



Автономная некоммерческая организация  
«Аналитический центр развития публичной политики “Содружество”»

Департамент прикладной политологии  
Национального исследовательского университета –  
Высшей школы экономики, Санкт-Петербург

# **Технологии противодействия коррупции**

**Методическое пособие**

*Под редакцией М.Б. Горного*

**НОРМА**

Санкт-Петербург  
2014

**ББК66.3,123; 66.7**

Т38

Издание осуществляется при поддержке Комитета по социальной политике в рамках проекта «Обучение некоммерческих организаций технологиям противодействия коррупции»

**Технологии противодействия коррупции.** Методическое пособие / под ред. М.Б. Горного – СПб.: Норма, 2014. – 112 с.

ISBN 978-5-87857-230-9

Методическое пособие «Технологии противодействия коррупции» разработано в ходе реализации проекта «Обучение некоммерческих организаций технологиям противодействия коррупции» и включает результаты работы Санкт-Петербургского центра «Стратегия» и АНО «Содружество». В пособии описаны технологии противодействия коррупции силами институтов гражданского общества, опробованные в Санкт-Петербурге и других регионах России в 1999 – 2014 гг. Приведен набор лучших практик реализации таких технологий, как общественный (гражданский) контроль, антикоррупционная экспертиза нормативно правовых актов, работа общественных приемных, антикоррупционное гражданское образование. Дан анализ причин низкой эффективности некоммерческих организаций в процессе противодействия коррупции. Книга будет полезна студентам, изучающим курс «Противодействия коррупции», участникам некоммерческих организаций, чиновникам, депутатам и всем активным гражданам, желающим противодействовать коррупции.

ISBN 978-5-87857-230-9

**ББК66.3,123; 66.7**

© АНО «Содружество», 2014  
© Норма, оформление, 2014

# Оглавление

<i>Горный М.Б.</i> Стратегии противодействия коррупции: роль институтов гражданского общества (вместо введения) .....	4
<i>Горный М.Б.</i> Краткий словарь терминов, часто употребляемых при исследовании коррупции .....	11
<i>Евдокимова Н.Л.</i> Сравнительная характеристика проекта ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», разработанного СПЧ и ФЗ от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ. ....	16
<i>Петухова К.Д.</i> Формы и механизмы общественного (гражданского) контроля в Пермском крае: обзор практик .....	24
<i>Вандышева Е.А., Евдокимова Н.Л.</i> Как проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.....	33
<i>Сорбалэ А.Б.</i> Анализ причин, препятствующих противодействию коррупции силами институтов гражданского общества. ....	41
<i>Вандышева Е.А.</i> Участие гражданского общества в противодействии коррупции: законодательство и практические примеры.....	49
<i>Галицкая А.Д.</i> Антикоррупционное образование в школах Санкт-Петербурга: анализ ситуации и возможные рекомендации.....	59
<i>Сорбалэ А.Б.</i> Программы антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного образования в российских регионах (на примере 14 субъектов). ....	71
Приложение 1. ФЗ № 212 от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».....	84
Приложение 2. Закон «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае».....	100
Сведения об авторах .....	110

## **Стратегии противодействия коррупции: роль институтов гражданского общества (вместо введения)**

В России коррупция давно стала проблемой, угрожающей безопасности государства. У нас она носит системный, силовой характер, поразила практически все властные институты во всех регионах.

Для противодействия коррупции необходимы системные, согласованные усилия всех трех секторов: государства, бизнеса, общества; необходима антикоррупционная политика.

Антикоррупционная политика — это разработка и осуществление последовательных мер государства и общества с целью устранения (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию. Такие меры включают в себя<sup>1</sup>:

- разработку на определенный период антикоррупционной программы,
- разработку планов мероприятий, конкретизирующих антикоррупционную программу,
- контроль за реализацией антикоррупционной программы,
- деятельность особого органа по противодействию коррупции (если таковой имеется),
- деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией,
- судебную практику в части применения ответственности за коррупционные деяния,
- деятельность контролирующих органов,
- мониторинг состояния коррупции,
- антикоррупционное просвещение и воспитание.

Для разработки антикоррупционной программы необходимо прежде всего определить, насколько велика коррупция в стране, т.е. измерить ее, затем расставить приоритеты и определить последовательность шагов, т.е. необходимо выбрать стратегию противодействия коррупции.

Стратегия — это последовательность мер, направленных на достижение цели, в данном случае на противодействие коррупции. Стратегия является важнейшей частью антикоррупционной политики государства.

Все стратегии можно разделить на два класса: стратегии, направленные на устранение причин коррупции и коррупционных практик, стратегии, направленные против коррупционеров, и смешанные стратегии, где присутствуют элементы первых двух.

---

<sup>1</sup> Антикоррупционная политика (учебное пособие) / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Индем», Спас, 2004.

Например, К. Головщинский и С. Пархоменко выделяют три стратегии: 1 – *предупреждение* (устранять причины коррупции); 2 – *война* (карать всех коррупционеров); 3 – *пассивное противодействие* (ничего делать не надо – рынок сам уменьшит уровень коррупции до приемлемых размеров). Хороший обзор мер по противодействию коррупции дан также в книге С.В. Бондаренко<sup>2</sup>.

