиц и представителей бизнеса иностранных государств. Являясь одной из системных угроз общественной безопасности, коррупция существенно затрудняет нормальное функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации российской экономики, вызывает серьёзную тревогу в обществе и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене¹³.

3 декабря 2013 года подписан Указ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»¹⁴, в соответствии с которым было создано одноименное управление в составе Администрации Президента Российской Федерации. В его задачи будет входить контроль над исполнением законов, подготовка предложений по противодействию коррупции в госорганах, обеспечение деятельности Совета при Президенте по противодействию коррупции, законодательные инициативы.

Кроме того, готовятся поправки в законодательство, которые внесут изменения, уточняющие имущественную ответственность за взяточничество, в частности, в тех случаях, когда имущество записано на родственников виновного¹⁵.

Общественная палата Российской Федерации в ходе своих мероприятий неоднократно обращала внимание на необходимость ужесточения

11 Федеральный закон от 07.05.13 № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

12 Распоряжение Правительства РФ от 19.09.13 № 1689-р «О Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий».

13 Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, — Президент России, 20.11.13, // президент.рф/документы/19653/.

14 См.: // президент.рф/новости/19747.

15 Борьбу с коррупцией распространяют на родственников, — Коммерсант, 09.12.13, // <http://www.kommersant.ru/doc/2363606/>.

ответственности в отношении монопольных сговоров, в том числе в сфере ценообразования стоимости продуктов и товаров первой необходимости и энергоносителей для отечественного производителя и потребителя. А также необходимость разработки и реализации программы «Антимонопольный общественный контроль и общественный мониторинг доступности рынков для отечественного производителя продуктов и товаров первой необходимости».

8 апреля 2013 года было принято Распоряжение Президента Российской Федерации № 139-рп «О подписании Соглашения об образовании Межгосударственного совета по противодействию коррупции». Тем самым создавался особый институт в масштабах СНГ. Межгосударственный совет должен стать органом отраслевого сотрудничества Содружества, главной задачей которого будет организация и координация противодействия коррупции, мониторинг реализации обязательств стран СНГ в сфере противодействия коррупции и конструктивное сотрудничество с международными и региональными механизмами. Совет будет содействовать выработке единых подходов в целях сближения и гармонизации национального законодательства стран СНГ, разрабатывать предложения по совершенствованию правовой базы сотрудничества, координировать взаимодействие компетентных органов. В его компетенцию войдут вопросы организации подготовки и повышения квалификации кадров и создания для этих целей базовых организаций, проведения совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам, представляющим взаимный интерес¹⁶.

Проблемы противодействия коррупции обсуждались и на саммитах. Так, руководители Федеративной Республики Бразилия, Российской Федерации, Республики Индия, Китайской Народной Республики и Южно-Африканской Республики провели 27 марта 2013 года в Дурбане (Южная Африка) пятый саммит БРИКС. В ходе встречи были приняты Этеквинская декларация и Этеквинский план действий, как одно из новых направлений сотрудничества было названо сотрудничество стран БРИКС в области борьбы с коррупцией¹⁷.

Россия использовала свое председательство при подготовке саммита G20, состоявшегося в Санкт-Петербурге 5-6 сентября, для изучения проблематики противодействия коррупции, принятия решений с этой целью, побуждения других стран к присоединению к международным актам против коррупции. Был подготовлен Мониторинговый отчет рабочей группы по противодействию коррупции за 2013 год, а затем участники саммита приняли Санкт-Петербургскую рамочную программу для рабочей группы G20 по противодействию коррупции.

16 Правительство Российской Федерации одобрило создание совета по противодействию коррупции в СНГ, — Первое антикоррупционное СМИ, 27.03.13, // <http://pasm.ru/archive/78028/>.

17 Этеквинская декларация и Этеквинский план действий, — Президент России, 27.03.13, // http://www.kremlin.ru/ref_notes/1430/.

1.2. МОНИТОРИНГ ПРИНЯТИЯ ПЛАНОВ И ПРОГРАММ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В 2013 ГОДУ

Разработка и принятие органами государственной власти и органами местного самоуправления планов и программ по противодействию коррупции призваны обеспечить их участие в проведении антикоррупционной политики, согласовать ведомственные, региональные и муниципальные антикоррупционные мероприятия с требованиями Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы и иными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

Мониторинг планов федеральных органов исполнительной власти¹⁸ показывает, что подавляющее большинство органов не проводили в достаточной степени работу по актуализации своих антикоррупционных планов, принятых в 2012 году, по их приведению в соответствие с изменениями, внесенными в федеральное антикоррупционное законодательство. В частности, в планы подавляющего большинства федеральных органов исполнительной власти на 2013 год не вносились изменения, предусматривающие:

- распространение антикоррупционных обязанностей на руководителей государственных учреждений и лиц, претендующих на замещение соответствующих должностей, а также на должностных лиц организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

- необходимость внедрения антикоррупционных программ в деятельность подведомственных федеральным органам исполнительной власти государственных учреждений и предприятий;
- мониторинг исполнения обязанностей по декларированию расходов и контроля за их исполнением.

Причина подобного положения дел состоит, очевидно, в том, что планы федеральных органов исполнительной власти составлены на основании Типового плана противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти, одобренного протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 15 июня 2012 года, который, в свою очередь, не претерпевал изменений в 2013 году. Однако данный факт не может оправдать отсутствие со стороны федеральных органов исполнительной власти соответствующей инициативы по приведению своих планов в соответствие с изменениями федерального законодательства о противодействии коррупции.

Безусловно, Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти позволяет обеспечить унификацию методических и методологических подходов к проводимой данными органами антикоррупционной политике, повышает эффективность контроля за принимаемыми

18 Мониторинг проведен в 2013 году Научно-исследовательским центром правового обеспечения административной реформы, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы Уральской государственной юридической академии. Руководитель Центра — заведующий кафедрой административного права УрГЮА, профессор С.Д. Хазанов.

антикоррупционными мерами, в том числе за представляемыми отчетами о достигнутых результатах, но, в то же время, выступает фактором, препятствующим в должной степени учесть особенности коррупционных рисков, существующих в тех или иных сферах или отраслях государственного управления, обеспечить надлежащий уровень специализации антикоррупционных мер в зависимости от особенностей исполняемых государственным органом государственных функций и предоставляемых государственных услуг.

Анализ действующих в 2013 году планов федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции выявил те же недостатки, которые были отмечены в Докладе Общественной палаты Российской Федерации в 2012 году:

- недостаточная корреляция планов с текущими изменениями законодательства в области противодействия коррупции;
- отнесение к антикоррупционным мероприятиям решений по совершенствованию организационной, кадровой работы федеральных органов исполнительной власти, не имеющих непосредственной связи с профилактикой коррупционных правонарушений или механизмами их выявления и пресечения (совершенствование документооборота, повышение квалификации государственных служащих и т. п.);
- включение в планы мероприятий, не требующих разработки специальных организационно-управленческих механизмов их внедрения, осуществляемых в «повседневном режиме» — проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проведение заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- отсутствие в планах конкретных мероприятий по выявлению, оценке и нейтрализации коррупционных рисков, характерных именно для данного федерального органа исполнительной власти;
- определение в планах антикоррупционных мер в неконкретизированном виде, не позволяющем оценить их содержание и полученные от их применения результаты («повысить эффективность контроля», «обеспечить внедрение механизмов», «усилить взаимодействие» и т. п.).

Подобная практика существенно снижает эффективность общественного контроля за реализацией антикоррупционной политики и в целом не способствует более качественному выполнению требований антикоррупционного законодательства.

Критически следует отнести и к практике формирования федеральными органами исполнительной власти тех разделов планов, которые призваны отразить особенности антикоррупционных мероприятий, проводимых с учетом специфики их деятельности. Так, например, в соответствующем разделе плана мероприятий по противодействию коррупции Министерства регионального развития Российской Федерации на 2012-2013 годы, утвержденного приказом Минрегионразвития России от 28 августа 2012 года № 394, содержатся

следующие мероприятия: совершенствование контрольно-надзорных и разрешительных функций, оптимизация предоставления государственных услуг, в том числе внедрение административных регламентов осуществления государственных функций и государственных услуг, проведение совещаний с руководителями подразделений кадровых служб, осуществление мер по кадровому укреплению подразделений, в функциональные обязанности которых входит участие в международном сотрудничестве по вопросам противодействия коррупции, организация выполнения мероприятий, относящихся к компетенции министерства, предусмотренных отдельными указами Президента Российской Федерации. Точно такой же перечень содержится в планах мероприятий, проводимых в Министерстве финансов Российской Федерации (приказ Минфина России от 26 июня 2012 года № 241) и ряде других федеральных органов исполнительной власти.

Некоторые федеральные органы исполнительной власти вообще не включили в свои планы противодействия коррупции раздел, отражающий мероприятия по противодействию коррупции с учетом специфики своей деятельности (например, Министерство энергетики Российской Федерации, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта).

Таким образом, в целях повышения эффективности участия федеральных органов исполнительной власти в реализации антикоррупционной политики в форме разработки и реализации планов по противодействию коррупции можно сформулировать следующие рекомендации:

1. планирование антикоррупционных мероприятий должно осуществляться с учетом особенностей коррупционных рисков и форм коррупционных проявлений в подведомственной сфере или области государственного управления, с учетом перечней сфер (отраслей) и должностей государственной службы с высоким риском коррупционных проявлений;
2. антикоррупционные мероприятия должны быть направлены, в первую очередь, на государственные функции и государственные услуги, исполнение и предоставление которых также связано с высоким риском коррупционных проявлений: проведение контрольных проверок, размещение заказов для государственных нужд, распоряжение и использование государственного имущества, распределение государственных ресурсов, выдача разрешений на занятие определенными видами деятельности, производство по делам об административных правонарушениях и т. д.;
3. антикоррупционные мероприятия должны быть связаны с необходимостью разработки и внедрения дополнительных организационно-правовых механизмов, позволяющих выявлять, предотвращать, расследовать коррупционные правонарушения, выявлять коррупционные риски, сопутствующие исполнению должностными лицами соответствующих государственных функций, способствующих вовлечению в профилактику коррупционных правонарушений институтов

гражданского общества, а также создающих условия для эффективного взаимодействия между различными субъектами профилактики коррупции;

4. исполнение основного перечня антикоррупционных мероприятий не должно возлагаться только на кадровые подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений (уполномоченных должностных лиц), следует обеспечить возложение обязанности по принятию антикоррупционных мер на основные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти, в том числе непосредственно исполняющие государственные функции и предоставляющие государственные услуги с высоким риском коррупционных проявлений, их руководители должны нести персональную ответственность за эффективность мониторинга состояния коррупции в подведомственной сфере государственного управления;
5. при планировании антикоррупционных мероприятий следует обеспечить преемственность разрабатываемых мер с теми мероприятиями, которые уже реализовывались в федеральном органе исполнительной власти в течение предшествующего периода — так, например, внедрение в деятельность федерального органа исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг являлось задачей, которая решалась в рамках административной реформы 2006-2010 годов, поэтому включение подобного мероприятия в планы на 2012-2013 годы не является обоснованным.

При планировании мероприятий по противодействию коррупции необходимо обеспечить возможность осуществления полноценного общественного контроля за их исполнением, прежде всего, с точки зрения достигнутых результатов. Для этого должен быть сформирован механизм, обеспечивающий своевременное информирование институтов гражданского общества о ходе реализации антикоррупционного мероприятия, должностных лицах, задействованных в его осуществлении, а также обеспечивающий возможность проведения независимого антикоррупционного мониторинга.

Мониторинг принятия планов (программ) по противодействию коррупции органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 2013 года либо внесения изменений в ранее утвержденные планы выявил незначительную правотворческую практику регионов по приведению своих антикоррупционных планов в соответствие с изменениями федерального законодательства по противодействию коррупции. Среди тех, кто стремится поддерживать свои антикоррупционные планы в актуальном состоянии можно отметить Московскую область (распоряжение губернатора Московской области от 18 февраля 2013 года № 75-РГ «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Московской области на 2013 год»), Ставропольский край (распоряжение Правительства Ставропольского края от 24 сентября 2013 года № 336-рп «О внесении изменений в План мероприятий по противодействию коррупции в органах исполнительной власти Ставропольского края, утвержденный распоряжением Правительства

Ставропольского края от 31 мая 2010 года № 225-рп»), Мурманскую область (постановление Правительства Мурманской области от 30 июля 2013 года № 427-ПП «О внесении изменений в план основных мероприятий по противодействию коррупции в Мурманской области на 2012-2013 годы»), Омскую область (указ губернатора Омской области от 6 февраля 2013 года № 13 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в органах исполнительной власти Омской области на 2013 год»), Краснодарский край (распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 24 июля 2013 года № 650-р «О мерах по противодействию коррупции в администрации Краснодарского края» (вместе с «Планом мероприятий по противодействию коррупции в администрации Краснодарского края»)), Ивановскую область (распоряжение губернатора Ивановской области от 30 августа 2013 года № 143-р «Об утверждении плана отдельных мероприятий по противодействию коррупции в Ивановской области»), Белгородскую область (постановление губернатора Белгородской области от 21 мая 2013 года № 57 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в Белгородской области на 2013 год»), Иркутскую область (распоряжение губернатора Иркутской области от 10 апреля 2013 года № 32-р «Об утверждении плана деятельности исполнительных органов государственной власти Иркутской области по противодействию коррупции на 2013 год»), Республику Тыва (указ главы Республики Тыва от 17 января 2013 года № 10 «О Плана противодействия коррупции в Республике Тыва на 2013 год»).

Значительным недостатком региональных и муниципальных планов противодействия коррупции является отсутствие должной степени дифференциации антикоррупционных мероприятий в зависимости от типов и видов коррупционных проявлений — абсолютное большинство планируемых мер направлены на противодействие коррупции в системе региональных органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и никоим образом не затрагивают иные виды коррупции — в законодательных и представительных органах, в избирательных комиссиях, в контрольно-счетных органах, в аппаратах мировых судей, а также коррупционные проявления в бизнес-сообществе и бытовую коррупцию, предполагающих принятие мер в отношении деятельности коммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений и предприятий.

На общем фоне более ответственный подход к разработке региональной программы противодействия коррупции демонстрирует Свердловская область (постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1276-ПП «Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие кадровой политики в системе государственного и муниципального управления Свердловской области и противодействие коррупции в Свердловской области до 2020 года»). Отличительными особенностями данной программы являются: планирование антикоррупционных мероприятий на значительную временную перспективу (до 6 лет включительно); анализ ситуации с противодействием коррупции в регионе, описание региональных особенностей отдельных коррупционных рисков, имеющихся достижений и недостатков в их выявлении и нейтрализации и,

как следствие, преемственность антикоррупционных мер, перечень которых составлен с учетом показателей 2010-2013 года; наличие целевых показателей реализации программы с указанием тех конкретных мер, которые призваны обеспечить их достижение; выделение средств областного бюджета на реализацию отдельных антикоррупционных мероприятий, в том числе связанных с социологическими исследованиями, иными научно-исследовательскими работами; взаимосвязь планируемых антикоррупционных мер с мероприятиями по совершенствованию кадровой политики в области гражданской и муниципальной службы, с мероприятиями по обеспечению эффективной и результативной деятельности государственных и муниципальных служащих. Указанный подход позволяет на качественно иной основе осуществлять общественный контроль за проводимой антикоррупционной политикой, в том числе за целевым использованием бюджетных средств. Однако и в данном правовом акте предлагаемые целевые показатели напрямую не связаны со снижением конкретных коррупционных рисков, с уменьшением отдельных форм и видов коррупционных проявлений, а перечень антикоррупционных мероприятий все же не достигает необходимой для общественного и экспертного контроля степени конкретности и определенности.

Таким образом, мониторинг регионального и муниципального правотворчества в области противодействия коррупции в 2013 году позволяет сформулировать следующие общие рекомендации по разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления региональных и муниципальных планов и программ противодействия коррупции:

во-первых, необходимо стремиться к достижению комплексного подхода при планировании перечня антикоррупционных мероприятий, учитывая их взаимосвязь с мерами по совершенствованию государственного и муниципального управления, по повышению эффективности и результативности деятельности государственных и муниципальных служащих, по внедрению механизмов открытости в деятельности государственных и муниципальных органов;

во-вторых, для эффективной реализации антикоррупционных планов и программ они должны предусматривать выделение финансовых средств для обеспечения внедрения отдельных антикоррупционных мер, связанных с необходимостью вовлечения в проведение антикоррупционной политики экспертного сообщества, отдельных институтов гражданского общества, а также иных мер, которые осуществляются не государственными и муниципальными служащими, а иными организациями;

в-третьих, при формировании перечня целевых индикаторов следует стремиться к тому, чтобы они свидетельствовали о снижении коррупционных рисков, отдельных видов коррупционных проявлений, а также обеспечивали возможность объективной оценки результатов их достижения со стороны институтов гражданского общества и экспертного сообщества;

в-четвертых, не следует ограничиваться принятием мер, призванных исключить коррупционные проявления только в деятельности государственных и муниципальных служащих, — необходимо обеспечить специализацию

антикоррупционного инструментария применительно к деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (депутатов, членов высшего исполнительного органа, глав муниципальных образований, руководителей и членов избирательных комиссий, мировых судей), а также руководителей государственных и муниципальных учреждений и предприятий, поскольку с учетом характера реализуемых ими полномочий в их деятельности возникают наибольшие коррупционные риски;

в-пятых, программы должны включать полноценный анализ ситуации с коррупционными проявлениями на региональном и муниципальном уровне, оценку результатов уже реализованных антикоррупционных мероприятий, анализ причин и условий, не позволяющих добиться эффективной реализации отдельных антикоррупционных мер.

Сегодня на официальных сайтах высших должностных лиц и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации практически невозможно найти следующие информационные данные:

- количество гражданских и муниципальных служащих, совершивших коррупционные правонарушения с дифференциацией по категориям и группам должностей и видам нарушенных антикоррупционных обязанностей;
- количество лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, и совершивших коррупционные правонарушения с указанием их вида (формы);
- количество и виды гражданско-правовых сделок (контактов), заключенных всеми видами государственных и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений при наличии заинтересованности руководителя органа или организации с аффилированными лицами, в том числе в нарушение установленного порядка (без получения согласия компетентного органа);
- анализ допущенных нарушений порядка предоставления сведений о доходах, о расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с указанием в отношении каждого случая тех мер, которые были применены в связи с их выявлением, анализ причин и условий нарушений порядка представления сведений;
- количество и виды государственных и муниципальных контрактов, заключенных на невыгодных для бюджета условиях, с существенными нарушениями допущенной процедуры проведения закупок, анализ причин заключения таких контрактов и принятых мер гражданско-правовой ответственности участников таких сделок;
- перечень и анализ коррупционных правонарушений, послуживших основанием для применения к государственным и муниципальным служащим, лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, иными должностным лицам такой меры дисциплинарного воздействия, как увольнение в связи с утратой доверия, а также перечень таких коррупционных правонарушений, которые повлекли за собой применение иных мер дисциплинарного воздействия;

- перечень и анализ ситуаций, послуживших основанием для констатации наличия конфликта интересов, анализ эффективности принятых мер по урегулированию возникшего конфликта интересов.

Мониторинг официальных сайтов государственных органов, государственных корпораций, государственных компаний, а также справочных правовых систем на предмет наличия у данного вида органов и организаций планов и программ противодействия коррупции выявил следующую картину. В 2013 году планы противодействия коррупции были разработаны и приняты Счетной палатой Российской Федерации (решением коллегии от 22 марта 2013 года № 13 К), Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (приказ от 29 августа 2013 года № 192-р), в 2012 году Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации (приказ от 28 июня 2012 года № 233), Фондом обязательного медицинского страхования, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Банком России (приказ от 28 декабря 2012 года № ОД-876).

Не удалось обнаружить на официальных сайтах и в иных базах данных планы и программы противодействия коррупции ни у одной из государственных корпораций, у таких акционерных обществ как «Газпром», «Роснефть», «Роснано», «Российские железные дороги», «Транснефть», «Сбербанк России», «РусГидро» — на официальных сайтах этих организаций нет ни самих планов (программ), ни информации об их принятии. Отсутствие планов и программ по противодействию коррупции или невозможность ознакомления с ними институтов гражданского общества у данного вида организаций существенно снижает возможности общественного контроля за эффективностью проводимой антикоррупционной политики, не позволяет оценить результативность мер по противодействию бизнес-коррупции. В то же время, надо отметить, что ряд из названных организаций, безусловно, принимает определенные меры по проведению антикоррупционной политики, по обеспечению соблюдения служащими и работниками этих организаций этических стандартов антикоррупционного поведения (см., например, кодекс корпоративной этики ОАО «Газпром», утвержденный решением Совета директоров от 30 июля 2012 года № 2038). Отдельную информацию можно получить при ознакомлении с ежегодными годовыми отчетами открытых акционерных обществ, государственных корпораций.

Антикоррупционные планы и программы государственных корпораций, компаний, открытых акционерных обществ, учредителем которых является Российская Федерация, должны быть разработаны в соответствии с требованиями статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» и призваны обеспечить:

- исполнение руководителями указанных организаций и иными работниками возлагаемых на них антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений;
- проведение мониторинга с целью выявления функций с высоким риском коррупционных проявлений;
- формирование механизмов надлежащего контроля за соблюдением всеми работниками этических стандартов антикоррупционного

- поведения, ограничений, запретов и обязанностей антикоррупционного характера;
- внедрение механизмов информационной открытости при принятии решений с высоким риском коррупционных проявлений;
- соблюдение всеми должностными лицами обязанностей по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

1.3. МОНИТОРИНГ САЙТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Информационная открытость органов власти — основа для независимого общественного контроля и противодействия коррупции.

Сейчас веб-сайты — это самый удобный способ взаимодействия граждан с властями. Чрезвычайно важно, чтобы любой гражданин смог бы с легкостью найти информацию на сайтах государственных органов. Эксперты портала «Инфометр»¹⁹ отмечают, что необходимо стимулирование развития открытости официальных сайтов органов государственной и муниципальной власти. Одним из инструментов в этой работе должен стать рейтинг, в котором все заинтересованные граждане могли бы проанализировать итоговые результаты мониторинга по типам ведомств и сравнить степень открытости различных органов власти в Российской Федерации.

В целом, как отмечается в опубликованном в феврале 2013 года отчете по результатам мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, который ежегодно проводит Фонд Свободы Информации, наблюдается отчетливая положительная тенденция увеличения степени информационной открытости сайтов федеральных органов исполнительной власти²⁰.

Эксперты, проводившие исследование, отметили позитивное изменение по сравнению с 2012 годом не только качественных и количественных характеристик информации, размещенной на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в 2013 году, но и повышение активности федеральных органов исполнительной власти в процессе взаимодействия с экспертами.

Однако федеральными органами исполнительной власти до сих пор не выработан единый подход к формированию структуры своих официальных сайтов.

Кроме того, отмечается в отчете, недостаточно внимания уделяется соблюдению сроков и периодичности размещения на официальных сайтах следующей социально значимой информации: отчетности; сведений о реализации целевых программах; планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд; статистической информации, сформированной в соответствии с федеральным планом статистических работ; сведений об использовании выделяемых бюджетных средств.

¹⁹ Портал «Инфометр», // <http://infometer.org/>.

²⁰ Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти — 2013, — Фонд Свободы Информации, 18.02.13, // <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527/>.

В устаревших редакциях размещены и многие тексты правовых актов. Необходимо разработать законопроект, устанавливающий персональную ответственность государственных служащих за недостоверность или несвоевременность информации, размещаемой на официальных сайтах ведомств.

В рамках подготовки материалов к настоящему Докладу был проведен мониторинг²¹ официальных сайтов 20 федеральных министерств, 10 федеральных служб и 10 федеральных агентств на предмет соблюдения Единых требований к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции (утверждены письмом Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации от 26 ноября 2012 года²²).

Результаты мониторинга показывают, что федеральными органами исполнительной власти данные требования в целом выполнены. Большинство официальных сайтов на главной странице содержат гиперссылку на раздел «Противодействие коррупции». При этом гиперссылка иногда размещена таким образом, что при беглом просмотре сайта ее не всегда можно сразу обнаружить (в случае если наименование раздела изменено, например, на «Антикоррупционная», либо раздел помещен внизу страницы).

Раздел по вопросам противодействия коррупции содержит следующие подразделы:

1. нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции;
2. независимая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов;
3. методические материалы;
4. формы, бланки;
5. сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
6. деятельность комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
7. доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация;
8. обратная связь для сообщений о фактах коррупции;
9. часто задаваемые вопросы.

Однако наличие всех девяти подразделов не является показателем выполнения требований, поэтому внимание было обращено именно на степень их наполнения. Мониторинг официальных сайтов позволил выявить некоторые несоответствия установленным требованиям.

21 Мониторинг проведен в период с 15 октября по 1 ноября 2013 г. Научно-исследовательским центром правового обеспечения административной реформы, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы Уральской государственной юридической академии. Руководитель Центра — заведующий кафедрой административного права УрГЮА, профессор С.Д. Хазанов.

22 См.: Информация Минтруда России от 26.11.2012 г. «О единых требованиях к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции», // <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/6>

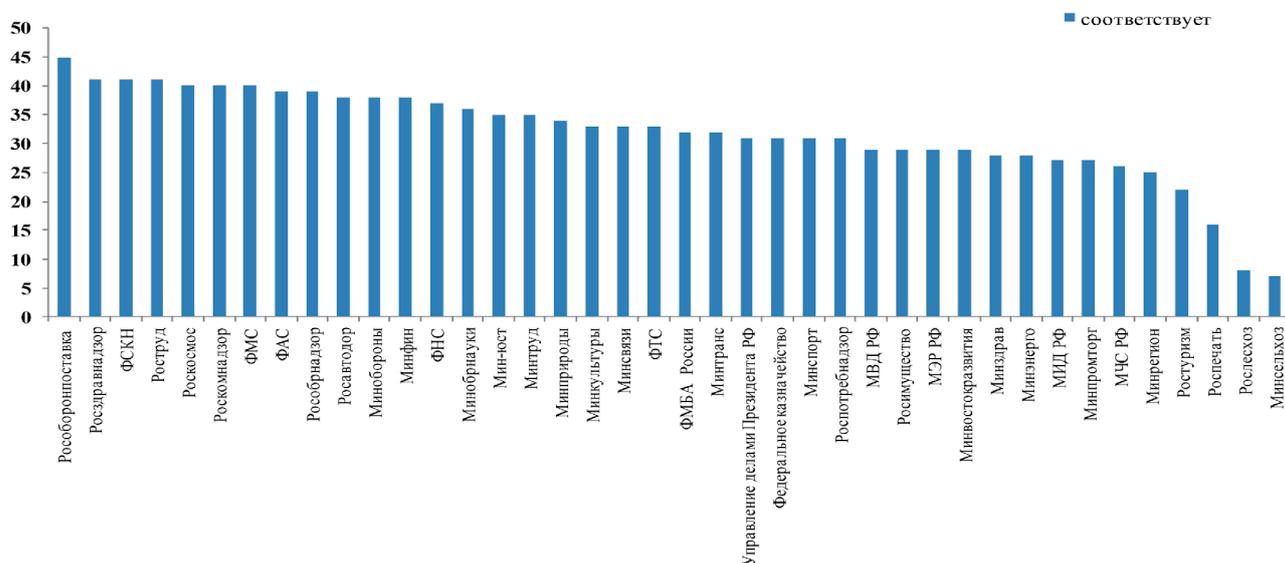


Рис. 1. Соответствие наполненности подразделов сайтов требованиям Минтруда²³

1. Выполнение федеральными министерствами требований по созданию наполнению раздела сайта, посвященного вопросам противодействия коррупции

В результате мониторинга удалось установить, что 15 федеральными министерствами (75%) выполнены требования о наличии на главной странице гиперссылки «Противодействие коррупции». На сайтах двух министерств подраздел «Противодействие коррупции» находится в разделе «Деятельность» (Министерство спорта Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации), на трех сайтах наименование подраздела изменено на «Антикоррупционная деятельность» (Министерство энергетики Российской Федерации и Министерство регионального развития Российской Федерации) или «Антикоррупция» (Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока), что не позволяет сразу обнаружить этот подраздел.

Министерством сельского хозяйства Российской Федерации требования о создании самостоятельного раздела «Противодействие коррупции» не выполнены. Доступ к нормативным правовым актам, включая ведомственные, в сфере борьбы с коррупцией возможен только посредством поиска на сайте, поскольку они размещены в разных подразделах. Поиск сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных государственных гражданских служащих Министерства сельского хозяйства Российской Федерации также возможен только путем указания соответствующего запроса

23 См.: Информация Минтруда России от 26.11.2012 г. «О единых требованиях к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции», // <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/6>

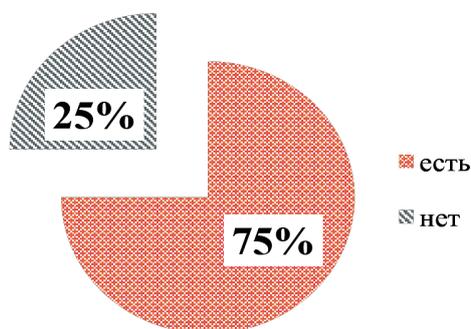


Рис. 2. Наличие гиперссылок на подраздел «Противодействия коррупции» на сайтах министерств

через поиск на сайте. То же и с докладами, отчетами, статистической информацией о деятельности министерства. Сообщения о фактах коррупции могут быть направлены только через подраздел «Общественная приемная», поскольку на сайте отдельного способа их подачи не предусмотрено. Кроме того, отсутствует перечень ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок рассмотрения обращений граждан. Таким образом, можно сделать вывод, что требования относительно наполняемости сайта по вопросам противодействия коррупции Министерством не выполнены.

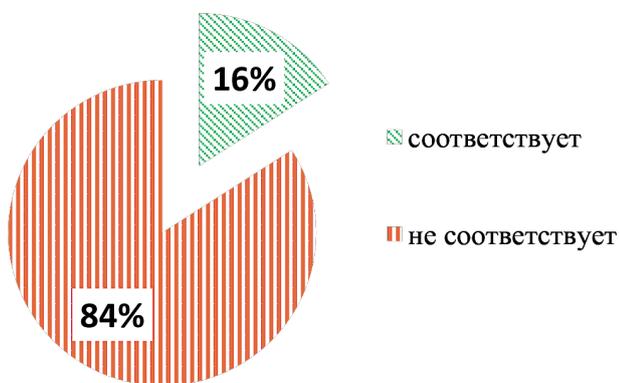


Рис. 3. Соответствие сайта Минсельхоза требованиям размещения и наполнения подразделов

Большинство исследуемых сайтов в подразделе «Нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции» содержат достаточно полный перечень таких актов с указанием наименования и даты принятия, что упрощает их поиск и доступ к ним.

