

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ИНСТИТУТАМИ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ
КОРРУПЦИИ**

Анатолий Васильевич Рассохин

кандидат юридических наук, доцент

член Правления Ассоциации «Уральский окружной ресурсный центр
государственной и муниципальной службы»

аккредитованный эксперт на проведение антикоррупционной экспертизы

Министерства юстиции Российской Федерации

Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург,

Российская Федерация

E-mail: anatolii.rassohi@mail.ru

Статья содержит анализ понятия «взаимодействие органов исполнительной власти субъектов с институтами гражданского общества по предупреждению коррупции». Рассмотрены организационно-правовые вопросы совершенствования его механизма.

Ключевые слова: законодательство по предупреждению коррупции, взаимодействие, территориальные органы власти, механизм предупреждения коррупции, институты гражданского общества.

**LEGAL AND ORGANIZATIONAL ISSUES OF AUTHORITIES
OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION'S
INTERACTION WITH THE INSTITUTIONS OF CIVIL
SOCIETY TO PREVENT CORRUPTION**

Anatoly Rassokhin

Candidate of Law, Associate Professor

a member of the Board of the Association «Ural District Resource Center
of the state of municipal service»

an accredited expert on anti-corruption expertise
of the Ministry of Justice of the Russian Federation

Ural State Law Academy, Ekaterinburg, Russian Federation

E-mail: anatolii.rassohi@mail.ru

The article analyzes the organizational and legal issues of improvement of the mechanism and the concepts of «interaction of bodies of Executive power of subjects of the civil society institutions for the prevention of corruption».

Key words: legislation on corruption prevention, interaction, territorial authorities, the mechanism of the prevention of corruption, the civil society institutions.

Теме противодействия коррупции уделяется в настоящее время особое внимание, особенно в условиях санкций и кризиса в России. В Указе Президента РФ от 1 апреля

2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» федеральным государственным органам поручено обеспечить внесение изменений

в планы по противодействию коррупции, направленных на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции¹.

Особое место в предупреждении коррупции отводится вопросам взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации с институтами гражданского общества при формировании антикоррупционных механизмов территориальных органов власти. В рамках концепции взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции (пункт 2 раздела 1 протокола № 34 от 25 сентября 2012 г.) определены основные направления деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции². Правовой механизм взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества закреплен в ряде нормативных актов. Основой регулирования правовых вопросов взаимодействия являются: Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Указанные правовые акты определяют механизмы противодействия коррупции, требуют оптимизации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также определяют правоотношения органов исполнительной власти с гражданским обществом.

Надо отметить, что в различных актах федерального и регионального законодательства закреплены широкие возможности участия институтов гражданского общества

по предупреждению коррупции. В то же время ежегодное увеличение количества негосударственных организаций требует консолидации усилий со стороны институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции. В значительной степени это объясняется тем, что права институтов гражданского общества на участие в противодействии коррупции не обеспечены нормативно закрепленными правовыми механизмами их реализации, что позволяет скрывать или замалчивать факты коррупционных правонарушений, не опасаясь ответственности за игнорирование общественного мнения, что влечет за собой отсутствие конкретных результатов по предупреждению коррупции.

Возникает вопрос, а что такое институты гражданского общества? Понятие «гражданское общество» ввел Томас Гоббс для отражения исторического развития общества, перехода его от дикого природного состояния к цивилизованному. Это понятие анализировали многие великие умы общественной мысли: от Аристотеля, Гегеля, Маркса до современных авторов XXI века. Под гражданским обществом они понимали общество на определенной стадии его развития, включающее добровольно сформировавшиеся негосударственные структуры в экономической, социально-политической и духовной сферах жизнедеятельности общества [7].

Таким образом, гражданское общество – люди, добровольно объединенные в различные группы и самоуправляющиеся институты, огражденные законом от прямого вмешательства государства.

В рамках государственной антикоррупционной политики, базовый закон РФ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязывает проводить мониторинг действенности законодательства Российской Федерации и научный анализ его результатов в целях выявления положений, способствующих проявлению коррупции, и дальнейшего совершенствования правовых норм, в том числе и участия гражданского общества в предупреждении коррупции³.