В современной России, по крайней мере до 2012 г., были наиболее распространены три подхода к противодействию коррупции<sup>3</sup>:

1. *Либеральный подход*. Тесно связан с работами сотрудников ИНДЕМ (Г.А. Сатаров, В.Л. Римский и др.). Самое главное: необходимо вернуть в страну утерянные виды конкуренции. Во-первых, требуется политическая конкуренция как способ предотвращения консервации коррумпированных элит. Выборы нужны, чтобы менять в первую очередь глав муниципалитетов и регионов (они воруют больше других). Во-вторых, нужна медийная конкуренция, не в смысле теоретической свободы СМИ, а в том смысле, чтобы разные СМИ писали про разное по-разному, в том числе и про коррупцию. В-третьих, нужна экономическая конкуренция. Надо убрать доминирующую роль государства в экономике, и тогда рынок своими механизмами ограничит коррупцию до социально приемлемого уровня. В-четвертых, нужна конкуренция в зале заседания суда, чтобы обе стороны – обвинение и защита – конкурировали, чтобы решение суда было не известным заранее. И, наконец, в-пятых, нужна конкуренция в гражданском обществе. Для противодействия коррупции нам необходимо гражданское общество в смысле любого количества самоорганизованных граждан, не обязательно зарегистрированных в виде НКО. Они есть, они решили проблему и разбежались, заинтересовались новой проблемой, организовали новую инициативную группу и т.д.

2. *Административный подход*. Он связан с работами ЦСР (М.Э. Дмитриев). Группа мер, которые предлагаются, – доделать недоделанные реформы, в первую очередь административную и судебную. Надо их доделать, как планировалось и думалось в 1990-е годы, и правильные административная и судебная системы вынесут нас туда, где у нас будет Россия без коррупции.

3. *Копирование зарубежного опыта*. Этот подход наиболее близок нашему правительству: внедрить эффективные антикоррупционные институты. Ввести такие-то и такие-то санкции по таким-то статьям УК: отрегулировать внутренний контроль, подправить представление декларации о доходах и имуществе, ввести контроль над конфликтом интересов, то есть внедрить четко прописанные, опробованные и хорошо зарекомендовавшие себя за рубежом инструменты.

---

<sup>2</sup> Бондаренко С.В. Коррумпированные общества. Ростов-на-Дону: Росиздат, 2002. 368 с.

<sup>3</sup> При написании подходов борьбы с коррупцией в России использованы материалы Е.А. Панфиловой. (Противодействие коррупции в России: пределы возможного. Рабочие материалы. 2011. № 1. С. 5–31).

Механизмы есть – но не работают, почему? Дело в том, что та коррупция, для которой придуманы все эти инструменты – это классическая коррупция. Такая коррупция подразумевает процесс обмена: некие предприниматели и граждане ищут какие-то дополнительные преференции и выгоды для себя и для этого обращаются к чиновнику, платят ему и получают то, что просят. В такой ситуации работают и декларации о доходах, и административная и судебная реформы, и прочие механизмы. На коррупционеров-предпринимателей направлены кодексы этики, корпоративные требования, граждан и чиновников удерживает от коррупции страх уголовного наказания и боязнь потерять работу.

В отличие от классической российской коррупция за последние десять лет приобрела форму коррупционного вымогательства. Коррупционное вымогательство – это форма коррупции, в которой ни бизнесмену, ни предприятию, ни человеку ничего от чиновника, бюрократа, иного публичного должностного лица не нужно, а публичное должностное лицо приходит и требует то, что ему хочется: деньги у гражданина, кусок собственности у предпринимателя, откат на контракте. Ни один из инструментов, которые придуманы и используются в мире, здесь не применим. О коррупционном вымогательстве нет упоминания ни в одном антикоррупционном международном документе. России надо в первую голову вернуться от коррупции вымогательства к классической коррупции, а уже потом низводить ее до того социально приемлемого минимума, когда она не убивает людей, страну и экономику.

По мнению автора, для эффективного противодействия коррупции необходимо использовать смешанную стратегию осознания-предупреждения-пресечения, только с помощью комплексной системной стратегии можно победить системность нашей коррупции. Решающими факторами при этом являются политическая воля руководителей, прозрачность власти и эффективное общественное участие.

В рамках данного подхода выделяют три стратегии противодействия коррупции<sup>4</sup>:

- общественное осознание опасности коррупции и ее последствий (осознание);
- предупреждение и предотвращение коррупции (хорошее управление);
- верховенство закона и защита прав граждан (пресечение)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Теория системного противодействия коррупции, стратегии борьбы с ней изложены в следующих работах отечественных авторов (см. также литературу в этих работах): Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. 192 с.; Головшинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма. 2003; Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: Росиздат. 2002. 368 с.; Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / под ред. И. Сикоры, Киев: Визком. 2002. 132 с., Антикоррупционная политика (учебное пособие) / под ред. Г.А. Сагарова. М.: 2004; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия и реформы. М.: Логос, 2010. 356 с.; Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, D.C., 2000.

<sup>5</sup> Очень похожие стратегии борьбы с коррупцией определены в Федеральном законе №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (2008).

Логика такого разбиения предельно понятна: сначала необходимо понять, что коррупция – это плохо, и ей необходимо противодействовать (в современной России чуть менее половины опрошенных считают коррупцию приемлемой), затем следует предупреждать коррупцию, устранять ее причины, а если коррупция все-таки имеет место, то необходимо пресекать ее проявления и защищать граждан от ее последствий. Здесь мы имеем типичную смешанную стратегию, где осознание и предупреждение делают упор на устранении причин коррупции, а пресечение – на наказании коррупционеров.

В контексте данных трех стратегий деятельность, причем согласованная деятельность всех трех секторов, осуществляется по следующим направлениям:

В рамках первой стратегии (осознание) – это:

- 1.1. Общий анализ ситуации и выработка антикоррупционной стратегии.
- 1.2. Антикоррупционное гражданское образование.
- 1.3. Построение антикоррупционных коалиций.
- 1.4. Свободный доступ к информации и независимые СМИ.