На сайтах двух министерств нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции размещены без указания на наименование самого акта. Ссылка содержит лишь слово «приказ», дату и номер его принятия. Это значительно осложняет поиск необходимого акта. Например, для того, чтобы найти

план противодействия коррупции, утвержденный министерством, необходимо открыть все размещенные в списке приказы, при этом запрос «поиск на сайте» также не выдает результатов поиска необходимого документа, поскольку его наименование в ссылке не содержится (Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации).

В разделе «нормативные правовые акты» на сайте одного из министерств соответствующая ссылка «переносит» на страницу, где открываются только проекты ведомственных нормативных правовых актов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации. При этом отдельно не выделяются нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции. Поиск необходимых документов весьма затруднен (Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации).

Выявлено восемь сайтов, на которых подраздел «Независимая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов» не наполнен либо не создан вообще. Для лиц, заинтересованных в проведении такой экспертизы или поиске проектов ведомственных нормативных актов, поиск информации о них возможен только в разделах «Документы» или «Нормативные правовые акты». Таким образом, 40% министерств не выполнено требование о наполнении данного раздела.

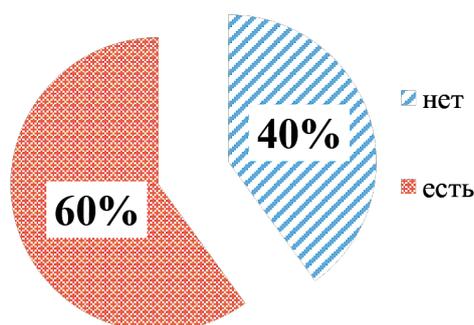


Рис. 4. Наличие независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов на сайтах министерств

На сайтах девятнадцати министерств в подразделе «Нормативные правовые акты и иные акты в сфере противодействия коррупции» гиперссылка на «Судебные акты» отсутствует либо такой подраздел не наполнен.

В 80% случаев (16 сайтов) подраздел «Методические материалы» не содержит выписок из протоколов межведомственных совещаний с рекомендациями по интерпретации действующего антикоррупционного законодательства. В свою очередь такие выписки способствуют выработке единых подходов к решению вопросов, возникающих при реализации нормативных правовых актов, устанавливающих в отношении государственных служащих необходимые запреты, обязанности и ограничения. Отсутствие выписок с рекомендациями может привести к тому, что внутри ведомства аналогичные вопросы будут решаться по-разному.

В результате исследования выявлено, что подраздел «Формы и бланки, заполняемые федеральными государственными служащими, гражданами в рамках

реализации законодательства о противодействии коррупции» зачастую не содержит таких бланков, как обращение гражданина и представителя организации по фактам коррупционных проявлений; уведомление федерального государственного служащего о намерении выполнять иную оплачиваемую работу из-за возможного конфликта интересов; уведомление представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений; обращение в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов о даче согласия на замещение должности в коммерческой (некоммерческой) организации или выполнение работ на условиях гражданско-правового договора; заявление о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; заявление о передаче в федеральный государственный орган подарков, полученных в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями.

На 11 исследуемых сайтах (55% министерств) отсутствует сведения о принятых комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов решениях, информация о том, какие дела рассмотрены комиссией, их количество за определенный период.

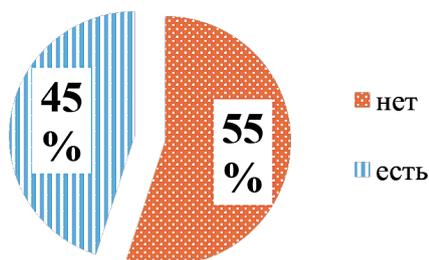


Рис. 5. Сведения о решениях, принятых комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на сайтах министерств

Подраздел «Доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация» на сайтах восьми министерств не содержит соответствующих материалов, либо там размещается информация о проведении опроса посетителей сайта. Гиперссылка на сайте Министерства внутренних дел Российской Федерации переводит в раздел «Новости». На сайте Министерства здравоохранения Российской Федерации соответствующий подраздел не наполнен, вместо этого на странице проводится опрос «Как Вы оцениваете работу, проведенную подразделением по противодействию коррупции Минздрава России в 2012 году?»

На сайтах 15 министерств подраздел «Часто задаваемые вопросы» не создан вообще либо не наполнен. Таким образом, 75% министерств установленные требования в этой части не выполнены.

Результаты проведенного исследования показывают, что федеральными министерствами требования к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, выполнены примерно на 80%.

2. Выполнение федеральными службами требований по созданию и наполнению раздела посвященного противодействию коррупции.

В рамках исследования было зафиксированы случаи, когда на сайте гиперссылка на раздел «Противодействие коррупции» отсутствует, однако созданы аналогичные разделы: «Антикоррупционная деятельность» (ФСНК, Роскомнадзор), «Профилактика коррупционных правонарушений» (ФНС) или «Реализация антикоррупционного законодательства» (Роспотребнадзор). В большинстве случаев потребовалось более одного перехода, чтобы открыть раздел, посвященный противодействию коррупции.

Необходимо отметить, что федеральными службами, сайты которых исследовались, в целом выполнены все требования, предъявляемые к размещению и наполнению подразделов по вопросам противодействия коррупции.

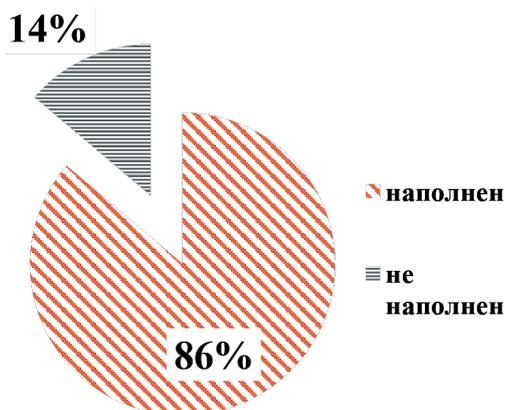


Рис. 6. Наполненность подразделов сайтов федеральных ведомств по вопросам противодействия коррупции

Более того, иногда размещалась, даже дополнительная информация, предоставляющей посетителям сайта больше возможностей сообщить о фактах коррупционной направленности или получить необходимую консультацию. Так, на сайте Роструда в разделе «Противодействие коррупции» также размещены подразделы: «Консультации по вопросам противодействия коррупции» с указанием телефона, адреса электронной почты, по которым можно обратиться, и «Интернет-приемная» с возможностью заполнить в режиме онлайн форму сообщения о фактах коррупции или нарушениях государственными служащими Роструда требований к служебному поведению.

На сайте ФСНК в разделе «Антикоррупционная деятельность» дополнительно создан подраздел «Информация Департамента собственной безопасности», в котором отражены сведения о совершенных сотрудниками ведомства правонарушениях и преступлениях коррупционной направленности, результаты их проверки.

Федеральными службами размещен достаточно полный перечень нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, включая

ведомственные нормативные правовые акты. Раскрыты сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных федеральными государственными гражданскими служащими, лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, за 2009-2012 годы. Указанные сведения в основном размещаются без ограничений доступа к ним третьих лиц. Однако в некоторых случаях для просмотра такой информации необходимо ввести буквенно-числовой код, указанный на картинке, после чего файл, содержащий сведения, становится доступным для скачивания.

На сайте Роскомнадзора в подразделе «Формы, бланки» дополнительно размещена форма справки о расходах лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, иного лица по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) и об источниках получения средств, за счет которых совершена указанная сделка.

При переходе по гиперссылке «Доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация» на некоторых из исследуемых сайтах осуществляется доступ не только к соответствующим материалам, но и к информации о результатах работы подразделений по противодействию коррупции по выявлению и пресечению преступлений за 2009-2013 годы (ФНС), о ходе реализации мер по противодействию коррупции за 2011-2012 годы (Роструд, ФНС).

Необходимо отметить, что исследованные сайты федеральных служб характеризуются разной степенью наполненности разделов по противодействию коррупции. Ряд ведомств требования к наполнению подразделов по содержанию выполнили формально, то есть при наличии подраздела в нем отсутствует необходимая информация либо ссылка на подраздел не активна.

3. Выполнение федеральными агентствами требований по содержанию, и наполнение раздела сайта, посвященного вопросам противодействия коррупции

На сайтах четырех исследуемых федеральных агентств на главной странице отсутствует гиперссылка «Противодействие коррупции», в ходе проверки сайтов в 70% случаев потребовалось более одного перехода, чтобы найти соответствующий раздел. Выявлен случай, когда наименование подраздела изменено на «Информация о принимаемых мерах по противодействию коррупции в Роскосмосе, его территориальных органах, представительствах за рубежом и подведомственных организациях».

На сайте Федерального агентства лесного хозяйства раздел «Противодействие коррупции» не создан. Информация по вопросам противодействия коррупции, в частности План противодействия коррупции, приказ о перечне должностей, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, Кодекс этики и служебного поведения, положение о комиссии по соблюдению

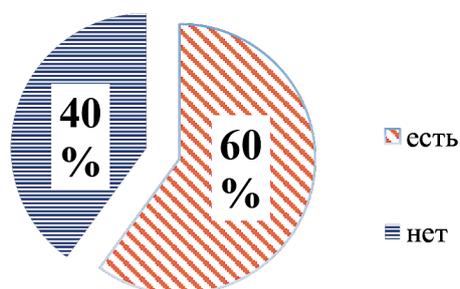


Рис. 7. Наличие на главных страницах сайтов федеральных ведомств отдельной гиперссылки «Противодействия коррупции»

требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов размещены в разделе «Документы». При этом поиск этих документов возможен только через «Поиск на сайте».

В результате исследования выявлено, что сайты отдельных федеральных агентств, несмотря на выполнение требований относительно размещения раздела по противодействию коррупции и его наполнения, отличаются неудобством их использования посетителями. Так, на сайте Федерального казначейства раздел «Противодействие коррупции» создан таким образом, что просмотр на нем информации затруднителен при переходе из одного подраздела в другой. Ссылка на раздел, размещенная на главной странице, не позволяет сразу перейти в него. Просматривая те или иные подразделы (нормативные правовые акты, заключения независимой антикоррупционной экспертизы, сведения о доходах и т.п.), пользователям каждый раз приходится возвращаться на главную страницу и заново открывать раздел «Противодействие коррупции» для просмотра его содержания. Переход по отдельным ссылкам раздела не позволяет быстро вернуться к пунктам его содержания. Это возможно только при условии возврата на главную страницу.

Федеральные агентства, ставшие объектами мониторинга, имеют разделы по противодействию коррупции на своем сайте с разной степенью наполненности. Выявлен формальный подход к выполнению обязательных требований. Это выражается в том, что отдельные подразделы содержат лишь часть необходимой информации. В подразделах «Формы, бланки» размещаются исключительно формы справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера федерального государственного служащего, его супруги (супруга), несовершеннолетних детей федерального государственного служащего.

Отсутствуют сведения о проведенных комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов заседаниях, принятых решениях, не указывается информация о том, какие дела рассмотрены комиссией и т.д.

Разделы «Доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация» созданы, однако соответствующая информация в них отсутствует. На сайте Росавтодора в разделе посетителям предлагается пройти опрос и оценить работу по профилактике коррупции в ведомстве.

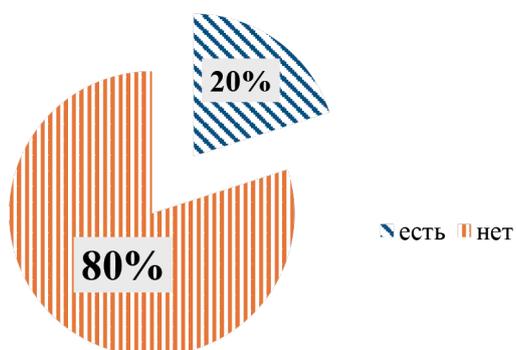


Рис. 8. Сведения о проведенных комиссиями заседаниях и принятых решениях на сайтах федеральных агентств

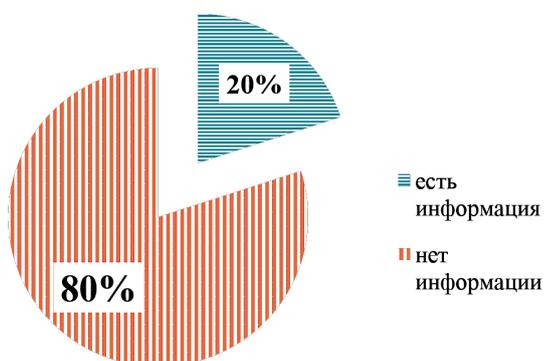


Рис. 9. Наполненность раздела «Доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация» на сайтах федеральных ведомств

Мониторинг сайтов федеральных агентств показывает, что требования к наполнению разделов по вопросам противодействия коррупции выполнены в среднем на 55-60%.

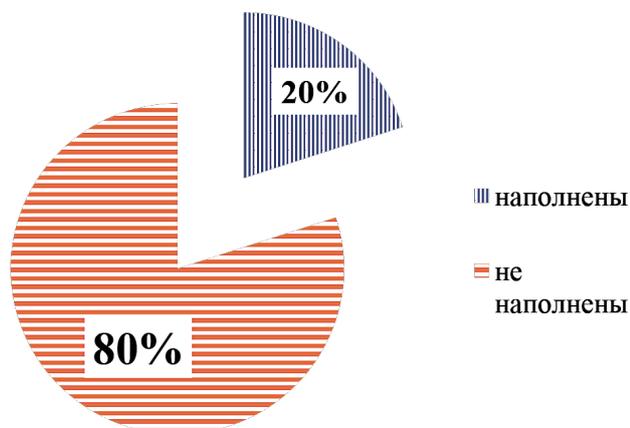


Рис. 10. Наполненность подразделов сайтов федеральных агентств по вопросам противодействия коррупции

1.4. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Институт урегулирования конфликта интересов является универсальным средством профилактики коррупционного поведения применительно ко всем видам и формам его проявления, поскольку призван устранить условия для принятия должностными лицами решений, если имеется их личная (прямая или косвенная) заинтересованность. Мониторинг практики работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов²⁴ выявил следующие проблемы:

- заседания комиссий, на которых рассматриваются вопросы урегулирования конфликта интересов государственных и муниципальных служащих по-прежнему имеют эпизодический характер, в отношении к иным вопросам, рассматриваемым данными комиссиями, занимают от 1 до 10%;
- административные регламенты исполнения государственных (муниципальных) функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также должностные регламенты и должностные инструкции государственных и муниципальных служащих в подавляющем большинстве не содержат положений, призванных способствовать своевременному предотвращению, выявлению и урегулированию конфликта интересов, в том числе не содержат описания типичных управленческих ситуаций, которые могут свидетельствовать о возникновении конфликта интересов, не содержат специализированных запретов, ограничений и обязанностей, которые призваны предотвращать возникновение конфликта интересов при исполнении конкретных служебных обязанностей (так называемых антикоррупционных стандартов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг);
- выявление случаев несоблюдения требований по урегулированию конфликта интересов у руководителей федеральных органов исполнительной власти и их заместителей, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и их заместителей, глав муниципальных образований и их заместителей со стороны кадровых подразделений по вопросам противодействия коррупции государственных и муниципальных органов практически невозможно в силу их непосредственной подчиненности названным должностным лицам;
- внедрение механизмов урегулирования конфликта интересов в деятельность государственных и муниципальных предприятий имеет лишь эпизодический характер, поскольку не обеспечено надлежащим

24 Мониторинг проведен в 2013 году Научно-исследовательским центром правового обеспечения административной реформы, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы Уральской государственной юридической академии. Руководитель Центра — заведующий кафедрой административного права УрГЮА, профессор С.Д. Хазанов.

законодательным регулированием (несмотря на то, что статья 81 Трудового кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 231-ФЗ была дополнена пунктом 7.1, в соответствии с которым непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, отнесено к основанию для одностороннего расторжения трудового договора) — для этого требуется внести изменения в Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 141-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», установив обязанность всех должностных лиц и иных работников не допускать возникновения конфликта интересов и принимать меры по его урегулированию;

- в нормативных правовых актах понятие «конфликт интересов» используется с различной смысловой нагрузкой, далеко не всегда совпадающей с определениями, содержащимися в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и федеральных законах о государственной гражданской службе Российской Федерации и о муниципальной службе Российской Федерации (например, Федеральный закон «О некоммерческих организациях», Федеральный закон «О государственных пенсионных фондах», Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»).

Вероятно, свою лепту в неэффективность функционирования института конфликта интересов вносит и само определение конфликта интересов как ситуации, 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. 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.

Данное определение довольно сложно применить в обыденной управленческой практике, в том числе доказать, что возможность получения материальной выгоды повлияла или может повлиять на надлежащее исполнение служебных обязанностей или доказать, что возникшее противоречие способно привести к причинению вреда. Полагаем, что личная заинтересованность, во-первых, не должна сводиться к так называемому «неосновательному обогащению», как это предусмотрено Федеральным законом «О государственной гражданской

службе Российской Федерации», поскольку материальная выгода зачастую получается на законных основаниях (кредиты, акции, проценты от вкладов, доход от реализации имущества), но при этом личная заинтересованность в принятии конкретных управленческих решений у должностного лица присутствует, а во-вторых, личная заинтересованность может быть и не связана с получением какого-либо материального дохода, и выражаться в иной личной выгоде — продвижении по службе, получении общественного или профессионального признания, сохранении дружеских отношений и т. п.

Таким образом, конфликт интересов возникает каждый раз в ситуации, когда прямая или косвенная личная заинтересованность должностного лица в виде материальной или иной личной выгоды повлияла или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей и которая способствовала или может способствовать злоупотреблению должностным лицом своими полномочиями. Чем проще будет определение, чем более ясные и определенные критерии оно будет содержать, тем легче добиться его «внедрения» в реальную управленческую практику. Не следует забывать, что обязанность устанавливать наличие или отсутствие «предконфликтной» ситуации возлагается на всех без исключения государственных и муниципальных служащих, неисполнение которой грозит им «утратой доверия» со стороны представителя нанимателя (работодателя). Если признаки конфликта интересов определяются с высокой степенью абстрактности, с использованием так называемых «неопределенных правовых понятий» («противоречие между личной заинтересованностью и правами граждан», «способное привести к причинению вреда правам и законным интересам»), это значительно усложняет использование данного института в правоприменительной практике.

В качестве мер, которые могут способствовать повышению эффективности функционирования института конфликта интересов, рекомендуется рассмотреть следующие:

1. введение обязанности должностных лиц при подготовке и принятии решений, связанных с высоким риском коррупционных проявлений, при заключении гражданско-правовых и иных договоров и контрактов, при включении их в коллегиальные органы, принимающие решения с высоким риском коррупционных проявлений (конкурсные и аттестационные комиссии и т. п.) подавать на имя представителя нанимателя заявление о наличии или отсутствии у них конфликта интересов или предконфликтной ситуации (о наличии или отсутствии заинтересованности в принимаемых решениях близких родственников, организаций, с которыми у должностного лица или его близких родственников имеются гражданско-правовые, трудовые и иные отношения, свидетельствующие о заинтересованности должностного лица в принятии определенного решения, отсутствие личной заинтересованности непосредственных руководителей должностного лица и их близких родственников, если о таковой известно должностному лицу и т. д.);
2. предусмотреть обязанность применять меры по недопущению и регулированию конфликта интересов не только для руководителей,

но и всех иных работников государственных и муниципальных учреждений и предприятий, определив для данной категории лиц признаки конфликта интересов;

3. проводить на регулярной основе антикоррупционный мониторинг выполнения лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными и муниципальными служащими, руководителями государственных и муниципальных учреждений обязанностей по недопущению возникновения и урегулированию конфликта интересов, с определением реальных критериев и показателей надлежащего исполнения ими указанных обязанностей, в том числе на основе проведения регулярных мониторингов всех заключаемых государственными и муниципальными органами государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров (соглашений);
4. проводить разъяснительную работу с получателями государственных услуг, субъектами, в отношении которых проводятся контрольные проверки, с участниками конкурсных и аукционных процедур с целью мотивировать их сообщать руководителям государственных и муниципальных органов обо всех случаях возможного наличия конфликта интересов в деятельности соответствующих должностных лиц;
5. необходимо законодательно закрепить основания для согласования сделок государственных и муниципальных учреждений и предприятий, в заключении которых имеется заинтересованность руководителя или иного члена органа управления, при этом обязать данные организации раскрывать информацию не только о предмете сделки, в заключении которой имеется заинтересованность, но и о характере заинтересованности и о мотивах согласования такой сделки уполномоченным органом;
6. сведения о проводимых проверках соблюдения требований о недопущении и урегулировании конфликта интересов должны размещаться на официальных сайтах государственных и муниципальных органов.

Отдельно следует остановиться на вопросах реализации требований о недопущении конфликта интересов в деятельности государственных корпораций и государственных компаний, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. В соответствии со статьей 11.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» работники указанных организаций обязаны принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов в порядке, определяемом нормативными правовыми актами федеральных государственных органов, государственных корпораций, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов (статья введена Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 329-ФЗ).

В течение 2013 года, то есть спустя полтора года после вступления в силу соответствующего закона, были приняты нормативные правовые акты, регулирующие правовое положение и организацию деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в Пенсионном фонде Российской Федерации (постановление ППФР от 11 июня 2013 года № 137п), Федеральном фонде обязательного медицинского страхования (приказ ФФОМС от 21 июня 2013 года № 134), Фонде социального страхования Российской Федерации (приказ ФСС России от 19 июля 2013 года № 240). В то же время, применительно к деятельности государственных корпораций этот порядок, очевидно, должен устанавливаться локальными правовыми актами, которые недоступны для общественного контроля, как не известна информация и об их принятии. Полагаем, что порядок урегулирования конфликта интересов применительно ко всем государственным корпорациям должен быть единым и устанавливаться не локальными актами организаций, а нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти. Отдельные элементы такого порядка нашли свое закрепление в пункте 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 841 «О соблюдении работниками государственных корпораций и государственных компаний положений статьи 349.1 Трудового кодекса Российской Федерации», однако они носят фрагментарный характер и не претендуют на установление полноценной процедуры урегулирования конфликта интересов.

Порядок урегулирования конфликта интересов в деятельности должностных лиц организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами должен утверждаться нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти — в течение 2013 года ряд федеральных органов исполнительной власти утвердили только порядок проверки соблюдения работниками ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов (см., например, приказ Министерства промышленности и торговли России от 14 августа 2013 года № 1299, приказ министерства иностранных дел России от 29 июля 2013 года № 13693, приказ ФМС России от 9 июля 2013 года № 306, приказ Росстата от 8 июля 2013 года № 269 и др.), но не установили требования к порядку образования и деятельности комиссий по конфликту интересов данных организаций. Таким образом, создается парадоксальная ситуация: обязанность должностных лиц таких организаций соблюдать требования по урегулированию конфликта интересов установлена, порядок проведения проверки ее исполнения регламентирован, а сама процедура урегулирования конфликта интересов осталась за рамками нормативной регламентации — кто, в какой срок и куда должен обращаться для урегулирования конфликта интересов, какими полномочиями обладает соответствующая комиссия, кто может включаться в ее состав, какие меры по урегулированию конфликта интересов могут применяться к работникам указанных организаций. Отсутствие соответствующего порядка значительно усложняет общественный контроль за соблюдением должностными лицами указанных организаций требований по недопущению и урегулированию

конфликта интересов, поскольку необходимая для его осуществления информация отсутствует на сайтах названных организаций (сколько лиц обратилось с просьбой урегулирования конфликта интересов, какие меры по урегулированию принимались и т. п.).

Отдельного внимания заслуживают механизмы урегулирования конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных учреждений. С одной стороны, универсальное положение статьи 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях» касается только руководителя учреждения (его заместителей) и лиц, входящих в органы управления, но не всех остальных работников, в деятельности которых также могут присутствовать коррупционные риски и коррупционные проявления. С другой стороны, конфликт интересов в деятельности как руководителей, так и неруководящих работников государственных и муниципальных учреждений может возникать не только в связи с заключением сделок, как это предусмотрено данной статьей закона, но и при проведении кадровой политики, организации предоставления платных услуг, осуществлением закупок.

Кроме того, законодатель устанавливает особенности урегулирования конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных учреждений применительно к отдельным отраслям государственного управления — здравоохранение, образование, спорт, но при этом значительная часть сфер государственного управления вообще не охвачена соответствующим регулированием (наука, культура, туризм) и при этом не предпринимаются попытки каким-либо образом унифицировать подходы к процедуре урегулирования конфликта интересов. Так, в соответствии со статьей 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», руководители всех медицинских и аптечных организаций страны обязаны в семидневный срок со дня, когда стало известно о конфликте интересов, в письменной форме уведомить единственную на всю отрасль здравоохранения комиссию при Минздраве России. Нет сомнений, что это положение закона нуждается в совершенствовании и вряд ли может быть взято за основу для подобной унификации. К тому же, ни в данном Федеральном Законе, ни в принятых в его развитие подзаконных актах ничего не говорится о тех мерах, которые могут приниматься комиссией для урегулирования конфликта интересов.

1.5. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОВЕРОК ДЕКЛАРАЦИЙ ГОССЛУЖАЩИХ ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ДОХОДАХ

В течение 2013 года органы государственной власти и органы местного самоуправления принимали меры по совершенствованию правового регулирования порядка проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными и муниципальными служащими, иными должностными лицами и гражданами,

претендующими на замещение соответствующих должностей. Среди наиболее значимых федеральных нормативных правовых актов необходимо отметить следующие:

Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности»;

Положение о порядке проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в Банк России, соблюдения служащими Банка России требований к служебному поведению и порядке осуществления контроля за расходами, утвержденное Банком России 20 августа 2013 года № 405-П;

Постановление Правления Пенсионного фонда Российской Федерации от 5 июня 2013 года № 133п «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на назначение на должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, и работниками Пенсионного фонда Российской Федерации, и соблюдения работниками Пенсионного фонда Российской Федерации требований к служебному поведению»;

Приказ Фонда социального страхования Российской Федерации от 18 июня 2013 года № 206 «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на должности, и работниками, занимающими должности в центральном аппарате Фонда социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах, о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также соблюдения работниками требований к служебному поведению»;

Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 21 июня 2013 года № 133 «Об утверждении Положения об осуществлении проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, и лицами, замещающими должности в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования».

Более двадцати федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств приняли приказы, утвердившие порядок проведения проверок достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей, и работниками, занимающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральным органом исполнительной власти, в том числе Минюст России, Минпромторг России, МИД России, Росграница, Рособоронзаказ, Росархив, ФМС России, ФСТ России и другие.

Мониторинг исполнения установленных требований к проведению проверок достоверности и полноты сведений, требований к служебному поведению²⁵ выявил необходимость его дальнейшего совершенствования. Прежде всего, требует уточнения механизм принятия решений о проведении проверок в отношении руководителей и заместителей руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, то есть лиц, чья деятельность в наибольшей степени связана с высокими коррупционными рисками, в подчинении которых находятся кадровые подразделения, ответственные за противодействие коррупции и которые сами наделены полномочиями назначать проведение проверок. При этом они самостоятельно, на основе широкого усмотрения оценивают полученную информацию и принимают решение о проведении или непроведении проверки — каких-либо реальных механизмов общественного контроля за принятием решения о проведении проверки законодательство Российской Федерации не предусматривает, как не устанавливает и персональную ответственность руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления за непринятие решения о проведении проверки при получении соответствующей информации.

Существенным недостатком является также отсутствие необходимости «автоматического» проведения проверки условий для соблюдения лицом, претендующим на замещение должности, тех запретов, ограничений и обязанностей, которые будут на него возлагаться при замещении им государственной или муниципальной должности (такая проверка проводится только в рамках подаваемых им сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера), при этом установление условий для соблюдения будущим должностным лицом значительной части ограничений и запретов не может быть определено только из содержания подаваемых им сведений.

25 Мониторинг проведен в 2013 году Научно-исследовательским центром правового обеспечения административной реформы, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы Уральской государственной юридической академии. Руководитель Центра — заведующий кафедрой административного права УрГЮА, профессор С.Д. Хазанов.

Этим обуславливается необходимость рассмотрения следующих предложений по совершенствованию механизма обеспечения соблюдения должностными лицами ограничений, запретов и исполнения ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции:

- установить срок, в течение которого должно быть принято решение о проведении проверки со дня получения соответствующей информации, а также обязать руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления при получении информации о несоблюдении должностными лицами установленных законодательством о противодействии коррупции запретов, ограничений и обязанностей и непринятии решения о проведении проверки информировать Общественную палату Российской Федерации, региональные и муниципальные общественные палаты, иные общественные организации, политические партии, средства массовой информации, направившие соответствующую информацию, о мотивах принятия решения о непроведении проверки;
- обязать руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, получивших информацию о несоблюдении должностными лицами антикоррупционных обязанностей, ставить в известность органы прокуратуры о получении такой информации;
- установить ответственность руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления за необоснованный отказ в проведении проверки, отказ информировать заинтересованных лиц о мотивах непроведения проверки, непредставление или несвоевременное представление соответствующей информации в органы прокуратуры;
- обязать руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления в случае получения сведений о несоблюдении антикоррупционных обязанностей в отношении себя в течение трех дней направлять соответствующую информацию и объяснения в органы прокуратуры, а также лицам, принимавшим решение о назначении на должность;
- ввести проверку готовности лица, претендующего на замещение государственной или муниципальной должности, соблюдать установленные запреты, ограничения и обязанности антикоррупционного характера, основанием для проведения которой должен быть сам факт подачи заявления о замещении должности;
- обязать кадровые подразделения органов государственной власти и органов местного самоуправления, ответственные за профилактику коррупционных правонарушений, на регулярной основе проводить мониторинг соблюдения должностными лицами, чья деятельность связана с повышенными коррупционными рисками, антикоррупционных обязанностей с целью обеспечения надлежащих условий для выявления коррупционных правонарушений. В этой связи необходимо разработать методику мониторинга соблюдения должностными

лицами запретов и ограничений, исполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, обеспечивающую четкое отграничение мониторинга от служебной проверки.

Следует отметить важность принятия Постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции», обеспечившего единый подход к распространению антикоррупционных стандартов, в том числе, на должностных лиц организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Однако данный подход не получил своего развития на региональном и муниципальном уровне — полагаем, что соответствующие антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности должны распространяться в равной степени на должностных лиц организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, то есть на должностных лиц государственных и муниципальных учреждений и предприятий, перечень которых должен утверждаться актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и представительным органом местного самоуправления.