В процессе изучения учебной дисциплины «Правовые основы противодействия коррупции», совместно со студентами 3 курса института прокуратуры Уральского юридического университета, был проведен правовой анализ участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции в субъекте РФ Свердловская область. Во всех

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 -2017 годы : указ Президента РФ от 01 апреля 2016 г. № 147 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

² Концепция взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции. Одобрена решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 25 сентября 2012 г. Протокол № 34. – <http://minjust.ru/ru/konceptsiya>

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

структурах органов исполнительной власти имеются специализированные антикоррупционные органы или иные органы, на которые правовыми актами возложены функции по предупреждению коррупции.

Нами были получены данные об их составе и структуре. Надо отметить, что институты гражданского общества зачастую представлены общественными организациями (профсоюзами, политическими партиями, бизнесом и средствами массовой информации), то есть 14,3%. Странно, а где ветераны, молодежь, представители религиозных концессий, политических объединений, например «народного фронта»?

В Указе Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», а также в Приказе Минюста России от 27 января 2011 г. № 25 «Об утверждении порядка формирования и деятельности комиссии территориального органа Минюста России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов» даны понятия комиссий и их организационная структура. В пункте 11 редакции названного Указа Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 сказано: «Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии». Зачастую, названия комиссий, а также состав не соответствуют этому положению.

Органы субъектов государственной власти чаще всего по собственной инициативе принимают меры к привлечению институтов гражданского общества к решению социально значимых проблем. Важнейшей формой такого взаимодействия, получившей правовое закрепление на федеральном и региональном уровне, выступает создание общественно-государственных совещательных, консультативных, координационных и экспертных органов по противодействию коррупции при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации либо создание при них рабочих групп для разработки и принятия, важнейших организационно-правовых (программных) документов по вопросам противодействия коррупции. Например, по отчету за 2013 год в Свердловской области было создано 200 комиссий по вопросам противодействия коррупции, проведено 386 заседаний, в которых рассмотрено 398 вопросов.

Решениями комиссий установлено 124 нарушения, касающиеся ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой. В то же время, надо отметить, что за 2013 год на имя Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области поступило 19964 обращения, из них письменных обращений 18146; устных обращений на личном приеме руководителей исполнительных органов государственной власти Свердловской области – 1818⁴. Результаты отчета показывают желание общества участвовать в вопросах предупреждения коррупции. Однако, на наш взгляд, в соответствии с «Национальным планом противодействия коррупции на 2016-2017 годы» региональным органам власти нужно повысить эффективность информационно-пропагандистских и просветительных мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, особенно с привлечением средств массовой информации. В связи с этим необходимо отметить, при эффективной работе институтов гражданского общества во взаимодействии с органами государственной власти, часть данных жалоб и заявлений поступало бы в общественные и политические организации.

Особо надо отметить, что вопросы правового статуса независимых экспертов и представителей различных организаций, привлекаемых для участия в комиссиях, организуемых в связи со служебной деятельностью, уже неоднократно обсуждался в литературе. Авторы соответствующих публикаций однозначно отмечают высокий уровень пробельности в регламентации названных правоотношений и неясность того круга вопросов, по которым эксперты и представители могут давать соответствующие заключения и пояснения [1; 2; 3; 4; 5]. Порой названные независимые члены комиссий привлекаются для разрешения «неудобных» для сотрудников государственного органа вопросов, в частности по толкованию законодательства, устранению возникающих коллизий, внесению предложений по оптимизации работы коллегиальных органов, а иногда – для отчетности за активную деятельность комиссий в связи с высказываемыми ими особыми мнениями. Представляется, что роль экспертов и представителей состоит не в этом, а основная задача – обеспечить объективность принимаемых решений.

⁴ О ситуации в сфере противодействия коррупции на территории Свердловской области (по итогам 12 месяцев 2013 года) : информационно-аналитическая справка. – <http://corruption.midural.ru>

В связи с этим хотелось бы отметить некоторые актуальные вопросы, требующие незамедлительного решения при формировании статуса названных лиц. Прежде всего, обратить внимание на профессиональную пригодность экспертов и представителей организаций для участия в соответствующей комиссии. Не секрет, что во многом привлечение таких специалистов носит добровольно-принудительный характер, так как затраты непроизводительного времени и символическая оплата труда экспертов (представителей) несопоставимы. Таким образом, в комиссиях участвуют те, с кем удалось договориться в силу личных контактов, а не по причине объективного выбора руководителя соответствующей организации.