В рамках второй стратегии (предупреждение – хорошее управление) – это:

2.1. Прозрачная власть, прозрачные процедуры (в первую очередь в бюджетном и избирательном процессе).

2.2. Реформирование системы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов, создание специальных органов по противодействию коррупции.

2.3. Общественное участие в процессах предотвращения коррупции.

2.4. Уменьшение вмешательства государства в дела общества.

2.5. Кодексы этики для политиков, чиновников, предпринимателей.

2.6. Снижение административных барьеров для предпринимателей и внедрение конкурсности (система государственных и муниципальных заказов, грантов и другие конкурсные механизмы).

В рамках третьей стратегии (пресечение – верховенство закона) – это:

3.1. Сильная и независимая судебная власть.

3.2. Разработка законов, не допускающих появление коррупции, и неукоснительное их исполнение.

3.3. Законодательство, не допускающее возможность появления коррупции, и общественная экспертиза.

3.4. Правовая помощь и защита, внедрение института омбудсмана и других правовых институтов.

Работа органов власти и структур гражданского общества должна вестись в соответствии с этими стратегиями по двум главным направлениям:

1. Принимать такие законодательные акты, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной, и неукоснительно исполнять их.

2. Создавать условия как для противодействия коррупции, так и для возникновения общественного участия в данном процессе, развивать это участие и повышать его эффективность.

При этом оба направления тесно переплетаются, предполагают скоординированные действия всех трех секторов, главным является второй пункт, но для его реализации также необходимо вносить изменения в законодательство.

Рассмотрим мероприятия по противодействию коррупции подробнее, а именно: антикоррупционную деятельность всех трех секторов по вышеуказанным двум главным направлениям.

### **Законодательство**

В данной сфере необходимы действия в трех направлениях.

1. Разработка и принятие нормативных актов, исполнение которых минимизирует возможность появления коррупции (стратегия верховенства закона). От властей требуется определенная квалификация как при разработке (в основном это касается исполнительной власти), так и при принятии законов (это в первую очередь относится к депутатам). От НКО требуется проведение общественной законодательной экспертизы, что предполагает конструктивное взаимодействие с органами власти, для чего, в свою очередь, также необходима определенная квалификация (уровень проектной культуры).

2. Разработка и принятие нормативных актов, направленных на повышение прозрачности власти, введение механизмов конкурентности, создание условий для возникновения и развития общественного участия (стратегия предупреждения). Здесь, кроме законодательной экспертизы, НКО выступают в качестве разработчиков законов, что еще более предполагает наличие у них уровня проектной культуры при взаимодействии с властями. В первую очередь необходимо принять законодательные акты, регулирующие общественный (гражданский) контроль за действиями органов власти<sup>6</sup>.

3. Усовершенствование законодательного процесса (стратегия верховенства закона). В данном случае основная работа лежит на органах власти, в обязанность которым следует вменить проверку на идентичность принятого и готовящегося к публикации текстов, правильность нумерации законодательных актов и др. Что касается некомпетентности депутатов, принимающих, а иногда и разрабатывающих законы, то это прямая забота и обязанность организационных отделов представительных органов: повышать образование народных избранников.

### **Противодействие коррупции и общественное участие**

Противодействие коррупции связывается сегодня в первую очередь с проведением Административной реформы, реформы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов, введением элек-

---

<sup>6</sup> Федеральный закон ФЗ-№ 212 от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» регулирует процесс общественного контроля плохо (см. статью Н.Л. Евдокимовой и Приложение 1 в настоящем сборнике). Куда лучше регулирует общественный контроль закон Пермского края (см. Приложение 2 настоящего сборника).



тронного правительства, с упрощением административных процедур и уменьшением всякого рода вмешательства государства в бизнес (стратегия предупреждения) – это функция власти.

Основными проблемами, встающими на пути общественного участия в процессах предотвращения коррупции, являются:

- Сопrotивление властей: органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о процедурах принятия властных решений, ревниво и недоброжелательно относятся к попыткам НКО контролировать их деятельность.

- Недостаточная мотивация самих структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: отказы участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах. Причина этому – неверие в свои силы и надежда на доброго правителя, т.е. преобладающий субъектный тип политической культуры россиян.

Для обеспечения эффективного общественного участия необходимо решить эти проблемы. Первая из них решается более или менее просто (стратегия осознания): в законодательные акты вносятся изменения, предписывающие органам власти предоставлять информацию и разрешающие участие и контроль со стороны структур гражданского общества. Представителям органов власти, кроме этого, предлагается пройти обучение в системе гражданского образования, где они получают сведения о НКО, о пользе прозрачной власти, социальном партнерстве и др. Была бы только политическая воля.

Решение второй связано с изменением типа политической культуры и представляет собой значительно более длительный и трудоемкий процесс.

Для его ускорения предлагается:

- развивать структуры гражданского общества, в первую очередь НКО и их коалиции (стратегия осознания);

- развивать систему гражданского образования среди НКО, в школах и институтах, вовлекать в эту систему властные структуры, создавать специальные центры гражданского образования (стратегия осознания). Основными темами гражданского образования призваны стать: права человека, правовое образование, гражданское общество, власть, социальное партнерство, коррупция и ее предотвращение, особенность российской коррупции;

- обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах (стратегия предупреждения).