1.6. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ИСПОЛНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

В определенном совершенствовании нуждаются и процедуры исполнения отдельных антикоррупционных обязанностей лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих и иных должностных лиц. Так, например, процедура передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в случае, если владение ими приводит или может привести к конфликту интересов (статья 12.3 Федерального закона «О противодействии коррупции») предполагает необходимость дополнительной регламентации следующих вопросов:

- введение обязанности должностных лиц при назначении на должность, при изменении должностных обязанностей и (или) при приобретении права собственности на ценные бумаги, акции, доли участия в течение строго определенного срока обратиться в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов с заявлением рассмотреть вопрос о наличии или отсутствии возникновения или возможности возникновения конфликта интересов;
- введение строго определенного срока для принятия должностным лицом решения о передаче ценных бумаг в доверительное управление;
- введение запрета на передачу ценных бумаг, акций, долей участия

- в доверительное управление близким родственникам;
- введение обязанности должностных лиц, передавших ценные бумаги и иные имущественные права в доверительное управление, в течение строго определенного срока сообщить о данном факте представителю нанимателя.
- В дополнительной процедурной регламентации нуждаются также следующие антикоррупционные обязанности:
- порядок обращения с подарками, в том числе полученными в связи с протокольными и иными официальными мероприятиями (на 15 ноября 2013 года соответствующий нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, принятие которое предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 года № 297, не был принят);
- порядок получения согласия на принятие почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств.

Несмотря на то, что федеральный законодатель предоставил возможность органам государственной власти и органам местного самоуправления устанавливать для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц вводить дополнительные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения (статья 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции»), по состоянию на 15 ноября 2013 года нормативных правовых актов, реализующих положения указанного нормативного предписания выявить не удалось. Необходимость в их установлении может быть обусловлена:

- спецификой исполняемых должностными лицами государственных функций и предоставляемых государственных услуг с высоким риском коррупционных проявлений — контрольно-надзорная деятельность, управление публичным имуществом, распределение финансовых средств, заключение государственных контрактов и т. п.;
- недостаточной эффективностью установленных законодательством о государственной службе и о противодействии коррупции ограничений и запретов для должностных лиц государственных и муниципальных учреждений и предприятий, вызванной иным правовым статусом данных государственных организаций по сравнению с органами государственной власти и органами местного самоуправления (осуществление ими хозяйственной деятельности, отсутствие детального регламентного регулирования исполнения функций и полномочий и т. п.);
- закрытостью отдельных сфер и областей государственного управления в связи с реализацией функций и полномочий, связанных с режимом секретности, безопасностью, государственной и иной охраняемой законом тайной и требующих, в связи с этим, дополнительных ограничений и запретительных средств воздействия на правовое положение должностных лиц, принимающих решения в условиях отсутствия надлежащего общественного контроля.

Следует еще раз вернуться к вопросу о соотношении запретов заниматься предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами (статья 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции») и возможностью лица владеть акциями и долями коммерческих организаций, если это не приводит к возникновению конфликта интересов (статья 12.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», часть 2 статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), то есть являться акционером и учредителем коммерческих организаций. Владение акциями и долями в уставном капитале предполагает участие в деятельности органов управления коммерческими организациями (общем собрании акционеров, общем собрании участников общества), принятие соответствующих управленческих решений, а, следовательно, в управлении хозяйствующими субъектами.

К сожалению пока не получил своего разрешения вопрос о создании механизма, обеспечивающего защиту прав государственных и муниципальных служащих, сообщивших о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения, прежде всего об обращениях, поступивших со стороны непосредственных руководителей, руководителей вышестоящих государственных и муниципальных органов. Данный вопрос обсуждался на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 5 июня 2013 года, по итогам которого Министерству труда и социальной защиты было поручено подготовить проекты соответствующих нормативных правовых актов. Без должного уровня правовой, организационной и информационной защиты лиц, сообщающих о коррупционных проявлениях в деятельности руководителей государственных и муниципальных органов, невозможно обеспечить надлежащее исполнение соответствующей антикоррупционной обязанности.

При формировании механизмов защиты лиц, сообщивших о фактах коррупционных проявлений, не следует ограничиваться ссылками на механизм защиты свидетелей в рамках уголовного судопроизводства, поскольку далеко не все коррупционные проявления влекут за собой уголовное преследование конкретных должностных лиц. Служащему, сообщившему о факте коррупционного правонарушения в деятельности своего органа (организации) должны быть законодательно гарантированы:

- проведение объективного служебного расследования с привлечением должностных лиц вышестоящего органа и органов прокуратуры;
- в случае признания при проведении проверки отсутствия злоупотребления правом при исполнении данной антикоррупционной обязанности, независимо от подтверждения или неподтверждения фактов коррупционных проявлений неприменение к нему мер дисциплинарного воздействия, привлечения к иным видам ответственности, изменения условий службы, перевод на нижестоящую должность при отсутствии иных установленных законом оснований;
- перевод по его просьбе на службу в иной государственный (муниципальный) орган или организацию с сохранением ранее действовавших условий служебной деятельности;

- возможность непосредственного обращения к высшим должностным лицам Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, в том числе на личном приеме, к руководителям Следственного комитета Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации;
- возможность обратиться к Общественной палате Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека Российской Федерации, иным правозащитным организациям, за получением поддержки.

1.7. МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Одним из важнейших способов устранения причин и условий совершения коррупционных правонарушений органы государственной власти и органы местного самоуправления по-прежнему признают антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В течение 2013 года с целью совершенствования порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы были приняты:

- Федеральный закон от 21 октября 2013 года № 279-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- приказ Минюста России от 4 октября 2013 года № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»;
- приказ ФМС России от 25 июля 2013 года № 323 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе»;
- Порядок проведения антикоррупционной экспертизы локальных нормативных правовых актов и проектов локальных нормативных правовых актов Суда по интеллектуальным правам (утвержден приказом Суда по интеллектуальным правам от 1 апреля 2013 года № СП-21/14);
- приказ Минюста России от 15 марта 2013 года № 32 «О внесении изменений в Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденный приказом Минюста России от 27 июля 2012 года № 146».

Ряд федеральных органов исполнительной власти (МВД России, ФСТ России, ФСКН России, Минпромторг России, Роспечать, Росрезерв и др.) внесли изменения в ранее утвержденные положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в соответствии с новыми требованиями размещения проектов нормативных правовых актов на сайте regulation.gov.ru, созданном специально для этого.

Мониторинг исполнения федеральными органами исполнительной власти обязанности по размещению проектов нормативных правовых актов на сайте regulation.gov.ru с целью обеспечения проведения их независимой антикоррупционной экспертизы²⁶ показал, что ряд федеральных органов исполнительной власти при этом не указывают даты начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

В целях повышения эффективности участия независимых экспертов в проведении независимой антикоррупционной экспертизы рекомендуется рассмотреть следующие предложения:

- включать независимых экспертов в состав общественных советов, иных координационных и совещательных органов при органах государственной власти и местного самоуправления;
- размещать на официальных сайтах информацию о подготовленных независимыми экспертами заключениях и их использовании в правотворческой деятельности;
- проводить работу по персональному информированию независимых экспертов с помощью информационно-коммуникационных средств о размещении на специализированном сайте новых проектов нормативных правовых актов;
- приглашать независимых экспертов на обсуждение наиболее значимых проектов решений, затрагивающих интересы значительного количества населения;
- применять в отношении независимых экспертов меры поощрения, свидетельствующие о заинтересованности государственных и муниципальных органов в независимой общественной оценке их деятельности;
- при установлении срока для принятия заключений независимой антикоррупционной экспертизы учитывать сложность предусмотренных проектом нормативных предписаний и объем проекта нормативного правового акта.

Наибольшие проблемы с привлечением независимых экспертов к проведению антикоррупционной экспертизы возникают в небольших и отдаленных муниципальных образованиях, в которых нет научных и ВУЗов, на территории которых достаточно слабый уровень общественной активности населения.

В Докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2012 году уже высказывалось предложение о возможных вариантах решения этих

26 Мониторинг проведен в 2013 году Научно-исследовательским центром правового обеспечения административной реформы, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы Уральской государственной юридической академии. Руководитель Центра — заведующий кафедрой административного права УрГЮА, профессор С.Д. Хазанов.

проблем, в том числе путем внесения изменений в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» с целью введения института независимой научной антикоррупционной экспертизы, которая могла бы проводится научными и образовательными учреждениями, аккредитованными в качестве независимых экспертов, на основании договоров с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а не по своей инициативе и за счет собственных средств. Возмездный характер такой экспертизы не свидетельствует о том, что будет нарушен принцип объективности и беспристрастности, однако существенно поднимет заинтересованность и качество экспертных заключений. Сегодня проведение такой экспертизы предусмотрено нормативными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления Свердловской, Костромской, Томской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа, правда, без надлежащей правовой основы на федеральном уровне.

Недостаточно эффективной следует признать организацию работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по проведению антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов, в том числе, в отношении проектов которых антикоррупционная экспертиза ранее не проводилась. Такая работа должна была проводиться федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год, утверждено Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2012 года № 1396-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год», а также в соответствии с иными планами и программами мониторинга правоприменения, разрабатываемыми государственными и муниципальными органами самостоятельно.

Однако ни на одном сайте федерального органа исполнительной власти не удалось обнаружить информацию о ходе проведения мониторинга правоприменения, о тех конкретных нормативных правовых актах, в отношении которых такой мониторинг осуществляется. Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов в ходе мониторинга их применения предполагает совершение следующих действий:

- отбор действующих нормативных правовых актов по определенным критериям (составления перечня актов);
- определение должностных лиц, ответственных за осуществление мониторинга их применения;
- определение перечня источников информации о практике применения нормативного правового акта;
- определение срока, в течение которого будет проводиться мониторинг;
- определение критериев и показателей мониторинга применения нормативного правового акта;
- установление порядка оценки результатов мониторинга.

В целях повышения эффективности общественного контроля за организацией и проведением мониторинга применения нормативных правовых актов в целях проведения их антикоррупционной экспертизы следует:

- обязать органы государственной власти и органы местного самоуправления размещать информацию о ходе осуществления мониторинга применения нормативных правовых актов и результатах их антикоррупционной экспертизы на своих официальных сайтах;
- обязать органы государственной власти и органы местного самоуправления размещать на своих официальных сайтах информацию для независимых экспертов о сроках проведения мониторинга применения действующих нормативных правовых актов, предоставив им возможность в течение определенного срока провести независимую экспертизу указанных правовых актов;
- при организации и проведении мониторинга правоприменения задачи, критерии и показатели мониторинга, которые должны лечь в основу антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта, следует выделять отдельно, одновременно обеспечивая специализацию средств и источников мониторинга;
- обязать государственные и муниципальные органы при осуществлении мониторинга запрашивать заключения Общественной палаты Российской Федерации, иных общественных организаций, в уставные задачи которых входит противодействие коррупции, а также заключения объединений предпринимателей, профсоюзных организаций, действующих в тех сферах и отраслях, в которых проводится мониторинг.

Мониторинг судебной и прокурорской практики по оспариванию нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с наличием в них коррупциогенных факторов выявил значительные расхождения в оценке тех или иных нормативных предписаний органами прокуратуры и судами. Одной из основных причин подобного положения дел является несовершенство Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96. Необходимо провести работу по совершенствованию Методики, основными способами которого могут быть следующие:

- оптимизация перечня коррупциогенных факторов с целью устранения неоправданного дублирования значительной части этих факторов;
- определение индикаторов наличия в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов применительно к каждому из них;
- определение возможных способов и форм закрепления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах различных видов государственных и муниципальных органов;
- закрепление возможных способов и форм устранения или нейтрализации коррупциогенных факторов, если их устранения невозможно;

- определение перечня обстоятельств, которые обязан учитывать эксперт, делая выводы о наличии или отсутствии в правовом акте коррупционных факторов и способов их учета в экспертной деятельности.

1.8. МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В целях уголовно-правового обеспечения противодействия коррупции, создания условий для единообразного применения уголовной ответственности за коррупционные правонарушения, осуществления правосудия по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях на основе соблюдения принципов независимости судебной власти, состязательности и равноправия сторон, соблюдения прав и свобод человека, в строгом соответствии с требованиями уголовного и уголовно-процессуального законодательства было принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях». Данный акт имеет очень важное значение для обеспечения единых подходов правоприменителей в определении признаков взяточничества, отграничения взяточничества от иных преступлений как коррупционной, так и иной направленности.

Одной из важнейших проблем уголовной ответственности за коррупционные правонарушения является неэффективность назначения уголовных штрафов. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации из 19 млрд руб. назначенных штрафов взыскано всего 19 млн руб²⁷. При этом предусмотренный Уголовным кодексом Российской Федерации механизм замены неисполненного уголовного наказания в виде штрафа на иное уголовное наказание оказался не способным стимулировать добровольное исполнение назначенного наказания. Таким образом, предстоит еще раз обсудить те уголовно-правовые санкции, которые способны в наибольшей степени сдерживать совершение коррупционных правонарушений. Вне всякого сомнения, лицо, совершившее коррупционное преступление, должно отчетливо понимать, что оно лишится любой возможности в дальнейшем замещать какие-либо государственные и муниципальные должности, причем срок этот необходимо значительно увеличить, вплоть до 10-15 лет, лишено будет незаконно нажитого имущества и доходов, обязано будет компенсировать ущерб, нанесенный бюджету и публичной собственности, а правоохранительные органы получают возможность обратиться с иском к родственникам такого лица, на которых было оформлено незаконно приобретенное имущество и денежные средства.

Анализ имеющихся данных о совершенных коррупционных преступлениях свидетельствует о том, что подавляющее их количество связано с дачей

²⁷ С взяточников решили много не брать, «Коммерсантъ», № 119 (5150), 10.07.13, // <http://www.kommersant.ru/doc/2230424/>.

и получением взятки, злоупотреблением должностными полномочиями, коммерческим подкупом. В то же время, значительная часть преступлений коррупционной направленности либо не выявляется вообще, либо выявляется в очень незначительных масштабах — антимонопольные, избирательные, преступления в сфере организации спортивных мероприятий, вынесение неправосудных решений.

В соответствии с частью 1 статьи 19.28 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением влечет за собой наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до трехкратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее одного миллиона рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Судебная практика по применению указанной нормы еще только начинает складываться. В подавляющем большинстве случаев судьи выносят постановления о назначении административных наказаний, при этом само административное производство возбуждается на основании постановлений прокуроров, выносимых, как правило, после вступления в силу приговоров по уголовным делам, возбуждаемым в отношении должностных лиц юридических лиц, обвиняемых в даче взятки или покушении на дачу взятки. Однако имеются судебные решения о прекращении производства по делу в отношении юридических лиц, поскольку судьи посчитали недоказанным факт действий должностного лица в интересах юридического лица. Такая позиция не может быть поддержана, если должностное лицо юридического лица, тем более руководитель юридического лица, вступает в коррупционные отношения в связи с деятельностью административного органа, осуществляющего в отношении юридического лица контрольно-надзорные или разрешительные функции — в такой ситуации является необоснованным вывод о том, что должностное лицо действует в личных интересах, а не в интересах юридического лица.

В соответствии со статьей 19.29 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми

актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», влечет за собой наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц — от 20 тыс. до 50 тыс. руб.; на юридических лиц — от 100 тыс. до 50 тыс. руб.

Анализ судебной практики по применению указанной нормы свидетельствует о том, что в значительной мере причинами и условиями совершения административных правонарушений является незнание работодателем факта включения должности, которую замещал государственный или муниципальный служащий, в перечень должностей, в соответствии с которым такое лицо обязано было представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Особенно это касается муниципальных служащих городских и сельских поселений, чьи правовые акты не всегда доступны для всеобщего ознакомления. В этой связи следует рассмотреть вопрос о целесообразности изменения правового регулирования исполнения указанной обязанности, распространив ее на отношения, связанные с заключением трудового или гражданско-правового договора с лицом, замещающим или ранее замещавшим любую должность государственной или муниципальной службы, независимо от включения ее в соответствующий перечень, освободив тем самым работодателя (заказчика) от необходимости устанавливать наличие такого перечня и факт включения в него той должности, которую замещает или ранее замещало принимаемое на работу лицо.

Введение обязанности во всех случаях уведомлять государственный или муниципальный орган о заключении трудового или гражданско-правового договора с государственным или муниципальным служащим либо лицом, ранее замещавшим государственную или муниципальную должность не только освободит работодателя (заказчика) от обязанности проверять наличие соответствующих перечней, но и позволит более эффективно контролировать предотвращение и урегулирование конфликта интересов государственными и муниципальными служащими, когда они по тем или иным причинам не уведомили представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы в соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Мониторинг практики применения положений статей 59.1-59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающих основания и порядок привлечения гражданских служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений (указанные статьи введены Федеральным законом от 21 ноября 2011 № 329-ФЗ), а также аналогичных им положений федерального законодательства применительно к иным видам государственной службы²⁸ выявил следующие проблемы, требующие дальнейшего обсуждения:

28 Мониторинг проведен в 2013 году Научно-исследовательским центром правового обеспечения административной реформы, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы Уральской государственной юридической академии. Руководитель Центра — заведующий кафедрой административного права УрГЮА, профессор С.Д. Хазанов.

- в ряде случаев судебные органы признают незаконными приказы государственных органов о расторжении служебного контракта и увольнении гражданского служащего в связи с утратой доверия на том основании, что на момент издания приказа об увольнении гражданского служащего не закончено предварительное следствие и не вступил в силу приговор по факту совершения этим служащим преступления коррупционной направленности. Данная позиция не может быть признана обоснованной, поскольку осуществление дисциплинарного производства по факту неисполнения служащим запретов, ограничений и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, не зависит от результатов уголовного преследования такого лица, если в его действиях содержится помимо дисциплинарного проступка состав уголовного преступления. Даже вынесение оправдательного приговора не может выступать в качестве основания для прекращения дисциплинарного производства, поскольку прекращение уголовного преследования может произойти в том числе по причине признания деяния малозначительным, что не свидетельствует об отсутствии дисциплинарного проступка;
- увольнение в связи с утратой доверия признается незаконным в связи с тем, что в приказе руководителя государственного органа неверно указаны нарушенные государственным служащим статьи федерального законодательства, устанавливающие антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности, при том, что сам факт совершения им коррупционного правонарушения в ходе судебного рассмотрения был установлен. Очевидно, что указанная ошибка государственного органа вполне может быть устранена судебным актом по аналогии с изменением оснований увольнения работников, предусмотренным частью 5 статьи 394 Трудового кодекса Российской Федерации;
- в ряде случаев государственные служащие были уволены с государственной службы в связи с утратой доверия за факт представления недостоверных сведений о доходах своего супруга (супруги), с которым, находясь формально в зарегистрированном браке, фактически не проживали и не вели совместного хозяйства. При этом комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, рассмотрев заявление служащего о невозможности по объективным причинам представить достоверные сведения, не признавала наличие объективных причин по тем или иным обстоятельствам. Полагаем, что в таких ситуациях увольнение в связи с утратой доверия является чрезмерным ограничением прав лица, несоизмеренным характеру допущенного нарушения и целям антикоррупционного законодательства.

Мониторинг практики привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения выявил также проблему привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности

за представление недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера до истечения, установленного законодательством трехмесячного срока для представления уточненных сведений. Если государственный или муниципальный служащий вправе в течение трех месяцев представить уточненные сведения, привлечение его к ответственности до истечения указанного срока не может быть признано необоснованным.

1.9. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ, ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА И ДОСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

В целях снижения уровня бытовой и административной коррупции, повышения рисков раскрытия совершения коррупционных правонарушений, связанных с реализацией прав и обязанностей граждан и организаций, снижения мотивированности граждан и организаций вступать в коррупционные отношения органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны принимать меры по совершенствованию публичного администрирования, повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг. В течение 2013 года комплекс мероприятий по данному направлению профилактики коррупционных проявлений формировался в соответствии с требованиями Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы, Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», а также в соответствии с программами и планами административной реформы, разработанными в соответствии с Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р.

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2013 года) в целях повышения качества государственных услуг должно быть обеспечено создание центров предоставления государственных услуг по принципу «одного окна» в каждом городском округе и муниципальном районе. Доступ к получению государственных услуг по принципу «одного окна» должны получить не менее 90 процентов граждан. При этом время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган власти уже в 2014 году не должно превышать 15 минут. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году должна достигать не менее 70 процентов. Значительные усилия должны быть направлены на внедрение системы оценки гражданами качества предоставляемых государственных услуг, которая должна стать частью системы оценки работы государственных и муниципальных органов.

Следует отметить активную деятельность Правительства Российской Федерации в 2013 году по формированию планов по совершенствованию

публичного администрирования в отдельных сферах и отраслях государственного управления:

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 года № 953-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2013 года № 867-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 марта 2013 года № 317-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года № 1336-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».

Утверждение «дорожных карт» на федеральном уровне позволяет с гораздо более высокой эффективностью добиваться сокращения количества документов, требуемых от заявителя, сокращения сроков и этапов прохождения административных процедур, уменьшения количества взаимодействий заявителя с административным органом, и, в конечном итоге, позволяет сделать сами процедуры более простыми, быстрыми, прозрачными. В то же время, сама необходимость разработки указанных «дорожных карт» свидетельствует о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления при разработке и принятии административных регламентов исполнения функций и предоставления услуг не смогли оптимизировать установленные административные процедуры, снизить сроки совершения и количество административных действий, хотя такая задача при принятии административных регламентов перед ними ставилась. Следовательно, ни экспертиза административных регламентов, в том числе независимая, ни мониторинг их внедрения не смогли в полной мере выявить данную проблему и поставить вопрос о необходимости совершенствования методических основ разработки административных регламентов.

Одним из направлений административной реформы, взаимосвязанным с антикоррупционными мероприятиями является совершенствование системы государственного контроля и надзора. В течение 2013 года Правительство Российской Федерации утвердило более двадцати положений о порядке осуществления государственного контроля и надзора в различных сферах и отраслях государственного управления, существенно повысив правовое обеспечение и единообразие при реализации соответствующих полномочий.

В то же время, федеральные органы исполнительной власти при принятии ведомственных планов противодействия коррупции не конкретизируют те меры, которые они будут предпринимать в ходе совершенствования

контрольно-надзорных и разрешительных функций, что значительно осложняет общественный контроль за их эффективностью. Для эффективного внедрения антикоррупционных стандартов в контрольно-надзорную деятельность государственных и муниципальных органов следует применять следующие антикоррупционные меры:

- включение всех должностей государственной и муниципальной службы, полномочия по которым связаны с назначением и проведением контрольных проверок, с подготовкой и выдачей административных разрешений (лицензий), в перечень должностей с высоким риском коррупционных проявлений;
- внедрение обязательной фото- и видеофиксации состояния объектов выездных контрольных проверок, аудиозаписи взаимодействия уполномоченного должностного лица и представителя юридического лица (индивидуального предпринимателя), в отношении которых проводится проверка;
- разработка методических рекомендаций по организации и проведению контрольных проверок в целях обеспечения единообразия в применении уполномоченными должностными лицами соответствующих полномочий;
- проведение периодических социологических опросов проверяемых лиц, иных заявителей о соблюдении должностными лицами установленных требований к проведению контрольных проверок, выдаче административных разрешений;
- обязательное включение в комиссии по проведению выездных контрольных проверок независимых экспертов, аккредитованных в установленном порядке, а также внедрение конкурсных механизмов отбора аккредитованных экспертов;
- обязательное включение лиц, замещающих должности в государственных и муниципальных учреждениях и осуществляющих контрольно-надзорные функции, в перечень должностей, при замещении которых граждане обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также распространения на указанных должностных лиц запретов, ограничений и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

Следует существенно повысить качество принимаемых административных регламентов исполнения государственных функций по контролю и надзору, не допускать их поверхностной экспертизы, добиваться включения в эти регламенты антикоррупционных стандартов исполнения государственной функции. По итогам анализа более двадцати административных регламентов, принятых федеральными органами исполнительной власти в течение 2012-2013, года можно сформулировать следующие рекомендации:

- административные регламенты при установлении административных процедур проведения контрольных проверок не должны ограничиваться только лишь воспроизведением положений Федерального

- закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» — гораздо большее значение имеет детализация и конкретизация положений федерального законодательства применительно к полномочиям конкретного государственного органа;
- большое значение с точки зрения защиты прав хозяйствующих субъектов имеет согласование различных процедур выявления нарушений между собой, в том числе согласование процедур, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации и иными федеральными законами, регулирующими контрольно-надзорную деятельность, в целях сокращения возможности должностных лиц, по своему усмотрению выбирать правовой режим выявления и фиксации правонарушения;
 - административные регламенты должны предусматривать коллизионные нормы, позволяющие разрешать «нетипичные управленческие ситуации», например, связанные с возникновением различного рода препятствий при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, как объективного характера, так и вследствие злоупотребления участниками проверки своими правами.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в течение 2013 года продолжали создавать правовую базу для организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах. В определенной степени эта работа сдерживалась отсутствием необходимых законодательных изменений, но с принятием Федерального закона от 28 июля 2012 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» интенсивность ее проведения должна возрасти. Значительное количество принятых административных регламентов предоставления государственных услуг предусматривает возможность получения государственной услуги в целом или отдельных ее элементов в многофункциональных центрах при наличии соответствующего соглашения. Однако заключение таких соглашений не получило пока массового распространения и сдерживается отсутствием достаточного количества подобных центров на всей территории Российской Федерации.

1.10 ВЫЯВЛЕНИЕ И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ, МОНИТОРИНГ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ И ИХ УСТРАНЕНИЕ

В соответствии с подпунктом «и» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы Правительство Российской Федерации призвано организовать систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих

при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Анализ правотворческой и правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти показал, что данные органы фактически устранились от определения функций, полномочий и должностей, связанных с высокими коррупционными рисками — их заменили перечни должностей государственных служащих, обязанных представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих, супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Однако эти перечни не могут быть признаны взаимозаменяемыми, в том числе потому, что функции (полномочия) с высоким риском коррупционных проявлений могут исполнять гораздо более широкий перечень должностных лиц, чем тот, на которые возложены обязанности по антикоррупционному декларированию — это могут быть должностные лица государственных учреждений и предприятий, иные должностные лица, не замещающие государственных должностей, но исполняющие функции с высокими коррупционными рисками.

Методическое обеспечение работы по оценке коррупционных рисков началось в 2013 году с принятием Минтрудом России «Методических рекомендаций по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации государственных функций, а также корректировке перечней должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками, и внедрению системы мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками» (утверждены Минтрудом России 13 февраля 2013 года).

К сожалению, инициатива Минтруда России пока не нашла широкой поддержки в нормотворческой практике федеральных органов исполнительной власти. На 15 ноября 2013 года соответствующее правовое обеспечение данной работы было принято только в Ростуризме (см.: приказ Ростуризма от 2 сентября 2013 года № 271-Пр-13 «О порядке оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций Федеральным агентством по туризму»).

На региональном и муниципальном уровне также имеются лишь единичные примеры методического обеспечения деятельности по выявлению и оценке коррупционных рисков — большинство органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления ограничились утверждением или внесением изменений в перечни должностей с высоким риском коррупционных проявлений. Среди тех, кто все же проводил в 2013 году какие-либо мероприятия по данному направлению можно отметить, Краснодарский край (постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 14 февраля 2013 года № 140 «О мониторинге коррупционных рисков в Краснодарском крае»), Ставропольский край (приказ министерства имущественных отношений Ставропольского края от 30 августа 2013 года № 68 «Об утверждении комплекса мероприятий, направленных на минимизацию и устранение

коррупционных рисков, возникающих при реализации министерством имущественных отношений Ставропольского края своих функций»), Ненецкий автономный округ, администрацию г.Набережные Челны, администрацию г.Пскова, администрацию г.Костромы.

В Докладе Общественной палаты Российской Федерации 2012 года отмечалось, что для полноценного мониторинга коррупционных рисков необходимо принятие мер по проведению регулярных независимых социологических исследований, направленных на выявление мнения получателей государственных и муниципальных услуг об их качестве и доступности, а также на выявление необоснованных административных барьеров, препятствующих свободной конкуренции; периодическое анкетирование лиц, взаимодействующих с государственными и муниципальными органами при исполнении государственных (муниципальных) функций и предоставлении государственных (муниципальных) услуг; независимый экономико-правовой анализ конкурсной документации при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, результатов исполнения государственных (муниципальных) контрактов; независимый экономико-правовой анализ гражданско-правовых договоров, заключаемых подведомственными государственным и муниципальным органам государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями с целью выявления признаков реализации имущества, выполнения работ и оказания услуг по завышенным или заниженным ценам; анонимные опросы государственных и муниципальных служащих о практике организации служебной деятельности, порядке замещения должностей и продвижения по службе; независимый анализ обращений граждан и организаций в вышестоящие государственные и муниципальные органы, в правоохранительные органы по вопросам исполнения должностными лицами государственных (муниципальных) функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг; независимый мониторинг средств массовой информации на предмет выявления публикаций о фактах коррупционных проявлений в деятельности государственных и муниципальных органов и подведомственных им учреждений и предприятий. При этом выполнение вышеназванных мероприятий действительно может способствовать выявлению коррупционных рисков при условии, что они будут осуществляться на профессиональной основе, независимыми аудиторами и социологическими службами, специалистами в области противодействия коррупции, а не теми должностными лицами, деятельность которых непосредственно связана с этими рисками.

Мониторинг коррупционных рисков должен обеспечить получение информации о масштабах коррупционных проявлений (коррупционный охват) при исполнении той или иной функции, готовности участников вступать в коррупционные отношения, интенсивности коррупционных проявлений, среднем количестве коррупционных правонарушений различных видов и форм. Антикоррупционный мониторинг должен показывать динамику коррупционных проявлений в той или иной сфере управления или при исполнении конкретной функции, описывать наиболее часто встречающиеся коррупционные ситуации, предлагать эффективные меры по снижению соответствующих рисков.

Мониторинг средств массовой информации для выявления сообщений

о фактах коррупционных проявлений в деятельности государственных и муниципальных органов должен проводиться в соответствии с четко установленным порядком, который, пока, утвержден лишь незначительным количеством государственных и муниципальных органов (на федеральном уровне соответствующих правовых актов выявить не удалось). Данный вид антикоррупционного мониторинга должен предусматривать:

- определение перечня СМИ, в информационных материалах которых обобщаются и анализируются на регулярной основе;
- определение характера информационных сообщений, подлежащих отбору и систематизации;
- порядок учета отобранных информационных материалов и порядок работы с данными материалами;
- периодичность проведения мониторинга.

При проведении мониторинга СМИ с целью выявления публикаций о фактах коррупционных проявлений государственные и муниципальные органы должны по возможности придерживаться следующих требований:

- проводить мониторинг в отношении деятельности как центральных, так и территориальных органов, а также подведомственных государственных учреждений и предприятий;
- включать в объекты мониторинга как можно более широкий перечень СМИ, в том числе интернет-ресурсы и информационные агентства;
- систематизировать отобранные материалы в зависимости от необходимости и процедуры их последующей проверки;
- периодически информировать институты гражданского общества о результатах мониторинга и принятых на их основе мерах.

1.11. АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ

В течение 2013 года федеральные органы государственной власти активно принимали нормативные правовые акты, призванные обеспечить создание условий для реализации требований Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе», а также выполнения требования подпункта «з» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы. Подавляющее большинство федеральных служб, имеющих территориальные органы окружного и регионального характера, утвердили перечни должностей, по которым предусматривается ротация. На 15 ноября 2013 года не удалось выявить соответствующих нормативных правовых актов у ряда федеральных служб, в том числе ФСБ, ФССП и ряда других.

