

§1 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

П.А. Кабанов

НЕКОТОРЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Противодействие коррупции — сложная задача решаемая множеством субъектов с различным объемом компетенции: от международных организаций до муниципальных образований, институтов гражданского общества и частных лиц. Попыткам решения этой проблемы посвящено множество научных исследований и нормативных правовых актов различного уровня. Однако положительных результатов в этой сфере деятельности наблюдается не много. Одной из причин такого положения дел является низкий уровень взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, невзирая на то, что такое взаимодействие прямо предусмотрено нормативными правовыми актами. Международные антикоррупционные правовые документы в целях эффективного противодействия коррупции предусматривают взаимодействие органов государственной власти их должностными лицами с институтами гражданского общества¹. Действующее российское федеральное антикоррупционное законодательство такому взаимодействию придает принципиально важный характер. Например, п. 7 ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» предписывает сотрудничество государства с институтами граж-

данского общества, международными организациями и физическими лицами. Аналогичное положение закреплено в п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»².

О необходимости взаимодействия органов власти и их должностных лиц с институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции указывается и в региональном антикоррупционном законодательстве большинства субъектов РФ. При этом под взаимодействием в области противодействия коррупции подразумевается непосредственное или опосредованное воздействие различных субъектов противодействия коррупции, в том числе органов местного самоуправления и институтов гражданского общества друг на друга и социальную среду для достижения общей цели — снижения уровня коррупции в системе социального управления.

На наш взгляд, антикоррупционное взаимодействие органов местного самоуправления и их должностных лиц с институтами гражданского общества должно пронизывать все стадии антикоррупционной деятельности: от выдвижения антикоррупционных инициатив до контроля за эффективностью муниципальной антикоррупционной политики.

На стадии выдвижения антикоррупционных инициатив взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами может осуществляться в следующих формах:

– совместное обсуждение антикоррупционных инициатив, исходящих от органов местного само-

¹ См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов / Сост. В.С. Овчинский. – М., 2004. – С. 57; Двадцать принципов борьбы с коррупцией, принятые Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г. на 101-ой сессии // Там же. – С. 346; Общие рекомендации в отношении мер борьбы с коррупцией и обеспечение честности и неподкупности сотрудников органов юстиции и безопасности (Глобальный форум по вопросам борьбы с коррупцией, Вашингтон, 24-25 февраля 1999 г.) // Там же. – С. 574.

² См.: СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

управления с заинтересованными институтами гражданского общества;

- выдвижение общественных антикоррупционных инициатив в органы местного самоуправления и их должностным лицам для совместного обсуждения этих инициатив с заинтересованными органами;
- совместное выдвижение антикоррупционных инициатив институтами гражданского общества и органами местного самоуправления.

Указанные выше формы антикоррупционного взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами реализуются при проведении совместных совещаний, «круглых столов», конференций и иных мероприятий организационного характера. Разумеется, что результативность такого взаимодействия должна оцениваться не количеством совместных заседаний и совещаний по проблемам противодействия коррупции, а количеством и качеством реализуемых антикоррупционных инициатив на территории муниципального образования различными субъектами антикоррупционной деятельности.

Учитывая, что антикоррупционное взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами возникает из совместного участия этих субъектов в реализации антикоррупционной политики на взаимовыгодных условиях и выходит далеко за рамки обсуждения антикоррупционных инициатив и выливается в совместную деятельность. Как показывает муниципальная антикоррупционная практика взаимовыгодное сотрудничество институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами в области противодействия коррупции проявляется в нескольких наиболее распространенных формах.

Во-первых, взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами проявляется через участие представителей институтов гражданского общества в работе муниципальных специализированных антикоррупционных органах — совещательных, координационных и экспертных советов и/или антикоррупционных комиссий либо образованных при них экспертных (рабочих) группах.

Как показывает личный опыт научной и профессиональной антикоррупционной деятельности автора, эффективность взаимодействия органов местного самоуправления с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции выше в тех специализированных антикоррупционных органах,

где их представительство больше, а там где такое представительство формальное (мизерное) или вообще отсутствует, там о взаимодействии говорить не приходится. Поэтому не случайной антикоррупционной программой Республики Татарстан на 2012-2014 гг. введен разработанный нами³ показатель — коэффициент вовлеченности в антикоррупционную деятельность институтов гражданского общества⁴. Однако, показатель структуры специализированного антикоррупционного органа муниципального образования не может являться основным критерием эффективности его работы по взаимодействию с институтами гражданского общества. Таким критерием может стать результативность работы представителей институтов гражданского общества в антикоррупционной деятельности специального антикоррупционного органа муниципального образования.

Во-вторых, взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами может осуществляться при использовании отдельных правовых инструментов или механизмов противодействия коррупции. Примером, такого взаимодействия может служить участие институтов гражданского общества в осуществлении общественной и/или независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Как показывает практика антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами осуществляется путем проведения общественными и/или независимыми экспертами антикоррупционной экспертизы с одной стороны, а с другой — учетом мнения общественных и независимых экспертов органами местного самоуправления и их должностными лицами по результатам проведенной ими антикоррупционной экспертизы в правотворческой деятельности. Результативность подобного взаимодействия может оцениваться в

³ Вовлеченность институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность органов публичной власти Республики Татарстан: аналитический доклад / Под ред. П.А. Кабанова и И.И. Бикеева. — Казань, 2011. — С. 7.