В нашей стране взаимодействие гражданского общества и власти конституцией и законами регулируется в двух сферах: во-первых, государственная поддержка некоммерческих организаций; во-вторых, право граждан и их объединений на участие в решении государственных проблем. Первая сфера более или менее успешно регулируется Федеральным законом № 40-ФЗ (2010), регламентирующим организацию, формы и механизмы государственной под-

держки социально ориентированных некоммерческих организаций. Приняты и действуют региональные законы о господдержке, реализуются программы господдержки. Вторая сфера, а именно к ней относится участие институтов гражданского общества в процессе противодействия коррупции, законодательно урегулирована гораздо хуже. На федеральном уровне только летом 2014 г. появился закон об основах общественного контроля. Данный закон не только не помогает институтам гражданского общества осуществлять контроль за деятельностью органов власти, но и сильно затрудняет такой контроль по сравнению с временем, когда подобный закон отсутствовал (см. статью Н.Л. Евдокимовой настоящего сборника). Принятие Федерального закона в ближайшее время вызовет появление подобных региональных законодательных актов. Задача некоммерческих организаций, в том числе петербургских НКО, заключается в участии в обсуждении концепции такого закона города, с тем чтобы механизм общественного контроля помогал НКО контролировать власть и реально участвовать в противодействии коррупции в Санкт-Петербурге.

Итак, настоящий сборник посвящен обзору технологий противодействия коррупции, напрямую связанных с рассмотренными стратегиями, в которых могут и должны участвовать институты гражданского общества.

В книге дан обзор проектов, антикоррупционных практик, успешно реализованных и реализуемых некоммерческими организациями России и Санкт-Петербурга. Проанализированы причины недостаточной эффективности общественного участия в процессах противодействия коррупции, представлены рекомендации повышения этой эффективности.

Подробно рассмотрены такие технологии, как независимая антикоррупционная экспертиза законодательства (статьи Е.А. Вандышевой, Н.Л. Евдокимовой), предложена последовательность шагов по осуществлению данной экспертизы, антикоррупционное гражданское образование (статьи А.Д. Галицкой и А.Б. Сорбалэ), общественный (гражданский) контроль (статьи Н.Л. Евдокимовой и К.Д. Петуховой).

## Краткий словарь терминов, часто употребляемых при исследовании коррупции

Приведем определения терминов, очень часто используемых в литературе в последнее время при изучении коррупции и процессов противодействия ей.

*Административный ресурс (АР)* — это совокупность возможностей, которые дает административная должность. Плох не сам АР, а злоупотребления им, чаще всего принимающие форму коррупции. В центре нашего внимания — только такие злоупотребления. В этом смысле под административным ресурсом мы будем понимать совокупность возможностей лица, занимающего административную должность, по управлению материальными ресурсами, людьми, процессом в корыстных интересах (своих либо чьих-то еще), а не для исполнения своих функций и обязанностей в рамках объема полномочий данной должности<sup>1</sup>. АР, как правило, не связан с непосредственной и личной выгодой, часто не сводится ни к взятке, ни к подкупу. Коррупционные деяния здесь обусловлены преимущественно занимаемой должностью и часто выступают в виде телефонного права, указания подчиненным, давления на подведомственные (милиция, налоговая инспекция и пр.) и формально независимые структуры (суд, прокуратура). Результат коррупционного использования АР (последствия) не всегда проявляется сразу, но практически всегда данные последствия очень заметны и тяжелы. Борьба со злоупотреблением АР во многом определяется прозрачностью власти и общественным участием в процессах противодействия коррупции. Существует тесная взаимосвязь АР с конфликтом интересов. Наиболее часто под конфликтом интересов понимают ситуацию, когда государственные должностные лица и/или их ближайшие родственники имеют финансовую заинтересованность в делах, решения по которым принимают эти должностные лица, либо в информации, которую они получают в ходе выполнения своих служебных обязанностей. В случае, если эти лица удовлетворяют такую заинтересованность, мы имеем злоупотребление АР в чистом виде, и очень вероятны негативные последствия неразрешенного конфликта интересов.

*Конфликт интересов*<sup>2</sup> (КИ) — это ситуация противоречия между личными, частными, групповыми (ведомственными, корпоративными) интересами и интересами сообщества, всего общества, государства (организации, партии).

---

<sup>1</sup> О злоупотреблениях АР на выборах см.: Мониторинг злоупотреблений административным ресурсом в ходе федеральной кампании по выборам в Государственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 г. / под ред. Е. Панфиловой и К. Рида. М.: ПравИздат, 2004.

<sup>2</sup> См.: Противодействие коррупции: разрешение конфликта интересов / под ред. М.Б. Горного и А.И. Волкова. СПб.: Норма, 2005.

В ситуацию КИ может попасть каждый: врач, инженер, работник, чиновник, политик. Нас будет интересовать тот случай, когда противоречия между интересами касаются публичных ресурсов (средства бюджета, выборные и назначаемые должности и связанные с ними возможности). В первую очередь мы будем рассматривать систему государственной и муниципальной службы, деятельность депутатов, государственных должностных лиц и др. Отметим, что возможен случай, когда в ситуацию КИ попадает целый орган власти: например, орган местного самоуправления одновременно является и органом власти, и хозяйствующим субъектом (имеет в своей собственности муниципальные предприятия и учреждения) – конфликт между корпоративными и общественными интересами. Здесь можно говорить об институциональном КИ. С КИ связаны такие негативные явления, как коррупция, злоупотребления административным ресурсом, служебным положением, недостаточная прозрачность власти и др. Вместе с тем неправильно сводить КИ ни к коррупции, ни к злоупотреблению АР, опасно относиться к этому явлению как к чему-то, что требует «искоренения» – сам по себе КИ – это явление объективное, и с ним надо научиться жить.