Большинство субъектов Российской Федерации в 2013 году также утвердили перечни должностей государственной гражданской службы, по которым

предусмотрена ротация гражданских служащих. Правда во многих субъектах Федерации в связи с отсутствием территориальных контрольно-надзорных органов такая ротация не связана с территориальным перемещением государственных служащих, а значит, в недостаточной степени может способствовать реальному снижению коррупционных рисков.

Что касается органов местного самоуправления, то институт ротации муниципальных служащих пока не получил надлежащего законодательного обеспечения, следовательно, введение ротации муниципальных служащих как меры, направленной на снижение коррупционных проявлений имеет единственный характер (например, соответствующие муниципальные правовые акты были приняты в городах Казань и Екатеринбург). Ротация в системе муниципальной службы должна отличаться от той, что осуществляется на государственной службе, не должна быть связана с территориальным перемещением муниципальных служащих, влекущим за собой значительные финансовые расходы, а также не должна иметь всеобщий и обязательный характер, поскольку в значительном количестве муниципальных образований нет достаточного кадрового ресурса для обеспечения эффективной ротации служащих.

В соответствии с подпунктом «к» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы предстояло определить показатели оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В течение 2013 года ни одного нормативного правового акта, направленного на реализацию данного направления, выявить не удалось.

При разработке соответствующих показателей важно не допустить формального подхода, отнесение к показателям факторов, не зависящих от эффективности и результативности деятельности уполномоченных должностных лиц, не показывающих реального состояния коррупционных рисков, не отражающих масштабы коррупционных проявлений в государственных и муниципальных органах.

Показатели эффективности деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений должны демонстрировать качество работы по повышению антикоррупционной компетентности государственных и муниципальных служащих, по организации и проведению антикоррупционного мониторинга, по расследованию случаев коррупционных правонарушений и применению мер дисциплинарного воздействия, по проведению проверок соблюдения антикоррупционных запретов, ограничений и исполнению обязанностей, по внедрению антикоррупционных стандартов исполнения функций и предоставления услуг, по обеспечению соблюдения антикоррупционных этических стандартов поведения на государственной и муниципальной службе.

Нельзя не отметить усилия, которые прилагались органами государственной власти для выработки комплекса мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции (см.: письмо Минтруда России от 19 марта 2013 года № 18-2/10/2-1490 «Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции»). Мероприятия по привлечению

государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции предлагается осуществлять по следующим направлениям:

- привлечение государственных и муниципальных служащих к участию в обсуждении и разработке нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции;
- активизация участия государственных и муниципальных служащих в работе структурных подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, осуществляющих функции по противодействию коррупции;
- стимулирование государственных и муниципальных служащих к предоставлению информации о замеченных ими случаях коррупционных правонарушений, нарушениях требований к служебному поведению, ситуациях конфликта интересов;
- просвещение государственных и муниципальных служащих по вопросам антикоррупционной тематики и методическое обеспечение их профессиональной служебной деятельности.

Положения данного документа нуждаются в конкретизации на региональном и муниципальном уровне с учетом специфики коррупционных проявлений в отдельных сферах и областях государственного и муниципального управления, однако пока соответствующего развития в деятельности государственных и муниципальных органов они не получили.

Все перечисленные меры способны в той или иной мере способствовать снижению коррупционных рисков, повышению эффективности и прозрачности прохождения государственной службы, отбору на государственную службу наиболее перспективных, порядочных, профессиональных претендентов, повышению эффективности общественного контроля за продвижением на государственной службе. Некоторые из предложенных мер вполне могут быть реализованы в рамках имеющейся компетенции федеральных органов исполнительной власти, такие как, совершенствование методик конкурсного отбора, развитие института наставничества, расширение практики использования испытательного срока, уточнение квалификационных требований к отдельным должностям государственной гражданской службы, совершенствование практики морального стимулирования гражданских служащих.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 марта 2013 года № 208 «О внесении изменений в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110, и в Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 112» внесены изменения в порядок формирования аттестационных и конкурсных комиссий в части включения в их состав представителей общественных советов при государственных органах.

Одним из антикоррупционных механизмов формирования кадрового состава государственной службы является институт формирования и использования кадрового резерва, призванный обеспечить должностной и карьерный рост государственных служащих на конкурсной основе.

В течение 2013 года ряд федеральных органов исполнительной власти приняли временные порядки формирования кадровых резервов федеральных государственных органов, хотя их легитимность вызывает сомнение, в том числе по причине отсутствия государственной регистрации в Минюсте России (например, приказ Минсельхоза России от 25 февраля 2013 года № 120 «Об утверждении и введении в действие временного порядка формирования кадрового резерва в центральном аппарате Министерства сельского хозяйства Российской Федерации», приказ Росстандарта от 22 февраля 2013 года № 161 «Об утверждении Временного порядка организации работы по формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии»).

Общественная палата Российской Федерации считает необходимым еще раз обратить внимание, что деятельность федеральных органов исполнительной власти по формированию и использованию кадрового резерва пока так и не получила необходимого развития в связи с тем, что до настоящего времени не был разработан и утвержден указ Президента Российской Федерации в соответствии с требованиями части 11 статьи 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

Механизмы формирования и использования кадрового резерва призваны обеспечить:

- равный доступ граждан к государственной гражданской службе;
- объективность в подборе и включении в кадровые резервы государственных гражданских служащих и граждан в соответствии с квалификационными требованиями к должностям государственной гражданской службы, с учетом профессиональных и личностных качеств кандидатов;
- компетентность и профессионализм государственных гражданских служащих и граждан, зачисляемых в кадровые резервы;
- равноправие граждан независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям;
- карьерный рост наиболее достойных и профессиональных лиц.

Важнейшей задачей при использовании кадрового резерва является преодоление «кадровой чехарды», которая происходит при смене руководителей государственных органов, зачастую стремящихся назначать на должности заместителей и руководителей структурных подразделений «своих людей», ранее осуществлявших служебную деятельность с данным руководителем. Подобная практика создает условия для таких негативных явлений в области управления государственной службой, как nepotизм, кумовство, землячество и т. п., являющихся неотъемлемыми спутниками коррупции. Смена руководителя

государственного органа не должна приводить к вымыванию из аппарата профессиональных и компетентных лиц, состоящих в кадровом резерве и имеющих право на соответствующий карьерный рост.

Общественная палата Российской Федерации в целом поддерживает выработанные на площадке Открытого правительства предложения по развитию кадрового потенциала на государственной службе, в том числе по оптимизации системы привлечения на государственную службу профессиональных и конкурентоспособных лиц, повышению мотивации государственных служащих, оптимизации оценки деятельности государственных служащих, стимулирования профессионального развития государственных служащих, оптимизации системы управления кадрами на государственной службе. В развитие сформулированных предложений следует обратить внимание на необходимость комплексного подхода к совершенствованию кадровых технологий на федеральной государственной службе, государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации и на муниципальной службе, а также на необходимость учета специфики военной и правоохранительной службы, которые в полной мере не были учтены в выработанных рекомендациях.

II. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

2.1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Среда, в которой сегодня формируется общественный контроль для противодействия коррупции, остается сложной уже в силу того, что само явление коррупции получило широкое распространение, охватывает значительные слои россиян. Согласно результатам опроса Левада-центра, треть граждан нашей страны считает в принципе допустимым «дать взятку для положительного решения своей проблемы или чтобы ускорить ее решение». Половина опрошенных считает допустимым устроить кого-то «по благу» на работу, в институт, в хорошую больницу или школу. Более 60 процентов считают допустимым получение подарков врачами — от своих пациентов, учителями — от родителей своих учеников²⁹.

На встрече с представителями «Гражданской двадцатки» Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул: «Что касается борьбы с коррупцией, то это вопрос очень важный. Вы знаете, что Россия последовательно присоединяется к международным обязательствам, к международным договорам. Согласен с вами в том, что нужно и в рамках «двадцатки» продвигать не только известную и упомянутую вами Конвенцию ООН по противодействию коррупции, но и, самое главное, обеспечить эффективную правоприменительную практику. В этом смысле, конечно, роль и значение общественных организаций чрезвычайно важны, потому что можно ведь на бумажке, я это очень хорошо знаю, отчитаться как угодно, что принято, внедрено. А как делать всё это на практике? Здесь, конечно, значительная и значимая роль за гражданским обществом и представляющими его организациями»³⁰.

Существует немало организаций и отдельных активистов, которые отслеживают работу органов власти, проводят мониторинги открытости официальных сайтов правоохранительных органов, а также следят за госзакупками. Примерами таких организаций могут служить Фонд Свободы Информации, Фонд

29 Россияне о бытовой коррупции, — Левада-центр, 16.08.13 // <http://www.levada.ru/16-08-2013/rossiyane-o-bytovoi-korrupsii/>.

30 Встреча с представителями «гражданской двадцатки», — Президент России, 14.06.13, // <http://www.kremlin.ru/news/18342/>.

борьбы с коррупцией, Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси интернешнл — Р». Такая работа также является формой общественного контроля и нацелена на снижение уровня коррупции в стране.

На системном уровне цели и задачи общественного контроля сводятся, прежде всего, к обеспечению общественных интересов. Субъекты общественного контроля должны действовать с целью защиты общественного интереса, и этим они отличаются от лиц, которые действуют в защиту частного интереса.

Деятельность объектов общественного контроля, в частности, органов государственной власти, органов местного самоуправления, должна проверяться на ее соответствие именно общественным интересам.

Принципами общественного контроля являются: добровольность, публичность, всеохватность, законность, самостоятельность субъектов общественного контроля.

Формы общественного контроля могут быть самыми разными: общественные слушания, обсуждения, экспертиза, мониторинг, расследования, проверки, инициативы, публичные отчеты.

Принцип законности в создании системы общественного контроля предполагает определенный набор прав граждан, общественных организаций, объем которых не должен уменьшаться. Для осуществления общественного контроля должна быть принята методика, установлен порядок действий, соответствующие законодательству. Необходимы кодификация, выбор из существующих законов и других нормативных актов тех норм, которые есть сегодня, приняты, но существуют разбросанно, свод их в единый непротиворечивый кодекс.

Принцип развития возможностей заключается в том, чтобы создать новые «коридоры» для реализации общественного контроля. Здесь есть потенциал конфликтных правоотношений. И чтобы его устранить, потребуется регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих при их взаимодействии с общественным контролем.

Принцип развития институтов предусматривает создание правовой основы для возникновения и развития социальных саморегулируемых процессов. Общественный контроль должен исходить из принципа независимости контроля. Если контроль не независим, то он перестает быть общественным в полной мере.

Объектами общественного контроля могут быть отношения, деятельность юридических лиц, включая органы государственной власти и местного самоуправления, деятельность физических лиц.

Субъектами общественного контроля являются граждане, их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (общественные советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных, региональных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, общественные наблюдательные комиссии, комиссии по общественному контролю.

Цель общественного контроля — создание механизма учета общественного мнения, влияния на процесс принятия решений. При этом необходимо соблюдать принцип баланса интересов и инструментов влияния.

Те виды общественного контроля, которые сегодня узаконены разными актами, — это общественная экспертиза, общественное расследование, общественный мониторинг.

Общественные слушания, или общественные обсуждения, — важная форма контроля. У нее две функции: информационная и рекомендательная.

Большую роль, особенно для противодействия коррупции, играет проведение общественной экспертизы: субъект нормотворчества обязан передать проект закона на общественную экспертизу, дальше в эту экспертизу включаются общественные эксперты, появляется заключение экспертной комиссии.

Выделяются типы общественного контроля по характеру правоотношений, которые возникают в ходе проверки между объектами и субъектами контроля³¹.

Первый тип — это проверка деятельности органов власти и юридических лиц на основании официально распространяемой ими информации о своей деятельности. Например, ежегодные отчеты, информация о деятельности органов власти, которая размещается на их сайтах, в свободном доступе.

Второй тип — более сложный. Это проверка деятельности юридических лиц или предпринимателей без образования юридического лица на основании документации, которая предоставляется субъекту общественного контроля по его запросу. Если субъектом контроля является не орган государственной власти или местного самоуправления, а некоммерческая организация, то законодательство не устанавливает никаких обязанностей по предоставлению информации. Во многих случаях это значительно ограничивает возможности общественного контроля. В то же время, само отсутствие ответа на публичный запрос информации, либо формальный ответ, отписка, показывают определенную эффективность самого запроса — с точки зрения привлечения общественного внимания к сомнительным аспектам деятельности объекта общественного контроля.

Третий тип — проверка деятельности юридических лиц с посещением территории, рабочих помещений организации или проверка деятельности физических лиц, которая требует идентификации личности. Подобного рода действия можно совершать исключительно силами правоохранительных органов, общественное участие здесь — только присутствие при осуществлении проверки, контроль за реализацией законов, защитой прав граждан.

Выделенные типы общественного контроля предполагают разный уровень квалификации общественников. Если для первого типа контроля — проверки деятельности органов власти — никаких особых условий не может быть установлено, то для второго и, особенно, для третьего типов необходимо предъявление дополнительных квалификационных требований.

Есть и общие требования к субъектам общественного контроля.

Первое из них — ответственность перед обществом. Поэтому так важно, чтобы активисты, занятые в системе общественного контроля, не были связаны

31 Семинар «Развитие системы общественного контроля: опыт Российской Федерации и стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)», Общественная палата Российской Федерации, 25.06.13.

ни с объектом контроля, ни с ведомствами, которые могут быть заинтересованы в результатах контроля.

Результаты общественного контроля должны быть открыты для всех. Прозрачность, доступность, открытость в полной мере должны затрагивать не этапы, а именно конечный его итог. Минимальные требования к субъектам общественного контроля — обязательное представление результатов общественного контроля в Интернете.

Прозрачность субъектов общественного контроля — еще одно требование. Та организация, которая занимается контролем других, должна быть прозрачна сама. Ее локальные акты должны быть открыты, доступны для всех субъектов, которых это может заинтересовать, включая тех, кого они проверяют: и государство, и организации, и любых лиц. Должно быть узаконено требование финансовой прозрачности такой организации. Требование прозрачности необходимо для того, чтобы укрепить доверие ко всем процедурам контроля, к результату.

Следующее требование, которое должно обязательно налагаться на деятельность таких организаций или инспекций, — легитимность. Это означает строгое соответствие формальным требованиям, которые предъявляются законом, и строгое выполнение установленных процедур.

Выбор объектов контроля и их количество должно быть обосновано общественными интересами, а не интересами только какой-то одной социальной группы, чтобы исключить всякую возможность коммерческого подкупа.

Отсюда другое важное требование: проверки не могут проводиться на средства объектов контроля или аффилированных с ними структур либо на средства конкурентов.

Очевидно, что общество должно иметь право и финансовые возможности осуществлять контроль (мониторинг нарушений прав, экспертизу, внешний аудит, оценку качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг и т. д.) силами приглашаемых независимых профессионалов. С этой целью целесообразно законодательно закрепить право общественных палат (общественных советов) приглашать независимых профессиональных инспекторов (аудиторов и т. п.) для проведения целевых проверок деятельности органов власти и подведомственных им учреждений; средства на осуществление этих проверок должны быть предусмотрены в бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Приглашаемые общественными палатами (советами) эксперты должны быть наделены законом правом доступа во все органы, учреждения и к любой документации (за исключением доступа к государственной тайне) при соблюдении требования неразглашения персональных данных.

Должна быть так же предусмотрена возможность сочетания, взаимодействия различных форм общественного контроля: так, после проведения общественного расследования может быть по его итогам сделана общественная экспертиза, на основе которой, в свою очередь, развиваться общественная инициатива, то есть формы общественного контроля могут переходить одна в другую.

2.2. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Наибольшую активность в 2013 году региональные общественные палаты проявили при проведении мониторинга исполнения Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Так, осуществляя анализ хода выполнения Указа № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», в целях совершенствования общественного контроля в сфере ЖКХ Администрация Смоленской области создала Координационный совет, в состав которого вошли представители разных организаций: Общественной палаты, Уполномоченного по правам человека, прокуратуры, органов исполнительной власти (департаментов Смоленской области по ЖКХ, по энергетике, тарифной политике и энергоэффективности и главное управление «Государственная жилищная инспекция Смоленской области»), областной Думы, старшие по домам, представители советов многоквартирных домов³².

Общественной палатой Калининградской области совместно с Балтийским федеральным университетом им. И. Канта создан центр мониторинга региональных рынков. Это — единственный в регионе научно-образовательный центр, осуществляющий изучение региональной тарифной политики, мониторинг цен и экспертизу тарифов в социально значимых сферах экономики, в том числе ЖКХ. В его работе применяются общие алгоритмы и разработана уникальная математическая модель, которые позволяют применить ее для любого другого региона при оценке последствий изменения цен и тарифов и их влияния на благополучие населения. Результаты мониторинга предназначены для формирования органами государственной власти актуальных направлений тарифной политики с учетом объективных факторов и условий, разработки механизмов и инструментов ее реализации, они представляют интерес для специалистов, научного сообщества и общественности³³.

Созданная в августе 2012 года рабочая группа по общественному контролю в сфере ЖКХ при Общественной палате Нижегородской области приняла участие в работе видеосеминаров, организованных Общественной палатой Российской Федерации, в ходе которых были рассмотрены вопросы общественного контроля в сфере ЖКХ. Кроме того, был проведен ряд круглых столов и выделены четыре блока наиболее острых проблем: критический износ коммунальной инфраструктуры и низкие темпы её модернизации; эффективность управления многоквартирными домами; тарифообразование в ЖКХ и его увязка с качеством предоставляемых услуг; подготовка и переподготовка кадров для отрасли ЖКХ³⁴.

Кроме того, общественными палатами таких регионов, как Республика Карелия, Республика Коми, Чеченская Республика, Амурская область, Калужская область, были созданы региональные центры общественного контроля услуг ЖКХ. Основными задачами центров стали общественный контроль, прием

32 Общественный контроль в сфере ЖКХ, — Общественная палата Смоленской области, 18.03.13, // <http://www.admin-smolensk.ru/~opsmol/?p=1447/>.

33 Из материалов Общественной палаты Калининградской области.

34 Из материалов Общественной палаты Нижегородской области.

обращений и жалоб граждан, а также предоставление консультаций, разъяснительная работа в средствах массовой информации, просветительские мероприятия, проведение семинаров, изучение правоприменительной практики, выявление наиболее проблемных вопросов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и взаимодействие с органами исполнительной власти³⁵.

В Мурманской области рабочая группа системы общественного контроля в сфере ЖКХ сформировала реестр региональных НКО, работающих в сфере ЖКХ. Провела мониторинг изменений размеров оплаты за жилищно-коммунальные услуги в связи с новыми нормативами, а также круглые столы и пресс-конференции по проблемам ЖКХ. Было подписано соглашение о создании сети общественных организаций Мурманской области в сфере содействия уполномоченным органам в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств³⁶.

В свою очередь, Общественная палата Забайкальского края создала рабочую группу проекта «Подготовка объектов ЖКХ к зиме — на общественный контроль!»³⁷.

В Волгоградской области на пленарном заседании члены Общественной палаты обсудили ход модернизации ЖКХ в регионе. Было отмечено, что Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», обязывающее управляющие компании предоставлять гражданам информацию о своей деятельности в открытых источниках, до сих пор не работает. Это позволяет бесконтрольно списывать значительные средства на различные цели. А между тем продолжают расти многомиллионные долги перед ресурсоснабжающими организациями. И это при том, что население обеспечивает практически 90%-ную оплату поставляемых услуг. Чтобы устранить часто бесполезных посредников, общественники предложили вернуться к старой схеме: направлять средства плательщиков в единый расчетный центр, исключив управляющие компании из этой цепочки³⁸.

Особое внимание в ряде общественных палат уделяется противодействию коррупции в сфере образования и науки. Общественная палата Саратовской области регулярно выступает за прозрачность бюджетов дошкольных и школьных образовательных учреждений, особенно тех средств, которые вносят родители. Благодаря активной деятельности Общественной палаты области в этом

35 Информация об организации работы регионального центра «Жилищного просвещения и общественного контроля в сфере ЖКХ» — Общественная палата Республики Карелия, 25.06.13, // http://opkarelia.ru/news/275-news_25_06_13.html/; В республике заработал центр «ЖКХ Контроль» — Общественная палата Республики Коми, 13.03.13, // <http://www.oprk.ru/news/1069/>; Как реформировать ЖКХ — подскажет общественность, — Общественная палата Волгоградской области, 29.07.13, // http://opvlg.ru/news/detail.php?ID=394&sphrase_id=330/; Центр содействия развитию в сфере ЖКХ при Общественной палате Калужской области — Общественная палата Калужской области, // http://www.opkaluga.ru/centr_zhkh/; Из материалов Общественной палаты Чеченской Республики; Из материалов Общественной палаты Амурской области.

36 Из материалов Общественной палаты Мурманской области.

37 Подготовка объектов ЖКХ к зиме — на общественный контроль! — Общественная палата Забайкальского края, // <http://opzab.ru/news/95/>.

38 Как реформировать ЖКХ — подскажет общественность, — Общественная палата Волгоградской области, 29.07.13, // http://opvlg.ru/news/detail.php?ID=394&sphrase_id=330/.

направлении, был издан приказ министра образования области о недопущении получения родительской финансовой помощи в виде наличных средств. В настоящее время продолжается работа по контролю со стороны общественности прозрачности расходуемых средств из внебюджетных фондов и опубликованию на информационном сайте образовательного учреждения подробного отчета о затратах³⁹.

Общественной палатой Кемеровской области был проведен круглый стол, участники которого отметили необходимость формирования у студенчества позиции непримиримого отношения к коррупции и противодействия ее проявлениям во всех формах, как в высших учебных заведениях, так и в других социальных сферах. В ходе круглого стола обсуждались также вопросы межведомственного взаимодействия в сфере противодействия коррупции в образовательных учреждениях области, а также были представлены результаты социологического исследования отношения студентов к проявлениям коррупции в вузах⁴⁰.

Общественной палатой Камчатского края совместно с Советом при губернаторе Камчатского края по противодействию коррупции в 2013 году был организован и проведен межвузовский круглый стол «Профилактика коррупционных правонарушений в высших учебных заведениях. Формирование антикоррупционного мировоззрения в молодежной среде». Проведено расширенное анкетирование руководителей, преподавательского состава, студентов высших учебных заведений и учреждений среднего профессионального образования с целью совершенствования мер противодействия коррупции в системе высшего и среднего профессионального образования. Обеспечено размещение на информационных стендах учебных заведений материалов по антикоррупционному просвещению. А также рекомендовано создать на официальных сайтах учреждений раздел, посвященный противодействию коррупции, с указанием номеров «телефона доверия» и адреса электронной почты для обращений по вопросам коррупции, предусмотреть возможность обращений через официальный сайт непосредственно к ректору образовательного учреждения. Кроме того, организована работа по выпуску и распространению брошюры «Зачетная книжка без взяток» среди студентов первых курсов высших учебных заведений и учащихся средних специальных учебных заведений Камчатского края⁴¹.

Еще одна из наиболее часто встречающихся проблем — это коррупция в сфере государственных закупок. В Общественной палате Архангельской области отметили, что большинство министерств областного Правительства не включили в планы по противодействию коррупции разделы, отражающие мероприятия с учетом специфики их собственной деятельности и анализа имеющихся правонарушений. Например, прокурорами в ходе проверок при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг установлено 544 нарушения закона, против 192 в 2011 году. Однако исключительно редко органами государственной власти и органами местного самоуправления

39 Из материалов Общественной палаты Саратовской области.

40 Общественная палата Кемеровской области, 12.03.13, // <http://opko42.ru/index.php/news/2045-12-03-2013-01>.

41 Из материалов Общественной палаты Камчатского края.

планировались мероприятия в части исследования коррупциогенных факторов, связанных с поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг для государственных и муниципальных нужд⁴².

Члены Общественной палаты Ямало-Ненецкого автономного округа провели круглый стол, на котором обсудили возможные риски реализации контрактной системы. По их мнению, законодательная возможность общественного контроля будет способствовать снижению коррупции в системе госконтрактов, которая сегодня приобрела масштабы национального бедствия. Последняя проверка Счетной палаты Ямала выявила 580 млн руб. неэффективных расходов. Сейчас общественники работают над механизмами общественного контроля. Система обязательного общенародного обсуждения должна быть разработана до апреля 2014 года⁴³.

Особое внимание общественными палатами уделяется повышению правовой грамотности населения. Так, Общественная палата Камчатского края активизировала информационно-профилактическую работу среди населения по разъяснению возможных способов обращений граждан и юридических лиц по вопросам коррупции, в том числе посредством работы «телефонов доверия» и «горячих линий». Проводится анализ организации работы «телефонов доверия» в органах местного самоуправления. Отмечена необходимость продолжить формирование активной общественной позиции в борьбе с коррупцией для государства и общества, что будет способствовать укреплению авторитета лиц, принимающих участие в реализации антикоррупционных мер в Камчатском крае⁴⁴.

Общественная палата Псковской области координирует деятельность общественных организаций и образовательных учреждений по вопросу противодействия коррупции. Одним из направлений этой масштабной работы стала совместная деятельность по созданию системы антикоррупционного воспитания и просвещения молодежи. Было написано и издано учебно-методическое пособие «Противодействие коррупции». Первое издание было осуществлено в 2010 году, второе — в 2013-м. Основная цель учебного курса — формирование у молодых россиян стойкого неприятия коррупционных технологий, отношения к коррупции как к антиценности, выходящей за рамки морали. По свидетельству педагогов, учащиеся, которые в ходе обучения работали с пособием, положительно оценивают книгу. Проведенное анкетирование учащихся 10-х и 11-х классов общеобразовательных школ Псковской области показало наличие у них интереса к проблеме противодействия коррупции и восприятие данного явления как негативного⁴⁵.

В Общественной палате Челябинской области разработана методическая литература, в которой разъяснены основные положения Национального плана по противодействию коррупции, изложены основы антикоррупционного законодательства, а также представлены конкретные практические примеры

42 Из материалов Общественной палаты Архангельской области.

43 Общественная палата Ямала готова пресечь коррупцию в системе госзакупок, — Общественная палата Ямало-Ненецкого автономного округа, 09.10.13, // <http://op-yanao.ru/index.php/video/obshestvennaya-palata-yamala-gotova-presech-korrupciyu-v-sisteme-goszakupok.html/>.

44 Из материалов Общественной палаты Камчатского края.

45 Из материалов Общественной палаты Псковской области.

антикоррупционной модели поведения. Лаконично и доходчиво объясняются гражданам, в чём заключаются их права и обязанности, как проходит судебная процедура и что в ней учитывается. В средствах массовой информации регулярно обнародуются данные обращений граждан в Общественную палату Челябинской области по вопросам коррупции в региональных органах государственной власти. Таким образом, достигается прозрачность в оценке населения работы органов власти⁴⁶.

В Республике Коми с целью организации системного общественного контроля над деятельностью правоохранительных органов по противодействию коррупции, привлечения к этой деятельности заинтересованных активистов, имеющих опыт профессиональной работы в правоохранительных органах, общественников, информирования населения Республики Коми о мерах и результатах борьбы с коррупцией с использованием специальной телепрограммы «Антикорр» и других СМИ, Совет Палаты решил утвердить Положение «О Центре Общественной палаты Республики Коми по борьбе с коррупцией «Коррупции нет!»⁴⁷.

Общественная палата Республики Татарстан в 2013 году создала межкомиссионную рабочую группу по вопросам противодействия коррупции. Ее целью является повышение информированности граждан о проводимой антикоррупционной политике Республики Татарстан, вовлечение общественности в реализацию антикоррупционных мер, повышение эффективности сотрудничества государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества. Также, во взаимодействии с Управлением Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, начала работу Общественная приемная при Общественной палате по вопросам противодействия коррупции, которая осуществляет прием граждан, представителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей⁴⁸.

Одним из направлений противодействия коррупции является проведение общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Так, в Общественной палате Чеченской Республики в 2013 году по данному направлению создана рабочая группа, утверждено «Положение о проведении общественной экспертизы нормативно-правовых актов», заключены соглашения с Парламентом Чеченской Республики, Прокуратурой Чеченской Республики и Управлением Минюста России по Чеченской Республике. Палатой проведен мониторинг нормативно-правовых актов, принятых органами местного самоуправления в 2012 году. В целях повышения эффективности антикоррупционной деятельности принято предложение о прохождении в Прокуратуре Чеченской Республики стажировки и обучения представителей Общественной палаты Чеченской Республики по вопросам проведения экспертизы нормативных правовых актов, организации работы по противодействию коррупции⁴⁹.

В Самарской области реализуется долгосрочный проект под названием «Школа общественных экспертов». Его основная цель — обучать представителей

46 Из материалов Общественной палаты Челябинской области.

47 Антикорр., — Общественная палата Республики Коми, 31.05.13, // <http://www.oprk.ru/news/1105/>.

48 Из материалов Общественной палаты Республики Татарстан.

49 Из материалов Общественной палаты Чеченской Республики.

гражданского общества технологиям проведения общественной экспертизы государственных и местных нормативных правовых актов (их проектов), планов и программ развития. Выпускники Школы принимают активное участие в практическом проведении общественной экспертизы в Самарской губернской думе, ряде муниципальных образований, а также включены в состав экспертно-консультативного общественного совета при министерстве управления финансами Самарской области.

В соответствии с областной программой «Противодействие коррупции в Ульяновской области на 2013-2015 годы»⁵⁰ был проведен конкурс среди общественных советов по профилактике коррупции муниципальных образований области⁵¹, а также конкурс на лучшую организацию и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области и их проектов в исполнительных органах государственной власти Ульяновской области, муниципальных нормативных правовых актов и их проектов в органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области в 2013 году⁵².

Кроме того, в Ульяновской области после принятия Закона Ульяновской области от 4 февраля 2009 года № 08-ЗО «О внесении изменений в Закон Ульяновской области «О противодействии коррупции в Ульяновской области» был создан и успешно функционирует институт Уполномоченного по противодействию коррупции. Его целью стала реализация антикоррупционной политики, организация разработки направлений, форм и методов антикоррупционной политики Ульяновской области, оказание содействия органам и организациям, реализующим антикоррупционную политику в Ульяновской области. В соответствии с порядком назначения на эту должность, губернатор Ульяновской области вносит кандидатуру Уполномоченного в Законодательное собрание Ульяновской области, которое путём тайного голосования утверждает или не утверждает внесённую кандидатуру.

Пермский край первым среди регионов Российской Федерации принял закон «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае». Закон был принят в конце 2011 года. Им предусматривается самостоятельное проведение гражданами мероприятий по общественному контролю или в составе региональной группы общественных наблюдателей. Закон устанавливает правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле над соблюдением прав и законных интересов граждан при осуществлении деятельности органами государственной власти, местного самоуправления Пермского края, а также

50 Принята Постановлением Правительства Ульяновской области от 01.04.2013 № 12/106-П «Об утверждении областной программы «Противодействие коррупции в Ульяновской области» на 2013-2015 годы».