⁴ Об утверждении Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012-2014 гг.: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 августа 2011 г. № 687 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. — 2011. — № 33.

количественных показателей — количество заключений общественных и независимых экспертов, по результатам которых внесены изменения в муниципальные нормативные правовые акты или проекты муниципальных нормативных правовых актов, повлиявшие на качество правового регулирования.

В некоторых случаях возможно взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами при осуществлении антикоррупционного мониторинга реализации муниципальной антикоррупционной политики.

В-третьих, взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами может происходить путем их участия в совместных мероприятиях по осуществлению антикоррупционного аудита и контроля за ходом и результатами реализации муниципальной антикоррупционной политики. Здесь объективным показателем антикоррупционного взаимодействия может служить степень вовлеченности представителей институтов гражданского общества в контрольную деятельность по реализации муниципальной антикоррупционной политики.

В-четвертых, взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами осуществляется путем обмена необходимой информацией о состоянии коррупции и о результативности реализации мер противодействия коррупции⁵. В числе такого взаимодействия может оказаться обмен положитель-

ным опытом профилактики коррупции и реализации основных положений федерального и/или регионального антикоррупционного законодательства, а также согласованность проведения собственных мероприятий с заинтересованными органами местного самоуправления.

В-пятых, как показывает правовое регулирование антикоррупционной деятельности в субъектах РФ, взаимодействие институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами может осуществляться путем финансирования антикоррупционных мероприятий, проводимых институтами гражданского общества за счет соответствующего бюджета, путем выделения грантов под наиболее значимые антикоррупционные проекты. Здесь критерием эффективности является не столько объем финансирования, сколько результативность проведенных антикоррупционных мероприятий.

Выделенные нами формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления и их должностными лицами антикоррупционного взаимодействия могут показаться не полными, спорными либо требующими существенной доработки и уточнения при реализации муниципальной антикоррупционной политики. Однако и они могут давать общее представление об основных формах такого взаимодействия на современном этапе при решении сложной и ответственной задачи — сдерживания коррупции в органах местного самоуправления.

Библиографический список:

1. 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.
2. Дейцева Н.А., Мартынов А.В. Административно-правовое регулирование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 7.
3. Дементьев А.Н. Конфликт интересов на государственной гражданской и муниципальной службе // Гражданин и право. — 2011. — № 2.
4. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: методическое пособие / И.И. Бикеев, П.А. Кабанов, А.Н. Маклакова, А.Ю. Панкратов, С.Ф. Рахимов; рук. авт. коллектива д-р юрид. наук, профессор П.А. Кабанов. — Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012.

⁵ См.: Кудашкин А.В. Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». — М., 2011. — С. 57; Его же. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. — М., 2012. — С. 72.

5. Противодействие коррупционным проявлениям в сфере государственного управления: Сборник нормативных правовых актов / Сост. П.А. Кабанов. — Ижевск, 2011.
6. Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование функционирования комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 4.
7. Чаннов С.Е. Государственная служба: урегулируем конфликт интересов // Справочник кадровика. — 2011. — № 7.

References (transliteration):

1. Astanin V.V. Komissii po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebному povedeniyu gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konflikta interesov: analiz i otsenka predmeta deyatel'nosti i korruptsiogennykh riskov uchastiya ekspertov v ikh rabote // Rossiyskaya yustitsiya. — 2009. — № 2.
2. Deytseva N.A., Martynov A.V. Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti komissiy po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebному povedeniyu grazhdanskikh sluzhashchikh i uregulirovaniyu konfliktov interesov // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — № 7.
3. Dement'ev A.N. Konflikt interesov na gosudarstvennoy grazhdanskoy i munitsipal'noy sluzhbe // Grazhdanin i pravo. — 2011. — № 2.
4. Organizatsiya raboty komissiy po soblyudeniyu trebovaniy k sluzhebному povedeniyu i uregulirovaniyu konflikta interesov v organakh mestnogo samoupravleniya Respubliki Tatarstan: metodicheskoe posobie / I.I. Bikeev, P.A. Kabanov, A.N. Maklakova, A.Yu. Pankratov, S.F. Rakhimov; ruk. avt. kollektiva d-r yurid. nauk, professor P.A. Kabanov. — Kazan': Izd-vo «Poznanie» Instituta ekonomiki, upravleniya i prava, 2012.
5. Protivodeystvie korruptsiionnym proyavleniyam v sfere gosudarstvennogo upravleniya: Sbornik normativnykh pravovykh aktov / Sost. P.A. Kabanov. — Izhevsk, 2011.
6. Channov S.E. Administrativno-pravovoe regulirovanie funktsionirovaniya komissiy po uregulirovaniyu konflikta interesov na gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2009. — № 4.
7. Channov S.E. Gosudarstvennaya sluzhba: ureguliruem konflikt interesov // Spravochnik kadrovika. — 2011. — № 7.