*Теневая экономика*<sup>3</sup> – неучитываемая и криминальная экономическая деятельность, скрытая от учета и/или налогообложения. В России уровень теневой экономики составляет 25% ВВП, в Чехии – 9%, в Киргизии 48%<sup>4</sup>.

*Захват государства* (state capture) – инициативные попытки предпринимателей повлиять на решения органов власти разного уровня и разных ветвей (бизнес подкупает и покупает чиновников и депутатов), сюда же относится теневой лоббизм в органах власти, покупка решений исполнительных органов, установление коррупционного контроля над политическими партиями.

*Захват бизнеса* (business capture) – установление чиновниками неправового контроля над бизнесом с целью извлечения административной ренты (чиновники используют административный ресурс для давления на компании), рента обеспечивается здесь не взятками, а бизнесом и доходами от него.

*Коррупционное вымогательство* – действия чиновников, направленные на получение денег от бизнеса просто так, а не в обмен на какие-либо услуги со стороны власти (если не считать услугой со стороны власти саму возможность бизнесу существовать и работать). Пример<sup>5</sup>: предприятие «Формика» Ильи Хандрикова. Человек подписался подо всеми антикоррупционными требованиями, обзавелся всевозможными лицензиями, максимально прозрачен, сайт у него есть, он взяток не хочет никому давать, честно работает, на тендеры честно заявляется, производит спецодежду для продавцов, для врачей. То есть это обычный средний бизнес, кровь и плоть рыночной экономики. В один

---

<sup>3</sup> Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономики в Российской Федерации / под общей ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2009.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Пример взят из доклада Е.А. Панфиловой на семинаре в НИУ ВШЭ в ноябре 2011 г.

прекрасный день к нему стучатся и говорят: «У нас есть информация, что программное обеспечение на ваших компьютерах не лицензионное. И поэтому мы все ваши компьютеры у вас заберем на проверку. Или не заберем...» Что делает предприниматель, который подписался подо всеми этическими кодексами? Он что, показывает им этический кодекс и заявляет: «Я не могу вам ничего дать, потому что я не даю взятки»? Ему говорят: «Вы не понимаете, у нас есть информация, и у нас есть два варианта – проверить на месте или забрать к нам в отделение все жесткие диски на 30 дней». Любому человеку понятно, что для предприятия расстаться одномоментно со всеми компьютерами – это моментальный коллапс и уничтожение предприятия. Что делает в этой ситуации человек, которые знает все инструменты? Начинает призывать к изменению политического режима? Выбор опций проверки зависит от лояльности проверяющего, это чистая форма коррупционного вымогательства, и ни один из инструментов, которые мы с вами теоретически можем использовать, в данной ситуации не срабатывает.

*Коррупционное рейдерство* – высшая форма коррупционного вымогательства, когда власть отнимает собственность у бизнеса. Пример – дело Ходорковского.

*Перезахват государства*<sup>6</sup> (recapture of the state) – уже захваченный бизнес начинает влиять на власть, входить в нее. Пример – события в станице Кущевской.

Дадим здесь также определение трем важнейшим для противодействия коррупции понятиям: прозрачности власти, общественному участию и широко используемому в последнее время понятию комплаенс (compliance).

*Прозрачность власти* – это ее открытость, понятность и возможность влияния на нее. Открытость – доступ (в первую очередь к информации о деятельности власти, о процедурах принятия и исполнения властных решений, к самим решениям; доступ в помещения, где находятся органы власти и др.). Понятность – в том, к чему есть доступ (процедуры, решения), можно разобраться. Возможность влияния – возможность использования и изменения того, к чему есть доступ и что стало понятным (властные процедуры, информация, решения).

*Общественное участие* – участие структур гражданского общества в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений (в политическом цикле). Для его осуществления необходим определенный уровень культуры участников: готовность властей (знания о возможностях структур гражданского общества, о межсекторном взаимодействии и социальном партнерстве, добрая воля и/или приказ начальства); готовность структур гражданского общества (доверие к власти, сведения о социальном партнерстве, уровень проектной культуры). Существует множество форм общественного участия

---

<sup>6</sup> Панфилова Е.А. Противодействие коррупции в России. Пределы возможного. Дискуссия. Рабочие материалы. 2011. № 1. С. 5–31.

(более 25), для нас самыми важными будут следующие: общественная законодательная экспертиза (независимая экспертиза представителями общественности принятых и готовящихся нормативных актов, предложения по их изменению, принятию иных нормативных актов), общественные слушания (обсуждение представителями общественности актуальных проблем с приглашением представителей органов власти, чаще всего обсуждаются проекты законов), общественные советы (совещательные, консультативные органы при структурах власти, чаще всего исполнительной, состоящие в том числе из представителей НКО, созданные для обсуждения и выработки рекомендаций органам власти), общественный (гражданский) контроль.

*Прозрачность власти* — условие, необходимое для общественного участия, но, к сожалению, недостаточное. Без прозрачности общественного участия не бывает, однако наличие прозрачности гарантирует лишь возможность общественного участия, но еще не гарантирует его наличия, — необходимо еще, чтобы сами структуры гражданского общества были в нем заинтересованы, т.е. необходима мотивация. Известно, однако, что мотивация эта у структур гражданского общества крайне слабая. Причина такого их поведения, как уже говорилось выше, заключается в слабости институтов гражданского общества, отсутствии демократических традиций и, главное, субъектном типе политической культуры россиян, когда надеются не на себя, а на доброго правителя, когда отсутствуют собственная инициатива и ответственность. Чтобы изменить ситуацию, необходимо изменить тип политической культуры, а это — процесс трудный и длительный, и заключается он в развитии структур гражданского общества, вовлечении граждан в деятельность общественных организаций, в том числе занимающихся антикоррупционной деятельностью и вопросами общественного участия.