51 Конкурс среди общественных советов по профилактике коррупции в муниципальных образованиях Ульяновской области на наиболее эффективную работу по профилактике коррупции в 2013 году — Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области, // http://www.anticorrupt-ul.ru/actions/sovety_2013.html/.

52 Конкурс на лучшую организацию и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области и их проектов в исполнительных органах государственной власти Ульяновской области, муниципальных нормативных правовых актов и их проектов в органах местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области в 2013 году — Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области, // http://www.anticorrupt-ul.ru/actions/experts_2013.html.

государственных и муниципальных учреждений по предоставлению государственных, муниципальных услуг.

Правом выдвижения кандидатур в состав региональной группы общественного контроля общественных (гражданских) наблюдателей наделены некоммерческие организации, имеющие государственную регистрацию, осуществляющие свою деятельность на территории Пермского края и имеющие своей уставной целью или направлением деятельности защиту или содействие защите прав и свобод человека и гражданина.

При Общественной палате Пермского края работает Комиссия по общественному (гражданскому) контролю, в которую вошли члены палаты, Уполномоченный по правам человека и представители общественных организаций, на Комиссию были возложены полномочия по формированию региональной группы общественных наблюдателей. В настоящее время сформирована региональная группа общественных (гражданских) наблюдателей в количестве 31 человека.

В начале 2013 года Комиссией по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате Пермского края была проведена «прямая линия» с населением, в ходе которой каждый житель региона мог выразить свое мнение о том, что должно быть предметом общественного контроля⁵³.

Региональная группа общественного (гражданского) контроля общественных (гражданских) наблюдателей при Общественной палате Пермского края провела в 2013 году 14 выездов в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка с целью соблюдения прав пациентов, гарантированных законодательством. Из них: пять выездов в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, четыре выезда в детские дома, пять выездов в стационары больниц г.Перми. По итогам были составлены акты и письма с предложениями об улучшении работы. Акты и письма были направлены в администрацию учреждений, министерство здравоохранения, министерство социального развития правительства Пермского края.

Кроме того, в рамках реализации регионального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае», в 2013 году активисты пермских общественных организаций провели комплексную акцию, в ходе которой была проверена деятельность 29 поликлиник краевого центра. В проверке приняли участие 53 наблюдателя из 11 пермских общественных организаций. Материалы выявленных нарушений были предоставлены в Минздрав и управление здравоохранения Перми⁵⁴. Согласно закону, чиновники должны либо четко указать, как и когда они намерены устранить нарушения, либо аргументировать, почему не согласны с выводами проверок. Однако в полученных от Минздрава и Горздрава ответах чиновники фактически уклонились от большинства сделанных замечаний. Сейчас общественники попытаются вступить в переговоры,

53 «Прямая линия» по общественному контролю, — НеСекретно, 14.01.13, // http://nesekretno.ru/social/9414/_Prymay_liniy_po_obhestvennomu_kontroly/.

54 В Перми очереди к врачам ушли в интернет, — Российская Газета, 28.03.13, // <http://www.rg.ru/2013/03/28/reg-pfo/perm-polikliniki.html/>.

чтобы добиться реакции на критику. Если реакции не будет, то последует жалоба в прокуратуру уже на самих чиновников от здравоохранения⁵⁵.

Анализ опыта региональных общественных палат в реализации общественного контроля и противодействии коррупции показывает, что в большинстве регионов эта активность имеет пока спорадический и несистемный характер. Освоение тематики общественного контроля региональными палатами остается в актуальной повестке дня. Для более эффективной реализации этой функции региональным общественным палатам предлагается ежегодно готовить доклады о развитии общественного контроля и противодействии коррупции в своих субъектах Федерации.

2.3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТСКИХ УКАЗОВ №№ 596-606

В 2013 году Общественная палата Российской Федерации при поддержке граждан, региональных общественных палат, омбудсменов, представителей НКО, учащихся и преподавателей вузов вела работу по мониторингу исполнения Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года:

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских

⁵⁵ Пермские поликлиники модернизируют с учетом выводов «гражданского контроля» «Эхо Перми», 26.06.13, // <http://echoperm.ru/news/20/36271/>.

- формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»;
 - Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»;
 - Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

Цель общественного мониторинга — оценка эффективности исполнения указов Президента Российской Федерации в области социальной политики.

Для реализации этой цели Общественная палата Российской Федерации начала разрабатывать механизмы обратной связи с населением и сбора текущей статистической и социологической информации.

За 2013 год в Общественную палату Российской Федерации поступило 21641 обращение.

Согласно анализу, наиболее «горячей» все еще остается ситуация в сфере ЖКХ, а также в системе правоохранительных и судебных органов:

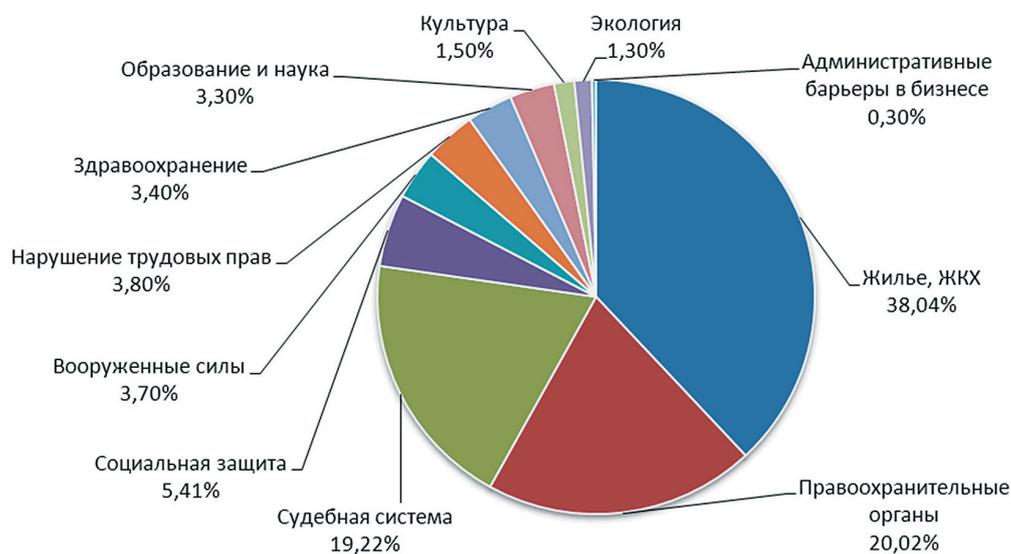


Рис. 11 Тематика обращений граждан в Общественную палату Российской Федерации

ТЕМАТИКА обращений граждан в ОП	КОЛИЧЕСТВО ОБРАЩЕНИЙ	ДОЛЯ (%)
Жилье, ЖКХ	3743	38,0%
Правоохранительные органы	1968	20,0%
Судебная система	1892	19,2%
Социальная защита	532	5,4%
Вооруженные силы	368	3,7%
Нарушение трудовых прав	377	3,8%
Здравоохранение	332	3,4%
Образование и наука	324	3,3%
Культура	143	1,5%
Экология	127	1,3%
Административные барьеры в бизнесе	32	0,3%

Процедура общественного мониторинга предполагает как создание новых механизмов обратной связи, так и консолидацию имеющихся ресурсов. С этой целью был создан Портал общественного мониторинга, который взял на себя роль объединения информационных материалов и ресурсов общественных палат субъектов Российской Федерации, региональной сети Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, некоммерческих организаций и вузов⁵⁶.

Для организации мониторинга в 2013 году были выделены следующие направления:

- социальные аспекты образования;
- поддержка граждан с ограниченными возможностями;
- доступное жилье, социальная поддержка многодетных семей;
- формирование здорового образа жизни;
- охрана материнства и детства.

По первому из этих направлений в ходе общественного мониторинга отслеживались следующие показатели:

- доступность дошкольного образования (Указ от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» пункт 2, подпункт «а» и пункт 1, подпункт «в»);
- рост зарплаты учителей (Указ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» пункт 1, подпункт «а», абзац 3);

⁵⁶ Портал общественного мониторинга хода решения социальных задач, из указов Президента Российской Федерации от 01.05.2012 года №№ 596-606, // <http://om.oprf.ru/15251/>.

- меры по поддержке педагогических работников, работающих с детьми из социально неблагополучных семей (Указ от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» пункт 2, подпункт «в»).

По направлению поддержки граждан с ограниченными возможностями общественный мониторинг был организован по наблюдению за деятельностью по созданию ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов (Указ Президента Российской Федерации № 597 от 7 мая 2012 года пункт 1, подпункт «а», абзац 8).

По направлению реализации доступного жилья и социальной поддержки многодетных семей проводился общественный мониторинг за:

- разработкой порядка бесплатного предоставления земельных участков под строительство жилья экономического класса при ограничении продажной стоимости на такое жилье;
- разработкой комплекса мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих трех и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», п.2, пп. «а»);
- обеспечением формирования специальных условий ипотечного кредитования для отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы), создания ипотечно-накопительной системы, с использованием мер государственной поддержки (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», п.2, пп. «б»).

Кроме того, был организован общественный мониторинг за деятельностью по формированию здорового образа жизни граждан (Указ от 7 мая 2012 года № 598 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» пункт 2, подпункт «а»).

С целью решения проблемы охраны материнства и детства шел общественный мониторинг за принятием мер, направленных на создание условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью, а также на организацию профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет» (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» пункт 3, подпункт «а»).

Основной вывод мониторинга: на выполнение задач, поставленных Президентом, в бюджетах регионов не хватает денег. При мониторинге в регионах Общественная палата столкнулась с «дутыми цифрами», спущенными

региональными властями. Кроме того, возникли серьезные проблемы при выделении земельных участков многодетным. Гражданам, получившим бесплатные участки, приходится платить налог в размере 13% от рыночной стоимости земли. Практически не улучшается ситуация с формированием рынка доступного и комфортного жилья. Мониторинг показал, что работа по созданию рабочих мест для граждан с инвалидностью ведется во всех регионах, причем, на достаточно серьезном уровне. Однако отсутствуют структуры, координирующие трудоустройство инвалидов.

В некоторых субъектах Российской Федерации достигают роста показателей по заработным платам, в том числе и за счет реструктуризации образовательных учреждений, и как следствие, увеличения учебной нагрузки на учителей. Особая проблема — доступность мест в детсадах. По данным ФОМ за февраль 2013 года, более 40 процентов опрошенных указали, что в их семьях, либо у их знакомых есть дети, которые не ходят в детский сад, хотя нуждаются в нем. 60 процентов опрошенных жалуются на наличие длительных очередей, на устройство ребенка в детсад⁵⁷.

Работа по общественному мониторингу «майских» указов будет продолжена в 2014 году.

2.4. НОВЫЙ ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Важным звеном общественного контроля должны стать общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти. Еще 2 августа 2005 года было принято Постановление Правительства Российской Федерации от № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации». Затем 4 августа 2006 года был подписан Указ Президента Российской Федерации № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

На основе Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительством Российской Федерации были разработаны новые механизмы формирования общественных советов при федеральных

57 Мониторинг социальных задач: доступность детских садов, — Фонд Общественное Мнение, 11.06.13, // <http://fom.ru/obshchestvo/10945/>.

органах исполнительной власти. В развитие положений документов было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 480 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481». Среди новых мер были введены следующие: отказ от формирования общественных советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании; обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций; определение состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти; расширение участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контроле за их исполнением; создание механизмов участия в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы на паритетных началах представителей общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий этих органов.

Раньше общественные советы формировались руководством федерального или регионального органа исполнительной власти, теперь это совместное решение с Общественной палатой Российской Федерации, если речь идет о федеральном министерстве или ведомстве, или с региональной общественной палатой — в субъекте Российской Федерации.

Но важен не только порядок формирования общественных советов. Изменились их полномочия. Теперь целый ряд документов, а именно — бюджетные предложения, государственные целевые программы, проекты нормативных актов — не могут быть представлены в Правительство без заключения общественного совета. И Правительство при принятии окончательных решений рассматривает как сам проект, так и заключение к нему. Сегодня имеется поручение Президента Российской Федерации о развитии законодательных основ системы общественного контроля и в этой связи готовится предложение о существенном увеличении средств на проведение независимой экспертизы, ведь очень часто представителям граждан нужно обращаться к квалифицированным специалистам за помощью при проведении экспертизы.

Большую роль в совершенствовании общественного контроля над правоохранительными органами сыграли Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» и Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации». Благодаря им был сформирован общественный совет при МВД. Теперь полиция всех уровней не может действовать в отрыве от общественности, а у представителей граждан есть настоящая возможность влиять

на ее работу, на формирование кадрового состава, словом, быть активным участником защиты прав и свобод человека и гражданина на территории нашей страны⁵⁸.

В целях реализации вышеназванных Указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации Общественной палатой Российской Федерации были направлены предложения о создании общественных советов в федеральные органы государственной власти, при которых их нет.

Однако не все федеральные органы исполнительной власти ответили на направленные им письма Общественной палаты Российской Федерации с предложением о создании общественного совета. Так, Федеральное агентство по делам молодежи, несмотря на неоднократные напоминания, до сих пор не определилось с созданием общественного совета и не ответило на письмо Общественной палаты Российской Федерации⁵⁹.

Ряд федеральных органов исполнительной власти фактически отказался от создания общественных советов.

Так, отказ Роспатента основан на том, что ведомством не принимаются нормативные акты и документы, в обязательном порядке подлежащие обсуждению Общественным советом⁶⁰. Росрезерв прокомментировал свой отказ невозможностью публичного обсуждения деятельности агентства⁶¹.

Росимущество ответило отказом, сославшись на то, что ведомственным приказом № 166 от 17 июня 2013 года при Агентстве уже создан Экспертно-консультационный совет, целью которого является повышение качества и прозрачности решений, принимаемых в области управления федеральным имуществом, создание механизмов учета экспертного и общественного мнения, а также повышения кадрового потенциала Росимущества и подведомственных ему структур. Таким образом, функциональная направленность деятельности Экспертно-консультационного совета при Росимуществе идентична направлению работы предлагаемого к созданию в рамках поступившего обращения Общественной палаты Российской Федерации⁶².

Важно отметить, что в данном случае, кроме прямого неисполнения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2013 года № 508 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842», экспертный совет, который существует при Росимуществе, не является органом общественного контроля, так как создается по приказу ведомства без согласования с Общественной палатой Российской Федерации, экспертным советом при Правительстве и Правительственной Комиссии по координации деятельности открытого правительства.

В связи с этим Общественной палатой Российской Федерации, впервые столкнувшейся со столь неконструктивной позицией, было принято решение

58 Семинар «Развитие системы общественного контроля: опыт Российской Федерации и стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)», Общественная палата Российской Федерации, 25.06.13.

59 Письмо Общественной палаты Российской Федерации от 19.07.13 года № 40П-1/1329.

60 По материалам письма от 18.10.13 № 01/34-10078/05.

61 По материалам письма от 04.09.13 № 7-04/8196.

62 По материалам письма от 12.09.13 № ОД-02/42241.

о создании рабочей группы по контролю за использованием государственного имущества. В состав рабочей группы войдут юристы, эксперты по борьбе с коррупцией и лидеры профильных общественных организаций.

Министерство здравоохранения и Министерство труда и социального развития Российской Федерации пока только начали формирование новых советов. 21 октября впервые в Российской Федерации завершилось рейтинговое голосование по кандидатам в общественные советы, проходившее на сайтах министерств. Каждый гражданин мог выдвинуть свою кандидатуру или предложить своего кандидата. На сайте Минтруда были поданы 284 заявки от кандидатов, еще 57 кандидатов представили организации. В Минздрав поступили 262 заявки, из которых в ходе открытого выдвижения — более ста. В состав совета при Минтруда войдут 30 человек, а в совет при Минздраве — 31.

Однако, практика показывает, что результаты интернет-голосования целесообразно размещать в открытом доступе, так как не все кандидатуры, получающие большинство голосов, соответствуют квалификационным требованиям, что в случае их не включения в «короткий список» кандидатов может вызвать отрицательную реакцию кандидата и проголосовавших за него представителей общественности.

Немаловажной проблемой является то, что ряд общественных советов (при таких ведомствах, как Минобрнауки, Минприроды и Минюст) собирается раз в несколько месяцев, а некоторые из них собирались лишь единожды. Вопросы вызывает и состав членов общественных советов, так как во многих из них представителей сфер, связанных с профилем министерств, критически мало. Так, в общественный совет Минобрнауки не входит ни одного студента или школьного учителя. Состав общественного совета при Минтрансе также не отличается от других своими участниками: решать судьбы транспорта доверено 30 представителям, среди которых нет никого из дорожных служб. В основном в состав вошли председатели правления, генеральные директора и президенты акционерных обществ и фирм⁶³. В ходе обсуждений в Общественной палате неоднократно отмечалось, что для повышения независимости общественных советов необходимо исключить участие в их формировании органов исполнительной власти, при которых создаются советы.

Несмотря на все проблемы, в целом, формирование общественных советов по новым правилам уже началось. В настоящее время Общественной палатой Российской Федерации разрабатывается единый кодекс этики для членов общественных советов, который поможет устранить многие погрешности в их деятельности, в том числе он должен установить персональную ответственность каждого члена совета за неэффективную деятельность.

63 В правительстве недовольны работой общественных советов, — Известия, 31.10.13, // <http://izvestia.ru/news/559724>.

III. АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ — 2013

3.1. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Выступая 30 октября 2013 года на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, В.В. Путин обнародовал следующие данные: по данным МВД, количество выявленных преступлений коррупционной направленности в 2013 году сократилось. Если в первом полугодии 2012 года их было зарегистрировано более 34 тыс., если точнее — то 34049, то в первом полугодии 2013 года — 29501. Число привлечённых к ответственности взяточников за этот же период времени выросло почти на треть — 32 процента. За первую половину текущего года за получение взятки осуждено 692 человек.

Президент при этом обратил внимание на то, что только 8 процентов взяточников осуждены к реальным срокам лишения свободы. Большинство приговорены к штрафам, которые преступники не платят, находят всевозможные нормативные лазейки⁶⁴. Кроме того, как уже неоднократно отмечалось Общественной палатой Российской Федерации, все еще не создан единый банк данных о лицах, привлекавшихся к различным видам ответственности за коррупционные правонарушения.

Работа органов внутренних дел в 2013 году значительно изменилась. Практически сплошной антикоррупционной экспертизе подвергаются проекты внутриведомственных документов, и сами акты, и заключения по этим проектам стали доступны в Интернете⁶⁵, сайт МВД по-настоящему начал выполнять функцию информирования общественности о решениях и мерах, принимаемых российской полицией.

Значительно больше, чем ранее, внимания было уделено в ведомстве деятельности аттестационных комиссий по вопросам соблюдения требований к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел и урегулированию конфликта интересов, в которых, как известно, обязательно присутствие внешних экспертов. За 9 месяцев 2013 года ими было рассмотрено 403

64 Заседание Совета по противодействию коррупции — Президент России, 30.10.13, // <http://www.kremlin.ru/transcripts/19516/>.

65 Архив общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов — МВД России, // <http://mvd.ru/documents/expprojects/>.

материала о несоблюдении требований к служебному поведению и требований об урегулировании конфликта интересов; 1744 материала о представлении неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; 391 материал о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах членов семьи; 287 обращений граждан, замещавших до увольнения со службы в органах внутренних дел и внутренних войск МВД России должности с высоким риском коррупционных проявлений, за получением согласия на замещение должностей в коммерческих или некоммерческих организациях⁶⁶.

В целом есть новые подходы к кадровой работе в Министерстве. 14 ноября министр В.А. Колокольцев распорядился, чтобы был усилен контроль за руководящим составом. Глава ведомства внес изменения в приказ «О некоторых вопросах назначения на должности в органах внутренних дел Российской Федерации и увольнения со службы сотрудников», согласно которому теперь и рядовым патрульным, и начальниками отделений МВД при приеме на работу или при повышении в должности придется пройти собеседование с использованием полиграфа⁶⁷.

В 2013 году стал работать в обновленном составе Общественный совет при МВД России. Его возглавил член Общественной палаты Российской Федерации А.Г. Кучерена. В 2013 году Советом рассматривались самые разные вопросы совершенствования деятельности органов внутренних дел — начиная от реализации программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах» и кончая проведением выставок и всероссийских акций с целью повышения авторитета полиции.

На прошедшем в ноябре 2013 года Общероссийском гражданском форуме «Повестка дня для России», организованном «Комитетом гражданских инициатив», прозвучало требование создать на базе Следственного комитета России, ФСКН и МВД трехуровневую — муниципальную, региональную и федеральную полицию, усилить подотчетность полиции местному населению, снять препятствия для регистрации преступлений, наконец, сделать полицию более «клиентоориентированной». Несмотря на то, что многие эксперты к данной инициативе отнеслись скептически, очевидно, что центр не способен за всем уследить и если добиться усиления контроля за деятельностью правоохранителей, это приведет к увеличению и их эффективности. В то же время, в Общественной палате Российской Федерации неоднократно высказывалось мнение о необходимости подчинения Управлений собственной безопасности ГУ МВД субъектов Российской Федерации исключительно центральному аппарату, так как контролирующая структура должна находиться вне контролируемого структурного подразделения.

66 Информация о деятельности аттестационных комиссий органов внутренних дел и внутренних войск по рассмотрению вопросов о соблюдении требований к служебному поведению сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск и урегулированию конфликта интересов и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и урегулированию конфликта интересов за 9 месяцев 2013 г. — МВД России, // http://mvd.ru/upload/site1/luda_doc/Spravka_DGSK.pdf/.

67 Руководство МВД будут проверять на полиграфе, — Известия, 14.11.13, // <http://izvestia.ru/news/560581/>.

Большое значение для российской полиции имела реализация Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах». За эти годы институт общественных советов доказал свою полезность и эффективность. В то же время, не везде механизм взаимодействия с общественностью работает у полиции хорошо и отлажено. Есть в ряде регионов советы, работающие «для галочки».

Общественные советы ищут и находят новые формы работы с гражданами и полицией. Так, внедряются видеоконференции с тем, чтобы к проблемам, существующим в органах внутренних дел, можно было привлечь максимальное внимание граждан, включить их в живое обсуждение, работают «горячие линии», «телефоны доверия»⁶⁸.

В Свердловской области реализуется проект «Дежури́м вместе», в рамках которого члены общественного совета совместно с руководителями Главного управления и Управления по г.Екатеринбургу для контроля произвольно выбирают пункты участковых уполномоченных полиции, дежурные наряды и во время рабочей смены находятся с ними рядом в качестве наблюдателей. Во время дежурства члены совета фиксируют работу наряда на фото- и видеотехнику. Таких выходов на дежурство было более двух десятков за 2013 год. Результаты потом обнародуются в средствах массовой информации области и города, тем самым привлекается внимание и к работе полиции, и к деятельности самого общественного совета. Благодаря журналистам в городе также есть и другой проект — «Народная дружина», в его рамках собирается информация о различных нарушениях, замеченных гражданами, — от продажи алкоголя в неположенном месте до организации незаконных парковок⁶⁹.

В то же время, далеко не все гражданские активисты полностью понимают, что им делать и как делать при осуществлении общественного контроля на местах. И на этой почве подчас возникают конфликты. Сегодня уже к общественникам все чаще предъявляют квалификационные требования с тем, чтобы сам контроль, осуществляемый ими, был качественным, направленным на улучшение состояния дел в правоохранительной сфере. Необходимо добиться того, чтобы в общественные советы входили независимые люди, люди разных специальностей, разных профессий, взглядов, убеждений⁷⁰.

Российские эксперты справедливо отмечают, что нет пока эффективного взаимодействия граждан и полиции на муниципальном уровне. Полиция начинает действовать только тогда, когда уже случилось происшествие, совершено преступление⁷¹.

Общественная палата Российской Федерации провела 23 апреля 2013 года круглый стол «Общественный контроль деятельности полиции в России

68 Протокол № 6 Заседания Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации от 29.05.13., // http://os.mvd.ru/upload/site107/document_file/YrXpyUqsJo.pdf/.

69 Протокол № 6 Заседания Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации от 29.05.13., // http://os.mvd.ru/upload/site107/document_file/YrXpyUqsJo.pdf/.

70 Круглый стол «Общественный контроль деятельности полиции в России и в США», Общественная палата Российской Федерации, 23.04.13.

71 ExtraJus: Бездействие полиции как товар, — Ведомости, 17.10.13, // <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/550501/bezdejstvie-policii-kak-tovar/>.

и в США» с целью обмена опытом с коллегами из Соединенных Штатов, где, как рассказали представители американских организаций, основные силы общественности направлены на улучшение дел на муниципальном уровне.

Подчеркивалось, что гражданский контроль — это, фактически, новая профессия, которая необходима для общества, чтобы иметь больше влияния на работу полиции.

Американские представители отметили, что в США используются три модели общественного контроля. Первая модель основана на расследованиях. Это когда гражданский орган принимает и рассматривает жалобы от граждан, проводит расследования — берет интервью, изучает документы, собирает иным способом открытые факты. Гражданам зачастую проще обратиться к гражданским лицам с жалобой на полицию, чем напрямую в полицейский департамент, где, как они опасаются, могут их права чем-то ущемить. На основе расследований даже принимают решения о дисциплинарных мерах в отношении конкретных полицейских.

Другая модель — это модель аудитора. Органы гражданского контроля проверяют, как проводятся внутренние расследования жалоб в полиции: против каких офицеров подается несколько жалоб, против каких отделений жалобы подаются чаще всего. Тем самым выявляются проблемы, которые нужно решать в первую очередь. Активисты делают затем свои предложения, например, о необходимости провести дополнительное обучение офицеров или изменить что-то в системе контроля и подчинения. Как правило, по итогам работы органы общественного контроля выпускают публичные отчеты.

Третья модель гражданского контроля — это контроль, в котором в основном задействована общественность. Как правило, речь идет о работе общественной комиссии или общественного совета. Подобные комиссии и советы — это обычные гражданские лица, представители населения, которых назначает местный совет или мэр, эти комиссии имеют влияние на вопросы политики. Как правило, у них есть отдел проверок и отдел расследований, которые проводят работу, готовят отчеты. Они рассматривают случаи жалоб на должностные нарушения. Также они могут рассматривать апелляцию, обжалование со стороны полиции или со стороны граждан, и такие общественные комиссии или советы формулируют рекомендации по поводу политики⁷².

Дискуссия показала, что сегодня по всему миру устанавливаются новые отношения общества и правоохранительных органов. Открытая структура государственного управления способствует улучшению качества работы полиции, позволяет установить доверие между представителями власти и гражданами, создать согласие, взаимопомощь и сотрудничество там, где еще вчера было недоверие и противостояние.

Очевидно, что в развитии системы взаимодействия полиции и граждан в России необходимо внимательно относиться к жалобам населения, к созданию возможности для общественного контроля проводить собственные

72 Круглый стол «Общественный контроль деятельности полиции в России и в США», Общественная палата Российской Федерации, 23.04.13.

расследования конфликтных ситуаций, вести мониторинг успешности или, напротив, проблем в деятельности полиции. Большое значение имеет квалифицированная экспертиза принимаемых полицией решений по конкретным вопросам. Все эти новые задачи требуют качественной подготовки самих общественных контролеров.

3.2. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

Общественный контроль над судебной властью не может осуществляться точно так же, как и общественный контроль за правоохранительными органами. Судебная система — это особая ветвь власти, она имеет свою специфику, необходимо защищать независимость суда, которая является цивилизационным достижением.

В 2013 году наблюдалась положительная динамика во взаимодействии с органами Судебного департамента. Рост информационной открытости по сравнению с предыдущим годом возрос в два раза. На основании мониторинга, проведенного Фондом Свободы Информации, семь сайтов органов Судебного департамента достигли 100% информационной открытости⁷³.

Проблема общественного контроля в судебной системе была в центре внимания на слушаниях, проведенных в Общественной палате Российской Федерации 7 февраля 2013 года⁷⁴.

Участники обсуждения отметили, что пока судебная система очень недоверчива к гражданскому обществу, трудно идет с ним на контакт. Именно судебная система в начале 2000-х годов была инициатором того, чтобы из законодательства были исключены институты общественного защитника, участие общественных объединений в надзорном обжаловании вступивших в законную силу судебных решений по уголовным делам, был исключен институт народного заседателя, институт поручительства общественного объединения. По статистике, из пятидесяти личных поручительств по поводу меры пресечения сегодня суды России удовлетворяют одно.

Практика показывает, что на судей и Высшую коллегия судей поступает чрезвычайно много жалоб⁷⁵. Очевидно, что в судебной системе есть ресурсы, чтобы совершенствоваться.

Сегодня делаются предложения относительно того, чтобы по аналогии с общественными наблюдательными комиссиями создать институт судебных наблюдателей. Конечно, они не имели бы права вторгаться в законность, обоснованность решения, не могли бы поправлять судей, но они были бы в состоянии увидеть, не заставил ли судья четыре часа приглашенных участников процесса прождать в коридоре, принес ли судья извинения тем людям, которые

73 Результаты мониторинга официальных сайтов органов Судебного департамента, — Фонд Свободы Информации, 25.09.13, // <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2790/>.

74 Слушания «Проблемы осуществления общественного контроля в судебной системе», Общественная палата Российской Федерации, 07.02.13.

75 Слушания «Проблемы осуществления общественного контроля в судебной системе», Общественная палата Российской Федерации, 07.02.13.

из-за его неорганизованности потеряли свое время, пустили ли публику в открытое судебное заседание, не нарушили ли право участников процесса на ведение аудиозаписи.

Существует целый ряд процедурных технических вопросов, которые могли бы стать предметом наблюдения со стороны общества. Очевидно, что для честного, добросовестного судьи подобный контроль стал бы только поддержкой и защитой⁷⁶.

Сегодня одним из инструментов участия общественности в контроле над судебной системой становятся квалификационные коллегии судей, куда входят представители от общественности. Им нужно помогать и методически. Очень важно выработать единообразную практику⁷⁷.

Очевидны пробелы и несовершенство законодательства в той части, где предъявляются требования к членам квалификационных коллегий. В соответствии с пунктом 8 статьи 11 Федерального закона об органах судейского сообщества в Российской Федерации⁷⁸ среди этих требований к конкретным кандидатам главными остаются те, которые касаются статуса представителя общественности (образование, возраст), член квалификационной комиссии не может быть руководителем предприятия, независимо от организационно-правовой формы, адвокатом, нотариусом или госслужащим. По мнению многих, эти требования должны быть более конкретизированы.

Обсуждается также порядок выдвижения подобных представителей общественности в состав квалификационных коллегий судей, их количественный состав, гарантии неприкосновенности членов, механизм отзыва и лишения полномочий. В статье 11.1 в части «представители общественности в высших экзаменационных комиссиях» говорится о том, что таких представителей могут выдвигать общероссийские объединения юристов⁷⁹. Наверно, это правильный подход, и его можно распространить на представителей общественности в квалификационных коллегиях⁸⁰.