Второй аспект: зачастую эксперты выбираются независимо от уровня образования, профессиональной ориентации, специальности и т. д. Такая ситуация должна быть исключена, не должен профессор консерватории участвовать в заседании комиссии Ростехнадзора, а доцент педагогического университета – в таможене, либо научный сотрудник института физики металлов – в управлении ФССП России» [6].

Правомерность оформления отношений, связанных с направлением эксперта (представителя). Как правило, достаточным является обмен письмами между руководителями государственных органов и (или) соответствующих организаций. Надо отметить, направляемые лица находятся при исполнении трудовых функций, которые ранее не были предусмотрены их трудовыми договорами (служебными контрактами). Следовательно, нужен соответствующий приказ, определяющий объем трудового поручения и гарантии для работника при его исполнении, включая обязательное соблюдение трудовой дисциплины, страхование от несчастных случаев и другие аспекты трудовой деятельности.

Кроме того, если в качестве эксперта или представителя направляется представитель одного государственного органа или общественной организации в государственный орган, то необходимо оговорить возможность занятия иной оплачиваемой деятельностью, выполняемой в государственных интересах, урегулировать вопросы о допуске к государственной, служебной, коммерческой информации и др.

Если для всех государственных служащих установлены антикоррупционные требования, то для независимых членов комиссий такие требования не предусматриваются, хотя они выступают в данном случае как должностные лица, выполняющие организационно-распорядительные функции по специальному полномочию. Следовательно, на период исполнения обязанностей в составе комиссии на независимого члена комиссии должны распространяться те же права, обязанности и запреты, какие установлены для государственных служащих – иных членов комиссии (при принятии решений они пользуются одинаковыми правами, поэтому и иные элементы статуса следует унифицировать). Для обеспечения объективности работы комиссией и общественного контроля за их деятельностью, то независимые члены комиссии не должны принимать участие в общем голосовании, а высказывать свою позицию отдельно и в письменной форме. Разногласия между независимыми и иными членами комиссии должны становиться приоритетным вопросом ведомственного контроля и отдельным предметом прокурорского надзора.

Следовательно, не имеет смысла отправлять экспертов и представителей, чтобы они просто поучаствовали в работе соответствующих комиссий, и на этом их роль закончилась. Думается, что ежегодно их деятельность должна становиться предметом обсуждения, снятия негативных моментов и передачи передового опыта общественного контроля за деятельностью государственных органов, с соблюдением требований защиты персональных данных, охраняемой законом тайны.

Таким образом, проведенный организационно-правовой анализ органов территориальной власти по вопросам противодействия коррупции зачастую направлен не на результат, а на систему отчетности перед вышестоящим государственным органом. Эффективное использование ресурсов гражданского общества, норм естественного права по предупреждению коррупции, позволит существенно понизить уровень коррупции. Нами предлагается разработать качественные и количественные показатели, объективно отражающие степень вовлеченности институтов гражданского общества, в их антикоррупционную деятельность для достижения конкретных результатов по предупреждению коррупции.

Примечания

1. Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе // Журнал российского права. – 2014. – № 2. – С. 59-67.
2. Астанин В. В. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (анализ и оценка предмета деятельности и коррупционных рисков участия экспертов в их работе) // Российская юстиция. – 2009. – № 2.
3. Братановский С. Н., Зеленев М. Ф. Специфика правового регулирования деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов // Российская юстиция. – 2011. – № 10. – С. 52-57.
4. Григорьев И. В. Оптимизация процедур участия независимых экспертов – специалистов в деятельности комиссий на государственно гражданской службе // Российский юридический журнал. – 2010. – № 5. – С. 218-219.
5. Кабанов П. А. О требованиях к членам комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, не занимающим должности государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 25-27.
6. Осинцев Д. В. Независимая экспертиза как метод оценки государственных гражданских служащих // Российский юридический журнал. – 2007. – № 5. – С. 178-182.
7. Филиппов А. Ф. «Левиафан» Томаса Гоббса. ПостНаука (29 января 2015). <http://postnauka.ru/faq>