*Комплаенс (compliance)* — соответствие, согласие. Под комплаенсом подразумевается часть системы управления в организации, связанная с рисками несоответствия, несоблюдения требований законодательства, нормативных документов, правил и стандартов надзорных органов, отраслевых ассоциаций и саморегулируемых организаций, кодексов поведения и т.д. Комплаенс-риски в конечном итоге могут проявляться в форме применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, финансовых или репутационных потерь как результат несоответствия законам, правилам и стандартам в сфере комплаенса. Соответствие законам, правилам и стандартам в сфере комплаенса обычно касается таких вопросов, как соблюдение надлежащих стандартов поведения на рынке, управление конфликтами интересов, справедливое отношение к клиентам и обеспечение добросовестного подхода при консультировании клиентов. К сфере комплаенса относятся также специфические области, такие как противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, разработка документов и процедур, обеспечивающих соответствие деятельности компании

регулируемому законодательству, защита информационных потоков, противодействие мошенничеству и коррупции, установление этических норм поведения сотрудников и т.д.

В настоящее время комплаенс является направлением профессиональной деятельности, привнесенным в российские организации крупными западными компаниями. Направление существует преимущественно в финансово-банковской сфере, хотя не ограничивается ими. Подразделения, реализующие функцию проверки на соответствие, как правило, носят название «Комплаенс» или «Комплаенс-контроль». В 2014 году Банк России принял изменения в положение 242-П, в соответствии с которыми во всех банках вводится служба внутреннего контроля, которая, по существу, выполняет функции комплаенс-контроля (управления комплаенс-рисками или в терминологии 242-П – регуляторными рисками).

## **Сравнительная характеристика проекта ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», разработанного СПЧ и ФЗ от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ**

По поручению Президента РФ Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (далее – СПЧ) разработал проект Закона РФ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – проект Закона). Этот проект Закона был передан в Администрацию Президента, затем Президент внес проект Закона в Государственную Думу РФ, который коренным образом отличался от исходного проекта.

<b>Статья 1. Предмет регулирования настоящего ФЗ</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
Настоящий Федеральный закон регулирует общественные отношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации гарантированного Конституцией Российской Федерации права на непосредственное участие в управлении делами государства путем участия в осуществлении общественного контроля.	Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

В проекте Закона СПЧ предметом регулирования стали общественные отношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации гарантированного Конституцией Российской Федерации права на непосредственное участие в управлении делами государства, а в проекте Закона, вступившего в действие, вообще не говорится о предмете регулирования, а лишь о правовых основах организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций.



<b>Статья 2. Законодательство об общественном контроле</b>	<b>Статья 2. Правовая основа общественного контроля</b>
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>1. Общественные отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, регулируются Конституцией РФ, общепризнанными принципами международного права и международными договорами РФ, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, а также иными нормативными правовыми актами.</p> <p>2. Органы государственной власти субъектов РФ, а также МСУ вправе издавать нормативные правовые акты, направленные на осуществление общественного контроля.</p>	<p>1. Осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.</p> <p>Действие настоящего Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.</p>

В проекте Закона СПЧ говорится о том, что общественные отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, регулируются прежде всего Конституцией РФ, общепризнанными принципами международного права и международными договорами РФ, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, а также иными нормативными правовыми актами, а в Законе, вступившем в силу, ни Конституция РФ, ни международные акты, ни федеральные конституционные законы вообще не упоминаются. Идет снижение уровня применяемого законодательства. Кроме того, из-под действия Закона выводятся общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.

<b>Статья 2. Законодательство об общественном контроле</b>	<b>Статья 2. Правовая основа общественного контроля</b>
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>Особенности осуществления общественного контроля в сферах, связанных с деятельностью полиции, следствия, прокуратуры и суда, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, психиатрической помощью, исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотиков, определяются соответствующими федеральными законами в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона.</p>	<p>Осуществление общественного контроля за деятельностью в области общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами.</p>

В проекте Закона СПЧ говорится, что особенности осуществления общественного контроля в разных сферах определяются соответствующими федеральными законами, но только в части, не противоречащей положениям настоящего Федерального закона. В Законе, вступившем в действие, нет приоритета настоящего Закона.

<b>Статья 3. Право граждан на участие в осуществлении общественного контроля</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>1. Граждане имеют право участвовать в осуществлении общественного контроля как непосредственно, так и через иных субъектов общественного контроля.</p> <p>2. Участие гражданина в осуществлении общественного контроля является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию в общественном контроле, а также препятствовать реализации его права на участие в осуществлении общественного контроля.</p>	<p>1. Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Участие гражданина в осуществлении общественного контроля является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в осуществлении общественного контроля, а также препятствовать реализации его права на участие в осуществлении общественного контроля.</p>

И в проекте Закона, и в Законе, вступившем в силу, говорится о праве граждан участвовать в осуществлении общественного контроля как непосредственно, так и в составе иных субъектов общественного контроля.