Нечеткость законодательства проявляется и иным образом. В коллегию по решению Законодательного собрания Челябинской области не могут включаться лица, совершившие «порочащий поступок». Между тем в законодательстве нет определения того, что такое «порочащий поступок». Тем более подобные разъяснения необходимы в отношении правозащитников. Среди них немало таких, которые подвергались задержаниям, даже были из-за их общественной деятельности осуждены. Неправомерно общественную активность характеризовать, как «порочащий поступок»⁸¹.

Проблемы общественного контроля для противодействия коррупции в судебной системе обсуждались также в рамках общественных слушаний

76 Там же.

77 Там же.

78 Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

79 Глава 1, Статья 11.1 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

80 Слушания «Проблемы осуществления общественного контроля в судебной системе», Общественная палата Российской Федерации, 07.02.13.

81 Там же.

по вопросу объединения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в связи с внесением в Государственную Думу законопроекта № 352924-6 «Федерального закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Слушания были проведены в Общественной палате Российской Федерации 23 октября 2013 года.

Участники обсуждения отметили, что при проведении столь масштабной системной реформы важно, чтобы не произошло снижения эффективности судов, чтобы не были нарушены процессы обеспечения правосудия. В Российской Федерации правосудие осуществляют 30 тыс. судей⁸². Задача состоит в том, чтобы создать механизм, который бы обеспечил единообразие судебной практики, что не только повысило бы качество правосудия, но и избавило бы его от ошибок, от коррупции.

Реформа проходит в соответствии с порядком, установленном статьей 136 Конституцией Российской Федерации, поправки к главе 7 вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти и не менее двух третей субъектов Российской Федерации. Изменения вносятся в статьи 71, 83, 102, 104, 125, 126 и 128. Статья 127 исключается. Одновременно предлагаются изменения в статью 129 Конституции Российской Федерации⁸³.

Центральным звеном реформы стало упразднение Высшего Арбитражного суда с передачей его полномочий по осуществлению правосудия ныне действующему Верховному суду Российской Федерации.

Ежегодно в Высший Арбитражный суд поступало примерно 20-25 тыс. заявлений предпринимателей, в порядке надзора рассматривалось около 400-450 дел — гражданских дел и по экономическим спорам. Необходимо, чтобы те предприниматели, которые до принятия Закона имели право на рассмотрение их заявлений специализированным составом судей, его не потеряли⁸⁴.

Еще одна проблема реорганизации заключается в том, что судьи, которые работают в настоящее время, должны будут сдавать квалификационный экзамен. Между тем российское законодательство предусматривает как в отношении действующих судей, так и не действующих судей, а также лиц, которые впервые назначаются на должность, что они в некоторых случаях не сдают экзамены. В частности, доктора, кандидаты наук, которым присвоено звание «Заслуженный юрист», освобождены от такого экзамена. Это положение также целесообразно сохранить⁸⁵.

82 Слушания «Проблемы осуществления общественного контроля в судебной системе», Общественная палата Российской Федерации, 07.02.13.

83 Слушания по вопросу объединения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в связи с внесением в Государственную Думу законопроекта №352924-6 «Федерального закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», Общественная палата Российской Федерации, 23.10.13.

84 Там же.

85 Слушания по вопросу объединения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в связи с внесением в Государственную Думу законопроекта №352924-6 «Федерального закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», Общественная палата Российской Федерации, 23.10.13.

Кроме того, необходимо обеспечить сохранение технического персонала — секретарей, помощников и всех остальных работников, которые работают в структуре Высшего Арбитражного суда и Верховного суда. Как известно, от этих работников во многом зависит деятельность всей высшей судебной инстанции и других инстанций, поскольку многие документы, в частности, наработки, обзоры судебной практики и т. д., готовятся именно техническим персоналом.

Коррупция в судебной системе связана и с тем, что сегодня гражданин остался «замкнутым» в рамках субъекта Федерации при получении правосудия. Практика показывает, что даже в отношении участия в процессе защитника можно говорить о том, что «московское» правосудие отличается от «московского областного» правосудия, «красноярского», «краснодарского», «ставропольского» и т. д. Несмотря на то, что, хотя Российская Федерация имеет исключительное право на регулирование вопросов в сфере уголовного судопроизводства, в сфере уголовного процесса, возникают замкнутые региональные «правовые пространства», подчас постановления Пленума Верховного суда воспринимаются на местах всего лишь как рекомендации, механизмы реализации этих рекомендаций не проработаны. Нарушение прав человека в субъектах Федерации на федеральный уровень «не выпускается»⁸⁶. Происходит размывание единого правового пространства. Необходимо, чтобы эти опасные тенденции и риски были учтены при проведении реформы судебной системы.

В целом, опыт судебных преобразований последних лет говорит о том, что в них «исчез» один очень важный субъект, ради которого существует судопроизводство, — гражданин Российской Федерации. Преобразования зачастую игнорировали потребности, интересы, взгляды и права обычного человека как потребителя судебных услуг.

Необходимо восстановить роль и значение граждан в реализации реформ судебной ветви власти. И тогда к суду и судье вернется доверие общества.

3.3. КОРРУПЦИЯ В ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ: ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Вопросы противодействия коррупции в оборонно-промышленном комплексе — тема, для изучения, анализа общественности в значительной степени закрытая, хотя здесь осваиваются огромные бюджетные средства, и гражданам важно понимать, насколько это делается эффективно, как организовано противодействие бесхозяйственности, воровству, расхищению народных денег. Эти вопросы рассматривались 22 апреля 2013 года в Общественной палате Российской Федерации на специальных слушаниях «Коррупция в оборонно-промышленном комплексе: задачи государства и общественного контроля». Подчеркивалось, что оборонно-промышленный комплекс — это щит нашей страны. И коррупция, разъедающая его, наносит удар не только по экономике, но и по национальной безопасности⁸⁷.

⁸⁶ Там же.

⁸⁷ Слушания «Коррупция в оборонно-промышленном комплексе: задачи государства и общественного контроля», Общественная палата Российской Федерации, 22.04.13.

На перевооружение армии и флота и модернизацию оборонно-промышленного комплекса в предстоящие десять лет запланировано выделить около 23 трлн рублей. Крупные контракты получают российские оборонные и гражданские предприятия, научные центры, ведущие университеты⁸⁸. Расходование денежных средств по Государственному оборонному заказу должно осуществляться в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Военное производство — строго лицензируемая деятельность. Появление на этом рынке случайных игроков практически исключено. Технологические кооперации поддерживаются предприятиями, головными исполнителями и исполнителями второго, третьего уровней десятилетиями, потому что заказы, как правило, предусматривают определенную номенклатуру продукции, военная техника эксплуатируется достаточно долго, поэтому предприятия прекрасно знают друг друга не один десяток лет.

В рамках Государственного оборонного заказа нет условий для оффшорных отношений. Предметом большинства контрактов является поставка продукции, которая должна проходить строго регламентированные испытания и военную приемку.

Государственные заказчики имеют право и пользуются этим правом контролировать фактические затраты исполнителей, как головного исполнителя Государственного оборонного заказа, так и по кооперации до третьего-четвертого уровня. Оборонные предприятия возглавляют руководители, которые должны обеспечить решение государственных задач, строго соблюдая установленные регламенты и инструкции, ГОСТы, действующее законодательство.

Поэтому сегодня важно создание соответствующих нормативно-правовых, организационных, институциональных и финансово-экономических условий, которые бы позволяли минимизировать коррупциогенные факторы и риски.

В связи с этим была проведена большая работа по организационно-структурному реформированию ОПК. В период с 2002 года осуществлена интеграция предприятий ОПК, сформирована 61 интегрированная структура, объединяющая более 770 предприятий и организаций.

С учетом того, что количество объектов госуправления сокращено более чем на порядок, в настоящее время осуществляется переход на финансирование Гособоронзаказа и инвестиционных проектов через головные организации интегрированных структур. То есть, созданы условия, когда денежные потоки направляются не на конкретные предприятия ОПК (их около полутора тысяч), а через государственные корпорации и холдинги.

Наиболее ресурсоемкая часть в развитии ОПК — это реализуемый через мероприятия Федеральной целевой программы развития оборонно-промышленного комплекса до 2020 года комплекс мероприятий по техническому перевооружению военных производств.

В целях исключения конфликта интересов при заключении договоров, в соответствии с действующим законодательством, дано поручение отраслевым

88 Там же.

департаментам Министерства промышленности и торговли Российской Федерации обеспечить разработку и утверждение государственными компаниями внутренних документов и положений о ведении реестра лиц, обязанных предоставлять информацию о наличии заинтересованности в совершении сделок, об установлении дисциплинарной ответственности за непредоставление информации о наличии конфликта интересов, а также обеспечить размещение ими указанных документов на межведомственном портале по управлению государственной собственностью⁸⁹.

Более активной стала борьба с проявлениями коррупции внутри оборонно-промышленного комплекса. Во-первых, построена система бюджетирования расходов, где на этапе планирования осуществляется предварительный контроль за их целесообразностью.

Во-вторых, созданы специализированные организации, которые являются своего рода контролерами тех или иных инфраструктурных расходов.

В-третьих, создана и развивается система многоступенчатого контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий.

В-четвертых, внедрена система мотивации руководителей предприятий и членов советов директоров, в зависимости от достижений⁹⁰.

В то же время, по оценкам Центра антикоррупционных исследований инициатив «ТИ-Р», большинство стран мира не могут полноценно контролировать расходы на оборону ввиду отсутствия инструментов противодействия коррупции. Эксперты отмечают, что Министерством обороны Российской Федерации используются зачастую непрозрачные закупочные механизмы, повышающие коррупционную составляющую: ряд военных закупок относительно прозрачен, поскольку они проводятся посредством открытых тендеров, однако около 30% расходов Минобороны России являются засекреченными⁹¹.

Коррупция в российской армии, как об этом говорил главный военный прокурор Российской Федерации С. Фридинский, нанесла государству в первой половине 2013 году ущерб на 4,4 млрд руб., что в 5,5 раза превышает аналогичный показатель годичной давности. За тот же период было выявлено более 7 тыс. нарушений закона, имеющих отношение к взяткам. Каждое третье коррупционное преступление совершается госслужащими и гражданским персоналом. По требованию военной прокуратуры к административной и дисциплинарной ответственности привлечено более 1,1 тыс. нарушителей закона, в отношении 505 лиц возбуждены уголовные дела. Свыше 1,3 млрд руб. из похищенных бюджетных средств возвращено в государственную казну.

В наибольшей степени коррупции подвержены сферы распределения и использования средств федерального бюджета, выделяемых на Государственный

89 Слушания «Коррупция в оборонно-промышленном комплексе: задачи государства и общественной контроль», Общественная палата Российской Федерации, 22.04.13.

90 Слушания по вопросу объединения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в связи с внесением в Государственную Думу законопроекта №352924-6 «Федерального закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», Общественная палата Российской Федерации, 23.10.13.

91 В российских расходах много военной тайны — Коммерсант, 29.01.13, // <http://www.kommersant.ru/doc/2115171/>.

оборонный заказ. Широкое распространение получили нарушения при планировании заданий и подготовке конкурсов, привлечении к исполнению государственных контрактов посредников и фирм-однодневок, не обладающих ни производственными, ни трудовыми ресурсами⁹².

Оборонный заказ реализовывался на основе Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», главная идея которого — противодействие коррупции при расходовании бюджетных средств. Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд на основе повышения эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечения гласности, прозрачности осуществления таких закупок, а также предотвращения коррупции и других злоупотреблений будет регулировать вступающий с 2014 года в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В ходе проведения выездных и документарных проверок нарушения законодательства в сфере Государственного оборонного заказа, допущенных при исполнении государственных контрактов и договоров в 2012 году в части незаконного получения и расходования средств, вырос почти на 15% по сравнению с 2011 годом⁹³.

Практика контрольно-надзорной деятельности «Рособоронзаказа» свидетельствует о достаточно большом количестве нарушений, которые допускаются субъектами Государственного оборонного заказа, а также о высоких коррупционных рисках в организациях, которые в данном процессе участвуют. При этом к коррупционным рискам относятся и необоснованные решения по стопроцентному авансированию Государственного оборонного заказа⁹⁴.

Риском повышения коррупционной составляющей в сфере Государственного оборонного заказа является также отсутствие четких правил применения тех или иных подходов при формировании цен на продукцию, поставляемую по Государственному оборонному заказу. Например, цена работ на изготовление подводных лодок, кораблей, на проведение крупнейших опытно-конструкторских работ, которые проводятся в течение пяти, семи и даже десяти лет, определялась практически экспертным путем, то есть ориентировочно, хотя при заключении контракта устанавливается твердая фиксированная цена.

Выявляются нарушения субъектами Государственного оборонного заказа при использовании федерального имущества, оформлении документации. Иногда документация отсутствовала вовсе.

Кроме того, при исполнении государственных контрактов предприятиями использовались запасные части, комплектующие, которые были получены

92 Самой коррумпированной сферой в армии стало распределение гособоронзаказа, — РБК daily, 11.07.13, // http://rbcdaily.ru/society/562949987828212?utm_source=send&utm_medium=email&utm_campaign=rbc/.

93 Слушания «Коррупция в оборонно-промышленном комплексе: задачи государства и общественной контроль», Общественная палата Российской Федерации, 22.04.13.

94 Там же.

в результате исполнения других контрактов — по утилизации вооружения и военной техники⁹⁵.

По оценкам Счетной палаты, эффективность проводимых торгов по закупке вооружений, начиная с 2007 года, не превышает 3% от уровня снижения начальной цены контракта, тогда как в других странах этот процент колеблется от 15% до 20%. И в этом проявляются, по убеждению экспертов, не только издержки законодательства, но и коррупция⁹⁶.

В целом в сфере реализации Государственного оборонного заказа сегодня определены меры по устранению двух крупных групп проблем. Первая относится к экономической сфере и ориентирована на ликвидацию так называемой коррупционной составляющей. Вторая связана, в большей степени, с улучшением или повышением эффективности корпоративного управления акционерами обществами.

Вместе с тем общественность выделяет еще целый ряд проблем, которые необходимо максимально быстро устранить в оборонно-промышленном комплексе страны.

Часто, как показывают события последних лет, топ-менеджмент крупных оборонных холдингов и предприятий неэффективен. Установленные для руководителей интегрированных структур ОПК ключевые показатели эффективности не соответствуют мировым стандартам и не стимулируют развитие этих структур. Сохраняется необязательность раскрытия информации о деятельности интегрированных структур и ее недостаточность для объективной оценки их реального состояния.

Тем не менее, руководители получают зарплату, зачастую превышающую зарплату их коллег в известных российских и государственных компаниях. И это на фоне устойчивой текучести высококвалифицированных кадров, которые, в лучшем случае, уходят из ОПК в другие сектора экономики, в худшем — уезжают из страны.

Сами оборонные холдинги не вовлечены в систему борьбы с коррупцией, что снижает реальную эффективность проводимой государственной политики. В большинстве из них отсутствуют программы противодействия коррупционным рискам. Не сформированы антикоррупционные кодексы организаций ОПК, основанные на обеспечении прозрачности их действий, устойчивости к коррупционному давлению, недопустимости сокрытия информации о коррупционных проявлениях. Не применяется практика выявления на ранних стадиях рисков коррупционных проявлений на основе индикаторов, характеризующих качество противодействия им. Отсутствует учет общественного мнения при выработке решений по противодействию коррупции, что существенно снижает их эффективность.

Проблемой остается и то, что частный бизнес неохотно идет в оборонное производство. Нет и обоснованных государственных методик оценки деятельности организаций ОПК с позиций интересов инвесторов. Не используются

95 Там же.

96 Там же.

показатели, оценивающие прирост стоимости или доходность принадлежащих собственнику активов. Между тем без подобных показателей невозможно освобождение от непрофильных избыточных активов, тут сохраняется высокий риск опасной приватизации и ущерба бюджету.

3.4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСИМУЩЕСТВОМ

5 апреля 2013 года был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В его подготовке и экспертизе приняли активное участие самые разные некоммерческие организации, а также Общественная палата Российской Федерации. Однако работа по совершенствованию законодательства в данной сфере не должна на этом останавливаться. Так, эксперты Общественной палаты Российской Федерации убеждены, что необходимо законодательно закрепить термин «деловая репутация» для организаций, участвующих в госзакупках, что использование данного термина позволит повысить эффективность борьбы с недобросовестными подрядчиками⁹⁷.

Как показал «Национальный рейтинг прозрачности закупок» за 2012 год, 59% государственных корпоративных заказчиков выполняют только базовые требования или обеспечивают низкую прозрачность закупок, 22% — «высокую» или «гарантированную» прозрачность⁹⁸.

В рейтинге, составленном общественной организацией «Безопасное Отечество», самыми коррупциогенными регионами в сфере госзакупок названы Чечня и Дагестан. За основу в нем взяты итоги 1,5 млн торгов на сумму 3,325 трлн руб., проведенных за первые девять месяцев 2013 года. Так же в первую десятку вошли Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ, Республика Северная Осетия-Алания, Новгородская область, Белгородская область, Тюменская область, Республика Саха (Якутия) и Пензенская область⁹⁹.

В 2013 году Антикоррупционный центр «ТИ — Р» впервые провел исследование, в котором оценил российские госкорпорации на предмет конфликта интересов руководства, полноту раскрытия корпоративной информации о госзакупках¹⁰⁰. В него вошли пять российских госкорпораций — «Ростех», «Олимпстрой», «Росатом», «Агентство по страхованию вкладов» и «Внешэкономбанк». В результате анализа были составлены два рейтинга: рейтинг корпоративной открытости и соблюдения комплаенса и рейтинг открытости закупок. Наивысший балл получила госкорпорация «Росатом» (16 баллов), а наименьший — «Внешэкономбанк» (по 10,5 балла).

97 Круглый стол «Роль гражданского общества в противодействии коррупции», Общественная палата Российской Федерации, 16.12.13.

98 ФАС хочет ужесточить контроль над госзакупками, — Ведомости, 01.03.13, // http://www.vedomosti.ru/finance/news/9638552/fas_nashla_nakazanie_dlya_goskompanij#ixzz2Ml5qQkQp/.

99 Рейтинг коррупции в государственных закупках по регионам Российской Федерации, — Безопасное Отечество, // <http://ratings.nikakixno.ru/>.

100 Российские госкорпорации на пути к открытости, — ТИ-Р, 18.11.13, // <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/rossiiskie-goskorporacii-na-puti-k-otkrytosti/>.

В целом, несмотря на то что, на сайтах четырех из шести госкорпораций нет разделов, посвященных противодействию коррупции, нет опубликованных деклараций за определенные периоды, отмечалось, что общий уровень внутренних положений госкорпораций о проведении закупок был признан сравнительно высоким, хотя прописанные в них механизмы раскрытия информации о закупках не соблюдаются полностью ни одной корпорацией.

Видя подобные проблемы, Антимонопольная служба стала штрафовать госкомпанию за непрозрачные заказы; штраф за нарушение процедуры — 5 млн руб.¹⁰¹

Сотрудники МВД выявили в 2013 году многочисленные нарушения в сфере госзакупок. Например, был установлен факт картельного сговора при поставке товаров подразделениям ФСИН и некоторым другим государственным структурам. По данным правоохранительных органов, руководители трех коммерческих фирм, занимающихся поставками продуктов питания, создали картель, чтобы избавиться от конкурентов и иметь возможность завысить цены на собственные услуги. Размер нанесенного государству ущерба превысил 32 млн руб.¹⁰² Та же Федеральная служба обнаружила у себя хищения на 10 млрд руб. Ранее ведомство уличили в том, что оно закупало электронные браслеты для осужденных по завышенным ценам¹⁰³.

Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая с Посланием Федеральному собранию, в рамках программы деофшоризации, компаниям, зарегистрированным в иностранной юрисдикции, должен быть закрыт доступ к исполнению государственных контрактов. Кроме того, подобные предприятия следует лишить государственной поддержки, включая предоставление кредитов ВЭБа и госгарантий. Помимо этого, необходимо в соответствии с отечественным законодательством облагать налогами доходы компаний, зарегистрированных в офшорных юрисдикциях, но принадлежащих российским собственникам¹⁰⁴.

Как значительная проблема стала в последнее время рассматриваться новая волна приватизации государственного и муниципального имущества. Об этом шла речь в Общественной палате Российской Федерации 22 февраля 2013 года на заседании экспертного круглого стола с представителями МВД «Коррупционные проявления, связанные с передачей федерального имущества в иную собственность или пользование третьих лиц».

Подчеркивалось, что в 2012 году Президентом Российской Федерации по результатам проверки Контрольного управления Президента Российской Федерации и исполнения федерального законодательства по вопросам, связанным с обеспечением эффективного управления федеральной собственностью, Генеральной

101 ФАС хочет ужесточить контроль над госзакупками — Ведомости, 1.03.13, // http://www.vedomosti.ru/finance/news/9638552/fas_nashla_nakazanie_dlya_goskompanij#ixzz2Ml5qQkQp/.

102 Сотрудники МВД выявили картельный сговор на рынке госзакупок — Российская Газета, 26.02.13, // <http://www.rg.ru/2013/02/26/sgovor-anons.html/>.

103 Контроль должен осуществляться на этапе формирования бюджетных закупок, а не когда украдено — Коммерсантъ FM, 28.02.13, // <http://www.kommersant.ru/doc/2137878?fp=40/>.

104 Послание Президента Федеральному Собранию — Президент России, 12.12.13, // президент.рф/новости/19825/.

прокуратуре, Следственному комитету, Министерству внутренних дел, ФСБ России, Росфинмониторингу было поручено осуществить комплекс совместных мероприятий по выявлению фактов, связанных с незаконной передачей федерального имущества в иную собственность или пользование третьих лиц¹⁰⁵.

Главным управлением экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России была проведена масштабная работа по противодействию незаконного отчуждения имущества. Так, из 11 тыс. преступлений, связанных с операциями с недвижимостью, более 10,5 тыс. выявлены сотрудниками Министерства внутренних дел.

Из 2,5 тыс. выявленных преступлений, связанных с управлением имуществом, около 50% преступлений являются коррупционными, а 9% совершены непосредственно против государственной власти, интересов государственной службы, службы органов местного самоуправления, то есть являются должностными, в соответствии с главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации. Было пресечено 12 фактов получения взяток, связанных с отчуждением имущества.

Выявляются преступные схемы вывода федерального имущества из собственности Российской Федерации, в том числе с использованием фирм-однодневок, оффшорных компаний и аффилированных юридических лиц. Была пресечена преступная деятельность организованной группы, состоящей из руководителя Территориального управления Росимущества по Москве и ряда руководителей коммерческих банков, должностных лиц и государственных корпораций, Агентства по страхованию вкладов и иных коммерческих организаций, которые разработали преступную схему незаконного отчуждения имущества путем создания фиктивной задолженности по договорам поручительства перед одним из банков. В результате удалось предотвратить попытку незаконного отчуждения 126 объектов государственной собственности общей рыночной стоимостью свыше 10 млрд рублей, в том числе расположенных в центральной части города Москвы (особняки, в том числе, XIX, XX века в Колпачном, Гранатном переулках, на Плющихе, Поварской, Кожевнической улицах и так далее).

Широкое распространение получила практика отчуждения коммерчески привлекательного федерального имущества в собственность третьих лиц, включая передачу в пользование на льготных условиях, расположенных под этими объектами федеральных земельных участков, когда выкупная стоимость земли в 50-90 раз ниже кадастровой.

Другой важной задачей по пресечению незаконного управления государственным имуществом стало выявление фактов незаконного выведения денежных средств из оборота госпредприятий.

В то же время, органы внутренних дел сталкиваются со сложностями при оценке имущества, в частности, с длительностью и высокой стоимостью экспертных работ, в МВД считают, что, кроме того, многие коррупционные схемы невозможны без участия представителей оценочных компаний, имеющих

105 Круглый стол «Коррупционные проявления, связанные с передачей федерального имущества в иную собственность или пользование третьих лиц», Общественная палата Российской Федерации, 22.02.13.

коррупционные связи в органах исполнительной власти¹⁰⁶. Именно в решении подобных проблем существенная помощь может быть оказана общественными организациями. Установление подобного взаимодействия сделает более эффективной борьбу с незаконным отчуждением государственной и муниципальной собственности¹⁰⁷.

Вся эта работа необходима сегодня потому, что в 2015 году будет осуществляться расширенный план приватизации Правительства Российской Федерации¹⁰⁸. Стоит задача к 2016 году избавиться от всех ФГУПов, а до 2018 года — от всех государственных долей имущества. Сохраняться в государственной собственности только естественные монополии.

Между тем в министерствах и ведомствах, как говорят специалисты, 60% объектов «не кадастрированы». Около 70% не имеют реальной оценки стоимости. Только 30% федеральных земель сельхозназначения поставлены на кадастровый учет. Не говоря уже о том, что сейчас часть чернозема выведена из статуса земель сельскохозяйственного назначения, хотя он не может выводиться, это национальное богатство.

Большое беспокойство вызывает кадровая политика министерств, где зачастую за одним ответственным государственным гражданским служащим закреплено до 200 предприятий (государственный служащий может быть там членом правления, членом совета директоров). Встает вопрос контроля действий этих служащих. Ко всему прочему остается законодательно четко не установленной ответственность за неэффективное управление государственной собственностью. То есть когда человеку поручают управлять пакетом акций государственного предприятия, ему не говорят, что последует, если он плохо будет справляться с задачей, не установлено, кто и как будет контролировать его действия. Все это создает серьезные коррупционные риски¹⁰⁹.

В ходе приватизации госимущества, по мнению общественников, нужно ограничить допуск к оценке коммерческих компаний, эта функция должна остаться у государства. Однако и здесь необходимо усилить контроль со стороны общественности, чтобы и государственная оценка была публичной, открытой¹¹⁰.

Еще одна проблема затрагивает органы, призванные надзирать за соблюдением законодательства и, соответственно, пресекать коррупцию. Особенно это проявляется на местах: отношения родства и свойства, дружеские связи приводят к тому, от чего контроль должен был бы защищать — росту коррупционных проявлений при проведении приватизации.

Поэтому расследования коррупционных дел на местном уровне, в свою очередь, также требуют обязательного контроля на вышестоящем уровне. Если этого контроля не происходит, то коррупционные отношения только укрепляются.

106 МВД нашло коррупцию у оценщика Росимущества — Интерфакс, 17.10.13, // <http://www.interfax.ru/russia/txt.asp?id=335263/>

107 Круглый стол «Коррупционные проявления, связанные с передачей федерального имущества в иную собственность или пользование третьих лиц», Общественная палата Российской Федерации, 22.02.13.

108 Там же.

109 Круглый стол «Коррупционные проявления, связанные с передачей федерального имущества в иную собственность или пользование третьих лиц», Общественная палата Российской Федерации, 22.02.13.

110 Там же.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» остается неурегулированным порядок приватизации ГУПов и МУПов. В результате нет никакой открытости и прозрачности при передаче в частные руки значительного объема муниципального и государственного имущества.

Во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 года № 909 «Определение официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о проведении торгов, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» был расширен перечень имущества и прав, которые в обязательном порядке должны публиковаться на площадке torgi.gov.ru. Однако сохраняются те виды объектов, в отношении которых может быть при приватизации размещено объявление и в местной газете, которая распространяется скромным тиражом, а зачастую и вообще не распространяется. Однако и с размещением информации в Интернете тоже не все так гладко: размещение сведений на своих сайтах органы власти регулируют самостоятельно, иногда информация на сайт выкладывается задним числом и т. д. Поэтому указанные законодательные акты требуют срочной доработки и дополнения.

3.5. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

Проблемы противодействия коррупции в сфере образования на муниципальном уровне рассматривались на круглом столе «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне» в Общественной палате Российской Федерации 9 июля 2013 года¹¹¹.

Образование во многих странах остается одной из самых значительных статей государственных расходов. В мире 16% населения вынуждены платить взятки в сфере образования. Среди государств, где в сфере образования меньше всего зафиксировано нарушений, — Венгрия и Грузия, больше всего злоупотреблений в Гане и Камеруне¹¹².

В 2012 году службой финансового контроля при Департаменте образования Москвы было проверено 1500 школ и детских садов, 259 руководителей получили дисциплинарные взыскания, 75 человек уволены, преступления в 36 учреждениях расследует полиция. Основные нарушения — нецелевое расходование бюджетных денег, присвоения, мошенничества, хищения¹¹³.

Очевидно, что коррупция ведет к общему снижению уровня образования в стране. 3 октября 2013 года стало известно, что в авторитетный мировой рейтинг университетов Times Higher Education[®] вошел только наш Московский

111 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

112 Образование как повод для коррупции — Ведомости, 03.10.13, // http://www.vedomosti.ru/opinion/news/17055121/shkola-korruptcii?from=newsletter-editor-choice&utm_source=newsletter&utm_medium=content&utm_campaign=editor-choice/.

113 В столице за год 75 директоров школ и заведующих детсадами уволены за хищения на службе, — Комсомольская правда, 24.02.13, // <http://www.kp.ru/daily/26039.4/2954511/>.

государственный университет им.М.В. Ломоносова. Причем, МГУ опустился с 216-го места на позицию между 226-м и 250-м местом¹¹⁴. Министерство образования и науки Российской Федерации в 2012-2013 годах провело аудит по выявлению неэффективных вузов. В эту категорию попало более четверти от существующего количества¹¹⁵.

Коррупция распространилась на самые разные сферы образования, особенно проблемным остается муниципальный уровень, где представлены все формы образовательных организаций: здесь и детский сад, и школа, и вуз, а у органов местной власти большие полномочия в регулировании этой сферы¹¹⁶.

Для развития коррупции в системе образования есть целый ряд причин.

Во-первых, идет смена поколения педагогов и в школе, и в детском саду. Те учителя, которые пришли и работали долгие годы с советской подготовкой, в массовом порядке выходят на пенсию. Представителей среднего поколения в школе не очень много, потому что 1990-е годы заставили людей искать себе лучший заработок на стороне, тогда их труд плохо оплачивался. Сегодня в школу приходит новое поколение вчерашних студентов, у которых другое восприятие такой проблемы, как коррупция: по данным опросов, до 80% молодежи, в том числе в педагогических вузах, убеждено, что взятка — нормальный способ решения самых разных проблем.

Во-вторых, у учительства и преподавательского корпуса нет никакой уверенности в том, что нынешнее, более лучшее материальное обеспечение устойчивое, прочное.

В-третьих, сохраняется неразбериха с бесплатными и платными образовательными услугами: и для учителя, и для ребенка, и для родителя остается не вполне понятным, где кончаются бюджетные средства в поддержке учебного процесса или содержания образовательной организации, а где следует семье заплатить. Путаницу вносит и постоянно меняющееся законодательство.

Наконец, в-четвертых, усиливаются серьезные демографические проблемы в стране. Они вынуждают саму систему принимать новые очертания. Идет конкуренция между образовательными организациями.

Особая опасность коррупции в образовании заключается в том, что она «воспитывает» в учащихся, студентах, аспирантах нигилизм по отношению к праву, желание повторить самому легкий способ получения денежных средств. Молодые люди выходят в жизнь со сформированным девиантным поведением. Они не оценивают коррупцию, дачу взяток как правонарушение¹¹⁷.