<b>Статья 4. Общественный контроль</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>1. Под общественным контролем понимается изучение, проверка и оценка деятельности лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, по осуществлению возложенных на них публичных полномочий на предмет ее соответствия общественным интересам.</p> <p>2. Под объектом общественного контроля понимается деятельность государственных органов, органов МСУ, подведомственных им государственных и муниципальных организаций, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.</p>	<p>1. Под общественным контролем в настоящем ФЗ понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.</p>

В проекте Закона СПЧ общественный контроль осуществляется на предмет соответствия деятельности объектов контроля общественным интересам. В Законе, вступившем в законную силу, общественный контроль осуществляется в целях наблюдения за деятельностью объектов контроля, ни о каких общественных интересах речи не идет. Кроме того, в Законе, вступившем в законную силу, из объектов контроля исключены должностные лица, а также государственные и муниципальные служащие.

<b>Статья 5. Цели и задачи общественного контроля</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>1. Общественный контроль осуществляется в целях обеспечения и защиты общественных интересов.</p> <p>2. Общественный контроль призван способствовать:</p> <p>4) повышению уровня участия граждан и их объединений в управлении делами государства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;</p> <p>7) недопущению возможности принятия и реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, противоречащих общественным интересам.</p>	<p>1. Целями общественного контроля являются:</p> <p>1) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.</p>

Из Закона, вступившего в силу, исключены следующие цели общественного контроля: повышение уровня участия граждан и их объединений в управлении делами государства, недопущение возможности принятия и реализации органами власти решений, противоречащих общественным интересам.

<b>Статья 6. Принципы общественного контроля</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>Принципами общественного контроля являются:</p> <p>4) публичность и открытость проведения общественного контроля и рассмотрения его результатов с использованием широкого спектра информационных и телекоммуникационных технологий, в том числе сети Интернет, средств массовой информации;</p> <p>7) недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля.</p>	<p>Общественный контроль осуществляется на принципах:</p> <p>1) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;</p> <p>2) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций.</p>

Среди принципов общественного контроля проекта Закона СПЧ и Закона, вступившего в силу, существуют два противоположных принципа: недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля и недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов власти.

<b>Субъекты общественного контроля</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>1. В качестве субъектов общественного контроля могут выступать:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) граждане;</li> <li>2) группы общественного контроля;</li> <li>3) общественные объединения;</li> <li>4) Общественные палаты РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;</li> <li>5) общественные советы при органах власти;</li> <li>6) ОНК;</li> <li>7) общественные инспекции;</li> <li>8) наблюдательные советы;</li> <li>9) иные субъекты общественного контроля, предусмотренные нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, МО.</li> </ol>	<p>1. Субъектами общественного контроля являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Общественная палата РФ;</li> <li>2) общественные палаты субъектов РФ;</li> <li>3) общественные палаты (советы) МО;</li> <li>4) общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти.</li> </ol> <p>2. Для осуществления общественного контроля в случаях, предусмотренных законодательством РФ, могут создаваться:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– общественные наблюдательные комиссии;</li> <li>– общественные инспекции;</li> <li>– группы общественного контроля.</li> </ul>

В Законе, вступившем в силу, из субъектов общественного контроля исключены граждане и общественные объединения, хотя в статье 2 Закона говорится, что граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Налицо противоречие двух норм одного Закона, что является коррупциогенным фактором. Фактически к субъектам общественного контроля отнесены лишь общественные палаты и советы, созданные самой властью.

<b>Формы общественного контроля</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>Общественный контроль в Российской Федерации осуществляется в следующих формах:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) общественные обсуждения;</li> <li>2) общественные (публичные) слушания;</li> <li>3) общественный мониторинг;</li> <li>4) общественная экспертиза;</li> <li>5) общественная проверка;</li> <li>6) общественное расследование;</li> <li>7) опрос общественного мнения;</li> <li>8) публичный отчет должностного лица;</li> <li>9) иные формы общественного контроля, не противоречащие настоящему Федеральному закону.</li> </ol>	<p>Общественный контроль осуществляется в форме:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) общественного мониторинга,</li> <li>2) общественной проверки,</li> <li>3) общественной экспертизы</li> <li>4) в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.</li> </ol>

В Закон, вступивший в силу, не включены такие формы общественного контроля, как общественное расследование, опрос общественного мнения, публичный отчет должностного лица.

<b>Статья 10. Основные итоги осуществления общественного контроля</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>1. Основными формами отчета об итогах осуществления общественного контроля являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) протокол общественного обсуждения;</li> <li>2) протокол общественных слушаний;</li> <li>3) доклад о мониторинге;</li> <li>4) заключение экспертизы;</li> <li>5) акт общественной проверки;</li> <li>6) доклад о результатах расследования;</li> <li>7) опрос общественного мнения;</li> <li>8) протокол и решение собрания по отчету должностного лица;</li> <li>9) иные формы отчета.</li> </ol>	

Из Закона, вступившего в силу, исключена статья 10 «Основные итоги осуществления общественного контроля». И если остальные формы отчета об итогах осуществления общественного контроля упомянуты в различных статьях Закона, то полностью не используются такие, как доклад о результатах расследования, опрос общественного мнения, протокол и решение собрания по отчету должностного лица. Собственно, потому, что такие формы контроля отсутствуют в Законе.

<b>Информационное обеспечение общественного контроля</b>	
<b>СПЧ</b>	<b>Государство</b>
<p>Субъекты общественного контроля доводят до всеобщего сведения информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях и их итогах, на своих официальных сайтах, на официальном сайте Электронного ресурсного центра общественного контроля (ЭРЦОК), публикуют ее в средствах массовой информации, а также доводят информацию об итогах общественного контроля до сведения органов прокуратуры и (или) органов государственной власти и органов местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление контроля (надзора) за деятельностью соответствующих лиц.</p>	<p>В целях информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости субъектами общественного контроля могут создаваться специальные сайты, а также использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов МСУ, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований.</p>

Согласно проекту Закона, должен быть создан официальный сайт Электронного ресурсного центра общественного контроля (ЭРЦОК) для доведения до всеобщего сведения информации субъектов общественного контроля о своей деятельности. В Законе, вступившем в силу, такие сайты лишь могут создаваться, а также могут использоваться официальные сайты органов власти, непосредственно проверяемые субъектами гражданского контроля.