Большие проблемы сохраняются при проведении Единого государственного экзамена. К сожалению, сегодня в фальсификации результатов экзамена фактически заинтересованы все. В высоком балле заинтересованы родители,

114 МГУ стал единственным российским вузом в западном рейтинге, — Дождь, 03.10.13, // http://tvrain.ru/articles/mgu_stal_edinstvennym_rossijskim_vuzom_v_zapadnom_rejtinge-353638/.

115 До четверти российских вузов могут быть признаны неэффективными — Минобрнауки, — Интерфакс, 13.10.12, // <http://минобрнауки.рф/пресс-центр/2722/>.

116 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

117 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

учителя, конечно, и сами школьники. Средний балл ЕГЭ по региону — критерий эффективности деятельности губернатора. То есть, школьный экзамен стал выполнять новые социальные функции, в том числе оценки школы, муниципалитета, даже региона. ЕГЭ стал определять жизнь конкретного молодого человека, его место в обществе. Между тем экзамен — единственный источник более или менее достоверной информации об образовании¹¹⁸.

В последнее время нарушения при сдаче ЕГЭ стали повсеместными, массовыми. Это и липовые справки врачей о здоровье, необходимые при сдаче ЕГЭ. Это и чиновники, которые завышали баллы ЕГЭ за взятку. Надо обязательно усовершенствовать институт общественных наблюдателей при проведении экзамена¹¹⁹.

После скандалов с проведением ЕГЭ в 2013 году все больше раздается предложений пойти по пути максимальной открытости заданий, увеличения их количества и обнародования в Интернете с тем, чтобы молодые люди имели возможность заниматься самоподготовкой, понимали требования экзамена и были в то же время лишены соблазна потом использовать незаконные методы поиска правильных ответов на тесты. Конечно, необходимо также совершенствовать и контроль в ходе экзамена¹²⁰.

В противодействии коррупции в образовании очень многое зависит от позиции самих педагогов, родителей, школьников и студентов по отношению к этому злу. Очевидно, что сегодня при быстром развитии институтов гражданского общества необходимо всемерно содействовать общественности в формировании системы контроля над образовательными организациями, оперативно реагировать на сигналы о фактах купли-продажи дипломов и аттестатов, на «сдачу» экзаменов за деньги, на иные проявления низовой коррупции в системе образования. На поверхности лежит необходимость взаимодействия правоохранительных органов с педагогическими коллективами, нужны программы антикоррупционного просвещения в образовательных организациях. Педагоги, оставаясь специалистами в своих областях знания, далеко не всегда представляют себе юридические последствия противоправных действий. И воспитание позитивной ответственности в их среде нужно в такой же степени, как и у молодежи¹²¹.

По мнению экспертов, коррупция в образовании принимает и вид организованной преступности. Об этом свидетельствует, в частности, сбыт фальшивых дипломов, когда отдельные «специалисты» производят эти «корочки», другие их рекламируют, третьи продают фальшивки. Еще несколько лет назад в московском метро был хорошо налажен сбыт этих «дипломов», сегодня там стало заметно меньше подобных продавцов. Пресечь эту практику удалось только после неоднократных обращений активистов в Генеральную прокуратуру, УВД на метрополитене¹²². Однако, к услугам желающих сейчас все предлагается в Интернете.

118 Там же.

119 Там же.

120 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

121 Таланты растут на грантах. Интервью В. А. Садовниченко, — Российская газета, 03.02.13, // rsr-online.ru/doc/publications/132.pdf/.

122 Там же.

Наряду с бытовой коррупцией в сфере образования присутствует и коррупция в системе государственных закупок. Подразделениями МВД России осуществляется комплекс антикоррупционных мероприятий, направленных на выявление преступлений коррупционной направленности в сфере государственных закупок, в том числе образовательных учреждений¹²³.

Отдельные профилактические меры должны приниматься в отношении тех, кто отвечает в целом за деятельность школы или вуза, представители полиции, прокуратуры, следственных органов должны встречаться с этой целью с директорами школ и ректорами вузов. В этом отношении уже есть инициативы общественных объединений. Так, 8 октября 2013 году в Воронежском государственном университете состоялось совместное заседание председателей и членов советов ректоров вузов областей Центрального Черноземья. Рассматривались антикоррупционные направления деятельности Совета, была создана Комиссия по вопросам противодействия коррупции¹²⁴.

Как и в других секторах государственного и общественного развития, в образовании главный инструмент противодействия коррупции — это открытость, касается ли это бюджета образовательной организации, расходов на текущие нужды, проведения зачисления в детский сад, школу, высшее учебное заведение.

Однако с информационной открытостью в сфере образования не все обстоит хорошо. В 2013 году «РИА-Новости» совместно с Институтом развития образования Высшей школы экономики был составлен рейтинг информационной открытости региональных органов управления образованием. Исследователями были проанализированы материалы 83 сайтов из 82 субъектов Российской Федерации. Оказалось, что ни один из сайтов по итоговому свободному индексу не превысил определенный коэффициент, многие были признаны информационно нулевыми. Это означает, что основы для общественного контроля в этом случае просто не существует¹²⁵.

Все чаще обсуждается проблема саморегулирования профессиональной среды учителей, принятия кодексов этики, служебного поведения. Советом Российского Союза ректоров был разработан проект кодекса профессиональной этики образовательного сообщества, который был представлен широкой публике 25 июня 2012 года¹²⁶. Этот документ пока не принят.

Сегодня внедряются информационные технологии для преодоления коррупционных рисков. В частности, в целом ряду муниципальных образований уже введены электронные очереди при определении ребенка в детский сад или школу. Малейшее допущенное здесь нарушение фиксируется самой системой¹²⁷.

123 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

124 Заседание было посвящено обсуждению антикоррупционного направления деятельности Совета и созданию Комиссии по вопросам противодействия коррупции, // <http://rsr-online.ru/search.php?text=%EА%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF&searchid=202469&l10n=ru&web=0#830/>.

125 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

126 Постановление Совета Российского Союза ректоров, от 25.06.12 № 3, // http://www.rsr-online.ru/doc/2012_06_25/8.pdf/.

127 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

Много надежд сегодня возлагается на работу управляющих советов школ. Есть практика, что такие управляющие советы становятся самостоятельными юридическими лицами, как общественные организации, как фонды. Конечно, таким управляющим советам тоже нужна помощь, чтобы они действовали компетентно, умели администрировать процессы в образовательной организации¹²⁸.

Кроме того внимание общества должно быть уделено кадровой политике в сфере образования, она должна быть открыта и прозрачна, как все процессы принятия решений. Она должна быть понятна гражданам. Не кумовство и родственник «блат» — отношения, которые сейчас процветают повсеместно, должны определять назначение на должность, а исключительно уровень профессиональных компетенций и способностей человека¹²⁹.

По мнению экспертов, необходимо доработать профессиональный стандарт учителя. Учтеть, что сегодня школа должна стать более открытой, народной. Вся информация о ней должна быть доступной, достаточной и достоверной. И в то же время, необходимо снизить административную нагрузку на школу и учителей.

Нужно понимать также и трудности общественного противодействия коррупции, особенно в локальных сообществах на местах. Эта тема очень конфликтна. Люди боятся принимать активное участие в противодействии коррупции в образовании, опасаясь мести со стороны педагогов по отношению к детям, которых будут притеснять во время обучения.

Необходимо поддерживать некоммерческие организации, общественные институты в том, чтобы они могли активно участвовать в противодействии коррупции, необходимо снять опасения граждан, опасения директоров школ, опасения родительской общественности в том, что их информация будет использована против них же.¹³⁰ Очевидно, что работа общественности здесь пока несистемна, не опирается на развитые практики гражданского участия в противодействии коррупции¹³¹. Здесь широкое поле деятельности для региональных общественных палат, активность которых на данном направлении пока явно недостаточна.

3.6. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ЖКХ

Проблеме развития жилищно-коммунального хозяйства 31 мая 2013 года было посвящено заседание Государственного совета Российской Федерации. На нем Президент Российской Федерации отметил, что, несмотря на внимание общества и государства к проблемам этой важной для жизни людей сферы «кардинальных изменений пока не наступило. Острота проблемы остаётся большой». Он отметил, что ЖКХ — это огромный рынок, его оборот равен 4,2 трлн

128 Там же.

129 Там же.

130 Круглый стол «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», Общественная палата Российской Федерации, 09.07.13.

131 Там же.

руб. в год, но он по-прежнему не интересен для долгосрочных инвесторов. «Зато здесь раздолье, и мы знаем об этом хорошо, для тех, кто привык стричь купоны, не вкладывая при этом денег, ни копейки не вкладывая. Причины известны: непрозрачность финансовых процедур, коррупция, кумовство в этой сфере. Всё это хорошо известно»¹³².

За день до заседания Госсовета в Общественной палате Российской Федерации состоялся круглый стол, посвященный этим проблемам. Затем к проблеме ЖКХ Общественная палата Российской Федерации возвращалась еще не раз: они были рассмотрены, в частности, 18 июня 2013 года в ходе видеоконференция «Раскрытие информации о деятельности управляющих организаций как инструмент общественного контроля в сфере ЖКХ», 18 сентября 2013 года на Общероссийской конференции «Актуальные вопросы государственного, муниципального и общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

Сегодня в сфере ЖКХ выделяются девять основных проблем. Первая проблема связана с нормативным обеспечением деятельности общественных контролеров. Вторая касается необходимости приравнивания НКО, работающих в жилищной сфере, к социально-ориентированным НКО. Третья проблема — это тарифы. Четвертая — переселение людей из аварийного жилья. И здесь главная проблема — это несоответствие реального количества такого жилья и жилья, включенного в реестры. Пятая — это капитальный ремонт. Шестая — обслуживание многоквартирных домов. Седьмая — ответственность организаций коммунального комплекса за некачественное предоставление услуг и фальсификацию. Восьмая — ответственность потребителей. Девятое — это взаимодействие муниципального жилищного контроля и государственных жилищных инспекций¹³³.

Все понимают, что сфера жилищно-коммунального хозяйства является, наверное, одной из самых важных и в плане социально-экономического развития страны, и в жизнеобеспечении человека. От этой сферы зависит не только качество нашей жизни, но и уровень развития экономики¹³⁴.

По оценке экспертов, стоимость основных фондов жилищно-коммунального хозяйства составляет около 30% от основных фондов всей страны. В обороте годовом находится порядка более 4-4,5 трлн рублей, это 7% валового внутреннего продукта. На обслуживании в жилищно-коммунальном хозяйстве находится около 3 млн многоквартирных домов, почти 49 млн лицевого счетов (квартиры, дома, коттеджи и т.д.). Это 50 тыс. предприятий жилищно-коммунального комплекса. Это 800 тыс. километров инженерных сетей. В отрасли занято около 3,5 млн работающих.

И очевидно, что государственный жилищный надзор, муниципальный контроль и другие контролирующие органы не в состоянии справиться со всем этим большим хозяйством.

132 В. В. Путин: Улучшению ситуации в ЖКХ мешают коррупция и кумовство, — РБК, 31.05.13, // http://top.rbc.ru/economics/31/05/2013/860144.shtml?utm_source=send&utm_medium=email&utm_campaign=rbc/.

133 В. В. Путин: Улучшению ситуации в ЖКХ мешают коррупция и кумовство, — РБК, 31.05.13, // http://top.rbc.ru/economics/31/05/2013/860144.shtml?utm_source=send&utm_medium=mail&utm_campaign=rbc/.

134 Там же.

Эта сфера крайне непрозрачна: запутанные взаиморасчеты, многообразие форм собственности, начиная государственной и завершая индивидуальными предпринимателями, которые работают в этой сфере.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства — один из приоритетов общественного контроля и взаимодействия между общественными палатами, между Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, а также общественными организациями и Фондом содействия реформированию ЖКХ¹³⁵.

Правоохранительные органы в 2013 году значительно концентрировали свои усилия на оздоровлении этой сферы¹³⁶. Росло количество дел с привлечением к ответственности должных лиц, в том числе высокопоставленных, причастных к созданию и использованию коррупционных схем в сфере ЖКХ. Хотя очевидно, что одними мерами уголовно-правовой политики проблему не решить.

Преступления, совершенные в сфере ЖКХ, носят ярко выраженную социальную окраску, так как похищенные или нецелевым образом использованные средства включаются в затратную часть управляющих компаний и увеличивают размер тарифов на коммунальные услуги, что вызывает резкое недовольство населения.

Совершаемые преступления отличаются высокой латентностью. Этому способствует информационная закрытость инвестиционных программ, непрозрачность выделения средств подрядным организациям, отсутствие конкуренции.

Одним из главных направлений остается борьба с хищениями средств, выделяемых на поддержку ЖКХ.

Так, в 2013 году сотрудниками ГУПК МВД России и МВД по республике Дагестан пресечена преступная деятельность главы одного из районов республики, который с целью хищения бюджетных средств в размере 68 млн руб. внес в отчет о завершении программы переселения граждан из аварийного жилого фонда заведомо ложные сведения о сносе ветхого жилья. Возбуждено уголовное дело.

В феврале была пресечена преступная деятельность председателя комитета жилищно-коммунального хозяйства администрации города Курска, который получил взятку за передачу многоквартирных домов муниципального жилого фонда на обслуживание коммерческой организации. По имеющимся данным, коммерческая организация была аффилирована с этим должностным лицом. Возбуждено уголовное дело в соответствии с частью 5 статьи 290 Уголовного кодекса.

По материалам МВД России по Магаданской области в январе 2013 года было возбуждено уголовное дело по статье 286 (превышение должностных полномочий) в отношении руководителя одного из департаментов администрации Магаданской области, который неправоммерно перечислил коммерческой организации бюджетные средства в размере более 17 млн рублей за невыполненные работы по благоустройству дворовых территорий в областном центре.

135 Общероссийская конференция «Актуальные вопросы государственного, муниципального и общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства», Общественная палата Российской Федерации, 18.09.13.

136 Там же.

За четыре месяца 2013 года подразделениями экономической безопасности и противодействия коррупции территориальных органов МВД было выявлено 1906 преступлений. Из этих преступлений более половины — 1045 — коррупционной направленности. За тот же период было зафиксировано 173 противоправных деяния, совершенных напрямую против государственной власти и интересов государственной службы, из которых 30 фактов — это получение взятки. Выявлено 170 преступлений, совершенных против интересов службы коммерческих и иных организаций. Размер причиненного ущерба по выявленным преступлениям в данной сфере составил более 1,2 млрд руб.

В рамках уголовных дел обеспечено возмещение ущерба на сумму более 789 млн рублей, эта работа продолжается.

Органы внутренних дел уделяют большое внимание профилактике и предупреждению коррупционных преступлений. Здесь на первое место выходит развитие партнерских отношений с общественностью.

Так, ключевое значение для анализа ситуации в ЖКХ имеет проведение независимых экспертиз осуществленных работ, а также формирование тарифов. Общественные организации, которые в своих рядах объединяют самые различные предприятия, учреждения, представителей юридических лиц, помогают органам внутренних дел в борьбе с коррупцией.

От общественности поступает информация о состоянии сферы государственных закупок для нужд жилищно-коммунального хозяйства, о возможных коррупционных контактах чиновников с представителями бизнеса, о вымогательстве взяток, о необоснованном завышении тарифов. Очень важны сигналы о неэффективно использующих бюджетных средствах¹³⁷.

Остается крайне актуальной необходимо совершенствовать законодательство, направленное на противодействие коррупции в сфере ЖКХ в регионах, на устранение пробелов в законодательстве, коллизий, которые допущены в Гражданском кодексе Российской Федерации, в Жилищном кодексе Российской Федерации.

Например, некоторые положения в Жилищном и Гражданском кодексах, которые касаются жилищных прав граждан и прав собственности, создают правовую почву для коррупционеров, для злоупотребления властью, для наживы за счет граждан.

7 мая 2013 года был принят Федеральный закон Российской Федерации №100 «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации». Теперь у граждан Российской Федерации появилось право обжаловать в судебном порядке решения собраний коммерческих организаций либо других организаций, которые касаются прав граждан, в том числе и решения собраний в области жилищно-коммунального хозяйства.

Также было принято Постановление Правительства Российской Федерации 15 мая 2013 года № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению

137 Круглый стол «Общественный контроль и противодействие коррупции в сфере жилищно-коммунального хозяйства», Общественная палата Российской Федерации, 30.05.13.

многоквартирными домами», которое меняет ответственность управляющей компании, застройщика по обязательствам организовать управление многоквартирными домами.

Однако в случае аварийной ситуации на основании этого Постановления жители, собственники должны подавать заявку на проведение аварийных работ, которая должна утверждаться управляющей компанией и органами ТСЖ. То есть сохраняется волокита, создаются условия для коррупции.

Что касается тарифов, то они устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации. Вследствие этого сохраняется необоснованный разброс цен по всей стране. Самые высокие тарифы в России — в Сибирском федеральном округе, в частности, в Республике Тыва. Второй регион по уровню завышенных тарифов — это Томская область¹³⁸.

Общественная палата Российской Федерации в 2013 году провела мониторинг открытости информации на коммунальные услуги, размещенной на сайтах органов власти субъектов Российской Федерации, регулирующих данные правоотношения. Мониторинг показал, что не все региональные органы раскрывают актуальную информацию о тарифах на коммунальные услуги, либо поиск информации о тарифах крайне затруднен, или информация не структурирована по видам коммунальных услуг, по годам, по муниципальным образованиям.

Исследование показало, что из 83 субъектов Российской Федерации оценку «отлично» получили 11 субъектов (информация структурирована и доступна потребителям), оценку «хорошо» — 40 субъектов (информация для потребителей приведена в табличной форме), оценку «удовлетворительно» — 28 субъектов (информация представлена в виде приказов) и оценку «неудовлетворительно» — четыре субъекта (информация об актуальных тарифах на коммунальные услуги отсутствует). Информация об актуальных тарифах на коммунальные услуги отсутствует на сайтах органов власти следующих субъектов Российской Федерации: Республика Алтай, Красноярский край, Республика Мордовия, Тверская область.

Самые наболевшие вопросы в сфере ЖКХ — это капитальный ремонт и саморегулирование¹³⁹.

Сейчас сфера ЖКХ фактически на распутье: либо ей следует перейти на обязательное саморегулирование, когда сам рынок должен начать автономные процессы очищения от недобросовестных игроков, либо возврат лицензирования, когда государство будет, по сути, давать допуск на рынок.

В 2012 году Общественная палата Российской Федерации выступила с инициативой создания сети общественных организаций по контролю в сфере ЖКХ. Эта инициатива переросла, по сути, в национальный центр общественного контроля. Он был создан в феврале 2013 года.

В первой половине 2013 года такие центры общественного контроля действовали уже в 35 субъектах Федерации. Эти центры стали на практике

138 Круглый стол «Общественный контроль и противодействие коррупции в сфере жилищно-коммунального хозяйства», Общественная палата Российской Федерации, 30.05.13.

139 Круглый стол «Общественный контроль и противодействие коррупции в сфере жилищно-коммунального хозяйства», Общественная палата Российской Федерации, 30.05.13.

Оценка открытости информации о тарифах на коммунальные услуги на сайтах органов субъектов РФ

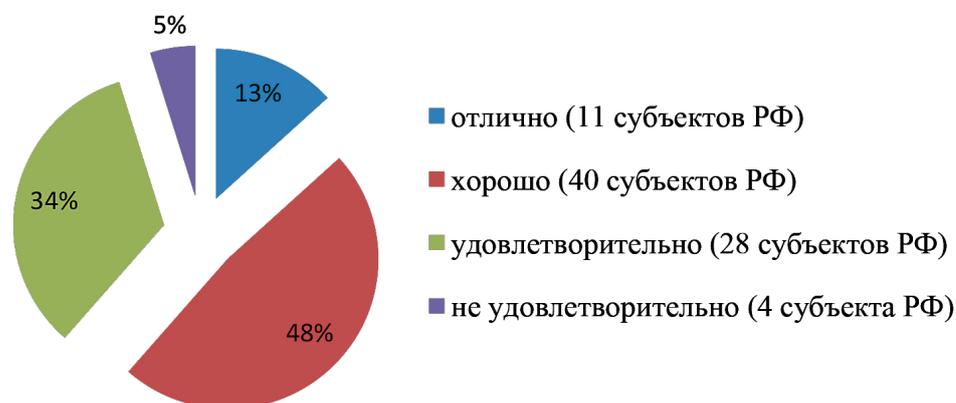


Рис. 12

еще и ресурсными, которые уже на своей площадке объединяют практически все общественные организации, ассоциации ТСЖ, ассоциации советов многоквартирных домов, занимающиеся вопросами ЖКХ.

Первая цель такой общественной активности — мониторинг и общественная экспертиза тех ситуаций и тех нормативных правовых актов, которые в регионах существуют по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, выявление системных проблем.

Второй целью является жилищное правовое просвещение, потому что активный, грамотный собственник — та сила, которая будет способствовать серьезному оздоровлению ситуации в ЖКХ.

Сейчас в Омской области, в Республики Башкортостан на базе институтов «третьего возраста» открывают курсы не только грамотности в сфере компьютерных технологий, но и еще те, которые связаны с управлением многоквартирным домом, с жилищным просвещением.

И третья цель, непосредственно относящаяся к общественному контролю, — это консультирование граждан. В региональных центрах общественного контроля созданы приемные, где граждане могут получить ответы на интересующие их вопросы. Создан информационный портал «ЖКХ контроль», на него приходят сотни обращений.

Общественность проявляет инициативу, чтобы заставить управляющие компании качественно работать. Например, в Свердловской области прошел конкурс на самый худший подъезд. Эффект был большой. Определялось семь победителей в этой «номинации», однако управляющие компании, узнав о конкурсе, не захотели дожидаться объявления «победителей» и сами начали проводить необходимые работы в подъездах. Таким образом, в Екатеринбурге удалось в большом количестве подъездов сделать ремонт.

В Самарской области для активных граждан практически ежедневно проводят выездные семинары, и в сельской местности, и в школах.

В Архангельской области созданы так называемые народные инспекции. Это своего рода «скорая помощь», работающая с жалобами тут же, как только они поступают, причем к сотрудничеству обязательно привлекаются средства массовой информации.

В Калининградской области ведут общественную экспертизу тарифов.

В Республике Башкортостан поддерживают и очень активно развивают институт советов многоквартирных домов¹⁴⁰. Разработан и реализован проект «Молодежные ресурсы» в реформе ЖКХ, направленный на повышение качества и доступности оказываемых жилищно-коммунальных услуг жителям. Разрабатывается комплексная программа подготовки кадров для жилищно-коммунального хозяйства республики, Программа привлечения общественных ресурсов к реализации госпрограмм в сфере ЖКХ, основной миссией которой является привлечение к системе общественного государственного контроля максимального количества заинтересованного и активного населения: в том числе пенсионеров, детей и молодежи¹⁴¹.

Школа управдомов существует в Липецкой области. С управдомами общаются руководители департамента ЖКХ, председатели жилищных инспекций, управляющих компаний, представители прокуратуры, судебных органов, активисты из числа жильцов многоквартирных домов¹⁴².

С 2007 года, когда был создан Фонд содействия реформированию ЖКХ, регионам было выделено 35 млрд руб., 220 из которых пошло на капитальные ремонты, остальное — на переселение граждан из аварийного жилья¹⁴³.

Большое значение для оздоровления ситуации в системе ЖКХ имеет ее прозрачность. Чрезвычайно актуальна проблема раскрытия информации о деятельности управляющих компаний, о средствах, поступающих на капитальный ремонт домов. За короткий период было принято достаточно большое количество нормативных правовых актов, усиливающих контроль государства. К сожалению, эти подзаконные акты, в частности Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1468 «О порядке предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах», Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества

140 Круглый стол «Общественный контроль и противодействие коррупции в сфере жилищно-коммунального хозяйства», Общественная палата Российской Федерации, 30.05.13.

141 Там же.

142 Общероссийская конференция «Актуальные вопросы государственного, муниципального и общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства», Общественная палата Российской Федерации, 18.09.13.

143 Там же.

в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения», пока желаемого результата не дают¹⁴⁴.

В то же время, Фонд жилищно-коммунального хозяйства в соответствии с постановлением Правительства осуществляет с 2013 года поддержку в раскрытии информации на портале reformagkh.ru¹⁴⁵. Сейчас там можно найти сведения о более чем 22 тыс. организаций. Из них более 10 тыс. — это товарищества собственников жилья¹⁴⁶.

3.7. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Коррупция в экологической сфере неотделима от нарушений в сфере экономики. Она присутствует при ликвидации экологических ущербов, проявляет себя в виде фальсификаций результатов общественных слушаний, когда рассматриваются вопросы использования земель, размещения на них объектов строительства, промышленных объектов, фальсификаций голосования по проектам, когда на автобусах привозят сторонних людей, чьи голоса, скорее всего, оплачены заинтересованными коммерсантами¹⁴⁷.

Потери от коррупции в сфере экологии огромны. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на местном уровне собираются соответствующие сборы. Однако примеры расходования этих средств свидетельствуют о потенциально высоком коррупционном риске. Так, в одном из субъектов Федерации из 520 млн рублей экологических платежей на ликвидацию экологического ущерба (переработку отходов) было истрачено 3% от этой суммы¹⁴⁸.

Очевидно, что пришло время создать эффективно работающую, профессиональную систему общественного экологического контроля. А это означает, во-первых, эффективную подготовку кадров, во-вторых, координацию этого контроля и, в-третьих, обязательное взаимодействие с органами государственной власти и муниципалитетами, которые принимают решения об изменении ситуации о наказании виновных, об устранении последствий этого нарушения.

Для общественного экологического контроля важно создать необходимую нормативную правовую базу, а также организовать эффективную работу общественных инспекций. Кроме того, общественники должны научиться правильно оформлять результаты контроля, без чего никакой эффективности контроля быть не может.

144 Видеоконференция «Раскрытие информации о деятельности управляющих организаций как инструмент общественного контроля в сфере ЖКХ», Общественная палата Российской Федерации, 18.06.13.

145 Там же.

146 Там же.

147 Первая общероссийская конференция «Общественный экологический контроль в России: состояние, проблемы и перспективы развития», Общественная палата Российской Федерации, 16.09.13.

148 Круглый стол «Общественный экологический контроль в муниципальных образованиях», Общественная палата Российской Федерации, 11.06.13.

В Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» содержатся важные нормы для реализации функций экологического контроля. Так, в статье 68 «Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль)» говорится:

«1. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

2. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

3. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством».

Для развития этих положений в некоторых регионах России были попытки принять региональные нормативные акты по общественному экологическому контролю. Например, такой закон был принят в Чукотском автономном округе.

Как правило, общественный экологический контроль осуществляется в форме дружин охраны природы, которые были когда-то очень эффективны, а сегодня, к сожалению, не приносят никакого результата. Дело в том, что теперь общественник не имеет права на составление протоколов. Более того, даже егерь, даже инспектор лесной охраны, даже муниципальный инспектор не имеют права составлять подобные протоколы. Это все было отдано в руки правоохранительных органов, которые просто не могут своей деятельностью охватить еще и эту сферу — охрану окружающей среды.

Поэтому важно, чтобы в экологический контроль включались все граждане. Понятие «общественный» предусматривает масштаб контроля: где человек живет — там он и инспектор: несанкционированные свалки, сжигание мусора, мытье автомашин на природных водоемах — все эти нарушения видит каждый из нас, каждый должен принимать участие в их пресечении. Важно, чтобы были также «горячие линии» для передачи подобных сигналов от граждан профессиональным организациям.

Предметом общественного контроля является нарушение экологических прав граждан, нарушение экологического законодательства во всех сферах. Общественный контроль не может в силу специфики распространяться на деятельность предприятий: невозможно попасть на территорию предприятия, требуются глубокие специальные знания для оценки ситуации¹⁴⁹. Очевидно, что сегодня контроль на предприятии — это коррупциогенная сфера¹⁵⁰.

149 Семинар «Пути развития и укрепления системы общественного экологического контроля в регионах России», Общественная палата Российской Федерации, 21.01.13.

150 Там же.

В субъектах Федерации разная по своей активности и подготовленности общественность. Есть НКО, например, в Самарской области, которые знают законы, обращаются по конкретным делам в суд, выигрывают процессы, добиваются возмещения причиненного вреда¹⁵¹. Активно работают пункты общественного контроля во Владимирской области, в Краснодарском и Ставропольском краях¹⁵².

Природоохранная деятельность связана с выдачей самых разных разрешений — на строительство, на ведение промышленных работ, перевод земель из категории в категорию. Практика показывает, что эта сфера серьезно поражена коррупцией. Особенно это видно на примере строительства в водоохраных зонах. Так, в непосредственной близости от Истринского, Пестовского, Клязьменского и других водохранилищ возводятся сотни коттеджей, разрешения на строительство которых, и это очевидно, выдавались с нарушениями, скорее всего за мзду¹⁵³.

Остается большой проблемой то, что отсутствует правовой статус, правовая защита общественных инспекторов. Кроме того, сохраняется ресурсная проблема: общественному инспектору надо добраться до места совершения нарушения, нужно иметь технику для фиксации этого нарушения, нужно, чтобы кто-то работу этих инспекторов координировал. Часто средства необходимы на лабораторные исследования, на приобретение оборудования¹⁵⁴.

Все эти особенности позволили ряду экспертов выступить в 2013 году с инициативой разработки концепции законопроекта «Об общественном экологическом контроле»¹⁵⁵.

3.8. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА

Вопросы противодействия коррупции при реализации прав детей-сирот были рассмотрены в Общественной палате Российской Федерации в ходе круглого стола «О ситуации в связи с правонарушениями в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе при их усыновлении, установлении опеки и попечительства» (в рамках первого заседания Межкомиссионной рабочей группы по общественному контролю за реализацией семейной политики) 5 марта 2013 года.

Цель политики государства в этой сфере — предотвратить рост социального сиротства в Российской Федерации, помочь детям-сиротам, особенно детям-инвалидам, найти приемных родителей. Добиться этого можно тогда,

151 Семинар «Пути развития и укрепления системы общественного экологического контроля в регионах России», Общественная палата Российской Федерации, 21.01.13.

152 Круглый стол «Общественный экологический контроль в муниципальных образованиях», Общественная палата Российской Федерации, 11.06.13.

153 Семинар «Пути развития и укрепления системы общественного экологического контроля в регионах России», Общественная палата Российской Федерации, 21.01.13.

154 Первая общероссийская конференция «Общественный экологический контроль в России: состояние, проблемы и перспективы развития», Общественная палата Российской Федерации, 16.09.13.

155 Семинар «Пути развития и укрепления системы общественного экологического контроля в регионах России», Общественная палата Российской Федерации, 21.01.13.

когда усилия общественных структур России будут направлены на поддержку семей с детьми и решение их проблем, на закрепление семьи в качестве субъекта права, на совершенствование и развитие общественного контроля за эффективностью реализации мер по государственной поддержке семьи.

И, конечно же, необходимо формирование в обществе мировоззрения, когда во главу угла человеческих отношений ставится не меркантильные интересы, столь свойственные обществу потребления, а общечеловеческие ценности, неотъемлемой частью которых является любовь к детям, забота о них и помощь людям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации¹⁵⁶.

Однако следственная практика убедительно свидетельствует о низкой эффективности законодательного регулирования проблемы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, особенно несовершеннолетних сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По достижении совершеннолетия они остаются наиболее уязвимой категорией граждан для преступных посягательств. Требуется специальный комплекс мер, чтобы снизить для таких лиц риск стать жертвами преступлений.

9 февраля 2013 года Президент Российской Федерации В. В. Путин посетил Первый съезд родителей. Он сказал: «Есть немало примеров, когда родительских прав лишают нормальных, любящих и работающих родителей. Некоторые случаи вмешательства в жизнь семьи носят просто абсурдный и издевательский характер.

Непродуманное внедрение таких механизмов, по сути, нарушение суверенитета семьи, может спровоцировать недоверие и разлад между родителями и детьми и даже прямую коррупцию, паразитирование некоторых недобросовестных чиновников на этих проблемах»¹⁵⁷.

О необходимости установления дополнительных гарантий, недопущение злоупотребления со стороны должностных лиц при реализации прав детей-сирот на получение благоустроенного жилого помещения говорят многочисленные экспертные заключения, об этом свидетельствуют данные правоохранительных органов. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» жилое помещение должно предоставляться по договору найма в специализированных жилых помещениях в виде жилых домов или квартир, благоустроенных применительно к условиям соответствующего населенного пункта. В то же время, практика формирования специализированного жилищного фонда свидетельствует о том, что со стороны должностных лиц органов социальной защиты субъектов Российской Федерации допускаются злоупотребления¹⁵⁸.

156 Круглый стол «О ситуации в связи с правонарушениями в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе при их усыновлении, установлении опеки и попечительства», Общественная палата Российской Федерации, 05.03.13.

157 Владимир Путин выступил на проходящем в Москве Съезде родителей России, — Президент России, 09.02.13, // <http://www.kremlin.ru/news/17469/>.

158 Круглый стол «О ситуации в связи с правонарушениями в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе при их усыновлении, установлении опеки и попечительства», Общественная палата Российской Федерации, 05.03.13.

Примеров злоупотреблений в этой сфере достаточно много. Так, в Чукотском автономном округе возбуждены два уголовных дела в отношении директора филиала государственного образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Чукотский окружной детский дом» в городе Билибино. Женщина подозревается в совершении преступлений, предусмотренных ч.3 ст.160 УК Российской Федерации (присвоение или растрата, совершенные лицом с использованием своего служебного положения). По данным следствия, она в течение 2010-2011 годов сняла со счетов в одном из отделений Сберегательного банка Российской Федерации денежные средства, принадлежащие детям, на общую сумму 680 тыс. руб., из которых 564 тыс. руб. незаконно присвоила¹⁵⁹.

Практика свидетельствует, что чаще всего несовершеннолетние дети-сироты становятся жертвой преступлений, совершаемых в отношении них сотрудниками детских учреждений, в которых они пребывают, и другими воспитанниками этих учреждений. Это преступления против половой неприкосновенности, причинение телесных повреждений. Зачастую работники здравоохранения являются единственными, кто может не только оказать медицинскую помощь пострадавшему, но и обеспечить ему безопасность, связавшись с органами опеки и попечительства, правоохранительными органами, социальными и психологическими службами. Однако коррупционные отношения, устанавливающиеся в этой сфере, приводят к тому, что и от врача не поступает никаких сигналов о нарушении прав несовершеннолетних.

Между тем в уголовном законодательстве многих стран предусмотрена ответственность специалистов за несообщение ими в соответствующие службы информации о любом случае возможного насилия над ребенком.

В Российской Федерации подобное сокрытие информации не влечет за собой никакой ответственности. Нужно дополнить статью 316 Уголовного кодекса Российской Федерации положением, чтобы подобной практике положить конец¹⁶⁰.

Большая проблема, требующая пристального внимания общественности, — это обеспечение жильем выпускников детских домов и интернатов. В 2011 году из 11 тыс. требуемых квартир было предоставлено 3,2 тыс., в 2012 году — 5,5 тыс. Каждая предоставленная ребенку квартира — как отдельная победа. Однако «остаток» такой: если он на 1 января 2012 года был 7 тыс., то сейчас около 15 тыс. не исполненных органами власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления судебных решений об обеспечении детей-сирот жилыми помещениями.

Препятствием для реализации прав детей, конечно, является недостаточное финансирование. Например, в Забайкальском крае на 2013 год было предусмотрено на обеспечение детей жильем выделить около 180 млн руб., в то время

159 В Чукотском автономном округе директор детского дома подозревается в хищении денежных средств, — Сайт Следственного комитета Российской Федерации, 20.02.13, // <http://sledcom.ru/news/282537.html/>.

160 Круглый стол «О ситуации в связи с правонарушениями в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе при их усыновлении, установлении опеки и попечительства», Общественная палата Российской Федерации, 05.03.13.

как было 840 исполнительных производств, то есть очевидно, что выделенных денег не хватит.

Самыми проблемными являются Краснодарский край, где 2,5 тыс. таких судебных решений, Свердловская область — 1750, Саратовская область — 1400, Забайкальский край — 740, Хабаровский край — 520, Кемерово — порядка 500¹⁶¹.

Известны случаи приобретения жилых помещений, непригодных для проживания, то есть не только нарушаются права детей-сирот, но и причиняется значительный ущерб бюджетам субъектов Российской Федерации. В связи с этим эксперты подчеркивают: необходимо закрепить в законодательстве в качестве обязательного условия заключение договора на приобретение жилья в целях формирования специализированного жилищного фонда, получение решения комиссий по оценке жилых помещений, жилищного фонда субъектов Российской Федерации о признании такого жилья пригодным для проживания. В основу такого решения необходимо положить принцип долгосрочности. Приобретаемое жилье должно быть благоустроенным не только в момент его приобретения, но, как минимум, в течение 15 лет со дня его предоставления. Кроме того, следует предусмотреть механизмы, препятствующие отчуждению жилья в ущерб интересам получившего его лица. Указанные меры не только позволят сделать менее уязвимыми от преступных посягательств на права детей-сирот, вступающих в самостоятельную жизнь, и будут препятствовать вовлечению молодежи в криминальную среду.

В актуальной повестке дня также остается вопрос о создании системы общественного контроля как за соблюдением прав детей находящихся в интернатах, так и за постинтернатским периодом.

3.9. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

После бунта заключенных в колонии г.Копейска в 2012 году в органы прокуратуры поступили новые заявления о фактах коррупции в структурах ФСИН. По свидетельству правозащитников, практика «продажи» свиданий заключенных с родственниками, право на которые гарантировано законом, широко распространена в исправительных учреждениях страны.

В копейской колонии практически каждое посещение комнаты длительных свиданий стоило определенных средств, которые родственники жертвовали в качестве благотворительности на счета исправительной колонии. Таким образом, существовала целая преступная схема, по которой сотрудники администрации выкачивали деньги из родственников осужденных¹⁶².

161 Круглый стол «О ситуации в связи с правонарушениями в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе при их усыновлении, установлении опеки и попечительства», Общественная палата Российской Федерации, 05.03.13.

162 Руководство колоний обвиняют в продаже свиданий — Известия, 01.01.13, // <http://izvestia.ru/news/542732#ixzz2MqOWUmRd/>.

Не уменьшается число погибших в местах лишения свободы. По официальным данным тюремного ведомства, число убийств в российских зонах в прошлом году выросло на 53%¹⁶³.

Эти факты говорят о необходимости пенитенциарной реформы, потому что сегодня наша страна, находясь на 8-м месте по численности людей в заключении, переживает сокращение сотрудников ФСИН, что вряд ли будет способствовать улучшению ситуации¹⁶⁴.

На протяжении последних лет Общественная палата Российской Федерации принимала активное участие в изменении обстановки в местах принудительного содержания граждан страны. Тюремь, колонии, иные учреждения системы Федеральной службы исполнения наказаний находятся под пристальным вниманием общественников. На основании Федерального закона от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» были созданы практически во всех субъектах Федерации общественные наблюдательные комиссии, которые пережили уже свое обновление, профессионализацию, которые существенным образом способствовали и способствуют наведению порядка там, где десятилетиями его не было. В формировании состава комиссий непосредственное участие принимает Общественная палата Российской Федерации — именно она рассматривает документы кандидатов для пополнения ОНК и выносит окончательные решения.

Общественные наблюдательные комиссии отмечали в 2013 году первый юбилей. За пять лет своего существования они проделали огромную работу, хотя и сталкивались с большими трудностями¹⁶⁵.

Члены ОНК проводят свои собрания и совещания для обмена опытом, проходит также и учеба. В рамках этой работы был проведен, в частности, 21 сентября 2013 года семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России».

Подчеркивалось, что Общественная палата Российской Федерации всегда уделяла серьезное внимание соблюдению прав человека в местах лишения свободы. Успех этой деятельности, конечно, во взаимодействии общественности и правоохранительных органов¹⁶⁶.

Принятые в 2011 году изменения в Федеральный закон позволили увеличить количество членов ОНК до 40 человек в каждом регионе. В 2013 году дважды: 2 июля и 2 ноября, — в Федеральный закон вносились изменения. Они касались, в частности, проведения амнистии.

Главной целью деятельности пенитенциарной системы является исправление попавшего в нее человека и недопущение совершения им новых преступлений. Чтобы добиться соблюдения каждым прав других людей, веры, что, находясь

163 Саратовский «Гуантанамо» проверяют Генпрокуратура и СК — Известия, 21.03.13, // <http://izvestia.ru/news/547168#ixzz2Q98mz1EX/>.

164 Семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России», Общественная палата Российской Федерации, 21.09.13.

165 Семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России», Общественная палата Российской Федерации, 21.09.13.

166 Там же.

на позиции закона, социальной справедливости и морали, человек не пострадает, что против него правоохранительная система действовать не будет, — вот именно для этого и нужен общественный контроль.

Однако общая ситуация в местах лишения свободы показывает: улучшения минимальны. Особая обеспокоенность ОНК сохраняется в отношении СИЗО. Так, в Москве там по-прежнему крайне низкое качество питания, невыносимые условия содержания задержанных, перенаселенные камеры, нет горячей воды, вместо унитазов чаши. Особенно ситуация обострилась после того, как стали усиленно проверять мигрантов на законность их пребывания в городе. Снова, как когда-то в 1990-х годах, в пятиместных камерах сидит по восемь человек, натягивают между нарами гамаки, чтобы просто было, где людям спать.

Особое внимание должно быть обращено на женские колонии. Там у женщин нет возможности соблюдать элементарные правила гигиены, со своими детьми она имеет право говорить по телефону только 15 минут в месяц¹⁶⁷.

Общественники подчеркивают: одна из главных проблем всей этой системы — это сохранение воровских законов, которые очень сильно могут осложнить жизнь заключенным, особенно тем, кто впервые с этим сталкивается. Эти воровские законы держатся на коррупции работников ФСИН, на их потворстве преступникам¹⁶⁸.

Часто представители ФСИН и сами находятся под жестким давлением следствия, нередко больницы дают совершенно различные заключения в отношении одного и того же больного. Нужна независимость уголовно-исполнительной системы, прежде всего для того, чтобы не доводить осужденных или тех, кто находится в предварительном заключении, до смерти¹⁶⁹.

Должного уровня и качества взаимодействия правоохранительных органов и общественности еще пока не достигнуто. Например, по-прежнему крайне трудно членам ОНК в некоторых регионах проходить на территории колоний и тюрем с видеокамерами или фотоаппаратами, хотя есть специальный приказ ФСИН, в соответствии с которым сотрудники не имеют права в этом препятствовать членам комиссий.

Общественные наблюдательные комиссии в 2013 году получили для своего технического вооружения контрольно-измерительный прибор гигрометр, он применяется для определения влажности воздуха, своего рода газоанализатор. Однако сотрудники ФСИН, ссылаясь на свои инструкции, отказывают членам ОНК в их использовании. Все это никак не способствует делу — наведению порядка в местах лишения свободы, соблюдению прав человека.

В деятельности ОНК много своих проблем. Так, в отдельных из них сформировался круг пассивных людей, которые не умеют и не могут эффективно работать, не посещают мероприятия общественных наблюдательных комиссий, а самое главное, не ведут контроля за местами принудительного содержания, ради чего в ОНК их когда-то избирали.

167 Семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России», Общественная палата Российской Федерации, 21.09.13.

168 Там же.

169 Там же.

ОНК практически не финансируются. Между тем даже для подготовки необходимых запросов, после посещения тюрем и колоний — отчетов необходимо иметь канцелярские принадлежности, возможности на отправку факсов и т. д.

Работа общественных наблюдательных комиссий, по убеждению ее членов, не может сводиться к формулированию только общих рекомендаций. Нужно делать много вполне конкретной работы: добиваться, чтобы кому-то заменили или просто дали матрас, в камере кран починили, прочистили унитаз, человека с зубной болью отвели к стоматологу¹⁷⁰.

Может быть, у отдельных общественных наблюдательных комиссий должна быть своя специализация. Так, особого внимания требует улучшение тюремной медицины.

В некоторых регионах наблюдается чрезмерная активность в ОНК бывших силовиков: в Омске, Челябинске, Саратове, Мордовии и других регионах они оставляют большинство председателей и членов комиссий. Очевиден конфликт интересов и признаки коррупции: не может человек возглавлять и Совет ветеранов уголовно-исполнительной системы, и ОНК, одновременно и эффективно защищать права ветеранов и действующих сотрудников ФСИН, и права осужденных¹⁷¹.

Конфликты, которые возникают у ОНК с администрацией региона, с ведомствами и внутри самих ОНК, тем не менее обнаруживаются, что подрывает их авторитет и мешает нормальной работе. Нужна конфликтная комиссия, которая бы в острых случаях могла выезжать на место¹⁷².

В 2013 году шла подготовка к формированию нового состава 45 общественных наблюдательных комиссий. При этом стала отмечаться возросшая пассивность ОНК. Так, к сентябрю из затребованного Общественной палатой Российской Федерации пакета материалов из 22 субъектов Федерации ничего не было прислано. Из других пришло всего по одному — два материала.

Практика показала, что повышение численного состава ОНК не связано напрямую с общественной активностью комиссий.

В августе 2013 года образовали наблюдательные комиссии в Калмыкии и Магаданской области — каждая всего по пять человек. В Магадане эту комиссию образовали впервые, с большими сложностями. Неблагоприятной тенденцией стало то, что во многих регионах правозащитное сообщество от формирования ОНК и содействия работе практически самоустранилось. А ведь задача не допустить ослабления влияния общественности на положение дел в местах принудительного содержания остается более чем актуальной.

Необходимо введение в состав ОНК не только жителей областных и республиканских центров. По возможности нужно подбирать людей из числа проживающих вблизи дислокации мест принудительного содержания с тем, чтобы

170 Семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России», Общественная палата Российской Федерации, 21.09.13.

171 Там же.

172 Семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России», Общественная палата Российской Федерации, 21.09.13.

они могли в любое время посетить колонию, изолятор временного содержания или учреждение для несовершеннолетних нарушителей.

Остра проблема квалификации общественных наблюдателей. Следует использовать уже накопленный опыт работы и привлекать медиков, педагогов, юристов и других специалистов из числа граждан, равнодушных к насилию, коррупции, пренебрежительному отношению к правам человека. Не правильно вводить какие-то ограничения для бывших осужденных, судимость которых снята или погашена. Практика работы ряда ОНК показывает, что включение их в состав наблюдательной комиссии только укрепляет к ним доверие, как стороны объектов, так и со стороны субъектов общественного контроля¹⁷³.

В соответствии с Федеральным законом есть ограничение по срокам пребывания членов в составе комиссии: не более трех сроков. Однако уже сейчас есть проблемы с качественным наполнением комиссий. Острый голод на кадры специалистов с активной гражданской позицией ощущается во многих регионах. В Тульской области, например, реально действующих правозащитных организаций всего две. Кроме того, авторитет этой работы невысок¹⁷⁴.

В Тверской области в состав ОНК входят семь человек. А мест принудительного содержания — 63. Общественникам не хватает ни сил, ни возможностей для того, чтобы в полном объеме осуществлять свою деятельность. У комиссии нет своего помещения, несмотря на соответствующие распоряжения губернатора. И все же за пять лет работы есть результаты. Растет количество обращений в наблюдательную комиссию. Ежедневно родственники осужденных или находящихся под следствием звонят и пишут.

ОНК должны распространить свою деятельность и на следственные изоляторы, потому что именно в следственном изоляторе очень часто нарушаются права человека.

Некоторые комиссии в регионах ощущают необходимость создания федеральной ОНК. По их мнению, есть субъекты Российской Федерации, где председатели комиссий находятся в тесной связке с органами ФСИН¹⁷⁵.

В 2013 году было проведено исследование информационной открытости 81 российских ОНК. Анализировались материалы сайтов или интернет-страниц, особое внимание было уделено годовым отчетам. Исследование показало, что никакой особой медиаактивности нет. Сведения о работе комиссий скудные, граждане не знают, что происходит в их регионе в сфере контроля над местами принудительного содержания¹⁷⁶.

В то же время, интерес общества к тому, что по ту сторону решетки, огромный. В Общественной палате Российской Федерации по проблемам ОНК, прав человека в местах принудительного содержания постоянно действует «горячая линия»¹⁷⁷.

173 Там же.

174 Семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России», Общественная палата Российской Федерации, 21.09.13.

175 Там же.

176 Там же.

177 Семинар «Актуальные вопросы организации общественного контроля в России», Общественная палата Российской Федерации, 21.09.13.

Создан сайт gulagu.net, на него заходит более 10 тыс. уникальных посетителей в сутки. Блогерами gulagu.net направлено более полутора тысяч обращений в органы государственной власти в защиту прав граждан в местах принудительного содержания¹⁷⁸.

Во многих регионах ОНК работают в тесной связи со средствами массовой информации, привлекают внимание широкой общественности к проблемам людей в местах лишения свободы.

Общественные наблюдательные комиссии самим фактом своего существования создают качественно новую ситуацию в пенитенциарной системе, способствуют снижению коррупционных рисков. Развитие системы ОНК лежит в русле повышения публичности и прозрачности их формирования и деятельности.

3.10. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

В 2013 году во многих российских городах, в том числе и в Москве, прошли акции протеста против незаконной миграции. Граждане связывали приток нелегалов с коррупцией в правоохранительных органах, с тем, что нет эффективного контроля за этой сферой.

Миграционная привлекательность Российской Федерации возрастает из года в год. По данным ФМС, если в 2011 году нашу страну посетило немногим менее 14 млн человек, то в 2012 году — уже 15 млн 800 тыс.¹⁷⁹.

У проблемы нелегальной миграции, по убеждению участников обсуждения, состоявшегося в Общественной палате 22 марта 2013 года, есть свои причины: это — неэффективность сложившейся системы контроля и ее коррумпированность¹⁸⁰.

Отмечалось, что политика по противодействию нелегальной иммиграции, в том числе и в сфере трудовых отношений, имеет две составляющие.

Первое — это контрольно-надзорная деятельность Федеральной миграционной службы в осуществлении иммиграционного контроля. Иммиграционный контроль разделен на множество этапов. Начальный — за пределами Российской Федерации, когда иностранный гражданин имеет намерение въехать в нашу страну. Если это визовая страна, то он будет взаимодействовать с нашими представителями МИДа, которые решают, выдать ли ему визу.

Следующий этап — это собственно въезд на территорию Российской Федерации, когда проходит процедуру пограничного и иных видов государственного контроля на границе.

Попав на территорию страны в рамках действующего законодательства, иностранец должен встать на иммиграционный учет, который сегодня имеет уведомительный, а не разрешительный характер, как это было до 2006 года.

178 Там же.

179 Круглый стол «Общественный контроль в сфере миграции. Общественные проверки работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу», Общественная палата Российской Федерации, 22.03.13.

180 Прохоров А., Коррупция создает спрос на мигрантов, — Ведомости, 02.08.13, // <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/15107941/o-vinograde-korrupcii-i-migracii#ixzz2c1Vlp6yl/>.

Потом собственно его нахождение в стране. И сложность заключается в том, что тут реализуются разные полномочия ведомств.

Вторая часть контрольно-надзорной деятельности — это полномочия Федеральной миграционной службы в области администрирования или применения мер административного воздействия на процессы нелегальной миграции. Глава 18 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации содержит статьи 18.8 и 18.9, которые касаются вопросов, связанных с въездом, режимом пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также с осуществлением их трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Там предусмотрена ответственность за незаконное привлечение иностранцев к трудовой деятельности нашими работодателями.

Есть и статья в Уголовном кодексе Российской Федерации «Организация незаконной миграции»¹⁸¹.

В 2013 году были введены новые положения в законодательные акты, касающиеся того, что наша страна закрывает въезд нарушителям закона, однако используются разные схемы теми, кто подпадает под эти положения, лишь бы вернуться в Россию снова.

Сегодня иностранные граждане или лица без гражданства в основном законно въезжают на территорию Российской Федерации. Но, въехав на территорию России, через время переходят на нелегальное положение или на положение нарушителей миграционного законодательства. Как правило, это связано со сроком пребывания на территории России. Он, как и в большинстве стран мира, составляет 90 суток.

В силу многих причин люди порой не могут законным образом решить свои проблемы. Конечно, тут играет свою роль бюрократизм. И недобросовестные работодатели этим пользуются, стремясь нанять дешевую рабочую силу¹⁸². Как правило, с таким работником не заключается никакого трудового договора. Работодателю это не выгодно, потому что иначе придется в соответствии с федеральным законодательством уплачивать страховые взносы. В частности, в случае заключения трудового договора более чем на 6 месяцев с иностранным гражданином, предусмотрена уплата страховых взносов в Пенсионный фонд¹⁸³.

Есть отдельные отрасли, в которых высока концентрация нелегальных мигрантов. Это — строительство, торговля, транспортные перевозки¹⁸⁴.

В ряде случаев можно говорить о наличии организованной миграционной преступности на территории нашего государства. Специфика сфер преступных интересов обусловлена транснациональным характером деятельности, когда преступление готовится на территории другой страны, а совершается на нашей территории. В последние 15 лет статистика миграционной преступности неуклонно повышается.

181 Уголовный кодекс Российской Федерации, глава 32 «Преступления против порядка управления», статья 322.1 «Организация незаконной миграции».

182 Круглый стол «Общественный контроль в сфере миграции. Общественные проверки работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу», Общественная палата Российской Федерации, 22.03.13.

183 Там же.

184 Там же.

Сфера деятельности незаконной миграции — это контрабанда, незаконный оборот наркотиков, преступность в сфере высоких технологий.

Когда в 2006 году вводилась система квотирования иностранной рабочей силы, многие эксперты были против потому, что подобная попытка ограничить миграционный поток могла привести к росту количества нелегалов. Тем более, что делалось это без учета потребностей в иностранных рабочих. И действительно, возник целый рынок торговли квотами. Затем был введен институт патентов для мигрантов, чтобы люди могли легально работать в частном секторе¹⁸⁵. Однако эта мера не решила всех проблем.

Иностранцев обманывают, им не выплачивают зарплату. И в то же время идет деградация, разбалансированность рынка труда, некоторые отрасли уже построены на труде мигрантов, россиянин, даже если он захочет там работать, не сможет устроиться¹⁸⁶.

В пресечении незаконной миграции велика роль общественных организаций. Нужны действующие «горячие линии», рейды, совместные с общественностью и журналистами¹⁸⁷.

Недостаточно проработаны механизмы информирования иностранных граждан о порядке оформления регистрационных документов и прохождения соответствующих процедур. При том, что действующий сейчас уведомительный порядок оформления трехмесячной регистрации (через «Почту России») достаточно прост, удобен и эффективен, существующие процедуры оформления разрешений на работу («патентов»), разрешений на временное проживание, отличаются чрезмерной громоздкостью и трудно осуществимы с организационной точки зрения.

Важнейшее значение для понижения коррупционных рисков в сфере реализации миграционной политики имеет материально-техническое оснащение миграционных служб. Нынешние условия, в частности в Москве, не соответствуют уровню потребностей, что порождает очереди, а значит — создается благоприятная почва для злоупотреблений.

185 Круглый стол «Общественный контроль в сфере миграции. Общественные проверки работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу», Общественная палата Российской Федерации, 22.03.13.

186 Там же.

187 Там же.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Противодействие коррупции не может быть эффективным, если все общество не встанет на ее пути, если не будут созданы отлаженные, хорошо действующие организационные структуры для реализации политики государства в этой сфере, для поощрения активности граждан в пресечении казнокрадства, взяточничества, злоупотреблений служебным положением. Поэтому в 2013 году успех борьбы с коррупцией связывался специалистами, экспертами, представителями органов власти и «третьего сектора» с развитием институтов общественного контроля. Система общественного контроля еще не приобрела законченный вид, по-прежнему лишь проектом, по которому продолжают вестись дискуссии, остаются законодательные предложения, отдельные инициативы на местах не получили широкого признания и закрепления на федеральном уровне.

Но все же минувший год принес значительные позитивные изменения в формирование здоровой нравственной атмосферы в России. Был принят целый ряд правовых актов, направленных на совершенствование отношений на государственной службе, на контроль за доходами и расходами чиновников. Значительное внимание уделялось общественными палатами в субъектах Федерации проблемам противодействия коррупции. Эксперты сосредоточились на решении конкретных задач осуществления государственных закупок, реализации Гособоронзаказа, улучшения деятельности организаций жилищно-коммунального хозяйства, работы по другим направлениям социальной политики, которые затрагивают каждого гражданина нашей страны.

Многое было сделано правоохранительными органами для пресечения коррупции, для профилактики негативных явлений. Очевидно, что еще больше предстоит сделать, в том числе для того, чтобы в обществе утвердился принцип неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения, чтобы в стране была сформирована «нулевая толерантность» к коррупции.

Усилий требуют и, казалось бы, мелкие, но также важные для реализации политики противодействия коррупции практические меры. Так, мониторинг сайтов федеральных агентств показывает, что требования к наполнению разделов по вопросам противодействия коррупции выполнены в среднем на 55-60%. И это отражает отношение органов власти к проблематике коррупции, показывает, что они не полностью готовы работать в новом режиме открытости, свидетельствует о недостаточно эффективном, прямом контакте с гражданами, раз значительный объем информации по-прежнему остается закрытым для доступа.

Нужно совершенствовать механизмы урегулирования конфликта интересов в деятельности государственных и муниципальных учреждений — пока ни в федеральном законе, ни в принятых в их развитие подзаконных актах ничего не говорится о тех мерах, которые могут приниматься комиссией

для урегулирования конфликта интересов в случае установления ею каких-либо негативных фактов.

Важно не ограничиваться только вниманием к органам государственной власти и органам местного самоуправления. Очевидно, что в соответствии с требованиями статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» антикоррупционные планы и программы должны приниматься так же и в государственных корпорациях, компаниях, открытых акционерных обществах, учредителем которых является Российская Федерация.

Необходимо обратить особое внимание на исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции», обеспечившего единообразный подход к распространению антикоррупционных стандартов, и к должностным лицам организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Соответствующие антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности должны действовать и в отношении руководителей, других ответственных работников организаций, созданных с участием бюджета на региональном и муниципальном уровнях.

Это тем более важно, что впереди в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» передача в частные руки значительных активов государства, а порядок приватизации ГУПов и МУПов остается до конца неурегулированным.

Значительной проблемой при осуществлении противодействия коррупции является отсутствие эффективной коммуникации с заявителями по фактам коррупции. Необходимо ввести в практику обязательность реагирования правоохранительных органов, органов следствия и иных контролирующих органов на сообщения о коррупции с установлением четких сроков такого реагирования, а также ужесточить ответственность за бездействие.

К сожалению, также не получил пока своего разрешения вопрос об обеспечении защиты прав государственных и муниципальных служащих, сообщивших о фактах коррупции, попытках склонения их к совершению коррупционного правонарушения, прежде всего о подобных требованиях со стороны непосредственных руководителей, руководителей вышестоящих государственных и муниципальных органов.

Мониторинг судебной и прокурорской практики по оспариванию нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с наличием в них коррупциогенных факторов выявил значительные расхождения в оценке тех или иных нормативных предписаний органами прокуратуры и судами. Одной из основных причин подобного положения дел является несовершенство Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Нуждается в корректировке и судебная практика по вопросу правомерности владения государственными и муниципальными служащими ценными бумагами, долями участия в хозяйствующих обществах. Системное толкование рассмотренных нормативных предписаний не позволяет сделать вывод о том, что передача в доверительное управление акций, иных ценных бумаг, долей участия должна быть произведена в качестве превентивной меры в любом случае, независимо от того, возник ли или может ли возникнуть конфликт интересов либо нет.

Значительное количество принятых административных регламентов предоставления государственных услуг предусматривают возможность получения государственной услуги в целом, или отдельных ее элементов в многофункциональных центрах при наличии соответствующего соглашения. Однако заключение таких соглашений не получило пока массового распространения и сдерживается отсутствием достаточного количества таких центров на всей территории Российской Федерации.

При осуществлении общественного контроля должна быть методика, установленный порядок действий, соответствующий законодательству. Требуется регламентация деятельности государственных и муниципальных служащих при их взаимодействии с общественным контролем.

Принцип развития институтов предусматривает кодификацию, выбор из существующих законов и других нормативных актов тех норм, которые есть сегодня, приняты, но существуют разбросанно, свод их в единый непротиворечивый кодекс.

Нужно и дальше поддерживать активность региональных общественных палат в реализации функций общественного контроля, это способствует формированию антикоррупционной правовой культуры, позволяет гражданам проявлять больше инициативы в борьбе с коррупцией и отстаивании своих интересов.

Новый порядок формирования общественных советов объективно повышает степень их независимости от руководства органов власти, что не может не способствовать развитию общественного контроля.

Очевидно, что пришло время создать эффективно работающую систему общественного контроля. А это означает, во-первых, принятие, наконец, соответствующего федерального закона. Во-вторых, создание стройной системы осуществления этого контроля, где все его субъекты имеют необходимые для работы права, как и ответственность. В-третьих, следует начать подготовку компетентных кадров, которые бы со знанием дела могли осуществлять меры общественного контроля, обладали бы необходимыми человеческими качествами — были бы честными, пользовались авторитетом в профессиональных кругах, среди жителей тех или иных территорий. Все это задачи на 2014 год.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДОКЛАД
об эффективности проводимых
в Российской Федерации
антикоррупционных мероприятий
и участия институтов гражданского общества
в реализации антикоррупционной политики
за 2013 год

Доклад утвержден на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации 20 декабря 2013 года.

Подписано в печать 20.12.13. Формат 60x84 1/8. Тираж 900 экз.

ФКУ «Аппарат Общественной палаты России».

125993, Москва, Миусская пл., д. 7, стр. 1

ООО «Оригинальная компания». 127299, Москва, ул. Приорова, дом. 2А



www.oprf.ru