*Выводы:* Принятый Закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» является скорее злом, нежели добром, так как будет трактоваться властными структурами следующим образом: если о вас в этом законе ничего не сказано, значит вам не разрешено заниматься общественным контролем.

Появился пример такой правоприменительной практики.

**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ** отказало в государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы Межрегиональной общественной организации «Комитет против пыток» по следующим основаниям:

1. Подпункт 2.2.5 устава Организации предусматривает одной из ее целей осуществление общественного контроля за исполнением законов и международных норм, регулирующих защиту прав человека.

Указанное положение не соответствует предписаниям Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В соответствии со статьей 3 Закона № 212-ФЗ общественные объединения и иные НКО вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с настоящим ФЗ и другими ФЗ.

Согласно статье 2 Закона № 212-ФЗ, осуществление общественного контроля регулируется настоящим ФЗ, другими ФЗ и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

Осуществление общественного контроля за деятельностью в области обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказания, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими ФЗ.

Согласно статье 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» для осуществления общественного контроля за деятельностью полиции при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органов образуются общественные советы.

В статье 5 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» установлено, что субъектами осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, являются общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации.

Согласно статье 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» для осуществления общественного контроля за деятельностью полиции при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органов образуются общественные советы.

В статье 5 Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» установлено, что субъектами осуществления общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, являются общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации.

Таким образом Минюст считает: что не предписано, то запрещено. Но это — принцип работы чиновников. Для граждан действует совсем другой принцип: что не запрещено, то разрешено.

## Формы и механизмы общественного (гражданского) контроля в Пермском крае: обзор практик<sup>1</sup>

В работе сравниваются нормативные правовые акты и практика общественного (гражданского) контроля в Петербурге и Пермском крае на основе анализа документов и экспертных интервью с непосредственными участниками процесса общественного контроля.

Развитие гражданского общества и механизмов общественного контроля в Пермском крае началось достаточно давно. Сергей Исаев (Правозащитный региональный центр Пермского края) определяет точкой отсчета 1997 год, когда в Пермский региональный правозащитный центр поступило первое обращение, связанное с нарушением прав человека<sup>2</sup>.

В 2001 году Светлана Маковецкая (Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани») и Игорь Аверкиев («Гражданская палата») выделили «семь технологий гражданского прорыва», среди которых был назван и гражданский контроль, который является центральной темой нашего исследования<sup>3</sup>. Отношения между властью и гражданским обществом после 2001 года развивались неравномерно<sup>4</sup>, на периоды спада и подъема сильно влияла политическая траектория в рамках страны.

Ключевым моментом в развитии форм и механизмов гражданского контроля в регионе стало принятие регионального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» в 2011 году<sup>5</sup>, инициаторами принятия этого закона стали общественные объединения Перми (Некоммерческий сектор)<sup>6</sup>.

Названный закон закрепил основные понятия, связанные с Общественным (гражданским) контролем в регионе, и обозначил основные механизмы деятельности для субъектов контроля.

Основными субъектами общественного контроля являются граждане, их объединения и региональная группа общественного (гражданского) контроля, состав которой определяется Комиссией по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате Пермского края<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Статья написана на основе выпускной квалификационной работы К. Петуховой в 2014 г.

<sup>2</sup> Интервью с Сергеем Исаевым.

<sup>3</sup> <http://territoriaprava.ru/topics/24193#more-24193>.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же (см. также Приложение 2 настоящего сборника).

<sup>6</sup> Интервью с Еленой Першаковой, Сергеем Исаевым.

<sup>7</sup> Закон Пермского края «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» от 01.12.2011 (см. Приложение 2 настоящего сборника).



Огромным сдвигом можно считать закрепление обязательного присутствия правозащитных организаций в составе региональной группы, в уставе которых прописана деятельность по защите прав граждан: эти организации должны составлять не менее 50% от общего состава группы.

Эта норма закона существенна, потому как, если оценивать состав Общественных палат регионов или советов при структурах власти, то очень редко в их состав входят «реальные» правозащитники, а не формальные.

Объектами общественного контроля являются государственные и муниципальные учреждения, в особенности социального типа и здравоохранения, так как именно эти сферы по количеству нарушений прав человека являются лидирующими<sup>8</sup>.

Участники региональной группы имеют полный доступ в учреждения такого типа и возможность проверки документации и отчетов по запросу. По результатам проверки составляется акт, который подлежит обязательной регистрации и оглашению. Заключение от органов власти по результатам проверки носит обязательный характер.

Члену региональной группы присваивается статус общественного наблюдателя, и свою работу он осуществляет абсолютно безвозмездно.

Однако помимо положительных моментов, есть ряд противоречивых, которые требуют в будущем доработки. Например, в законе подчеркивается, что региональная группа создается только ОДНА и действует на территории всего региона единолично. Такая установка может значительно понизить эффективность работы региональной группы, так как из-за обширной территории для контроля и большого количества учреждений проблематично вести учет всех нарушений и проводить проверки в отдаленных населенных пунктах. Елена Першакова комментирует сложившуюся ситуацию так: «Единственная проблемная часть – это контроль в регионе. То есть в Перми мы постоянно проводим проверки, но в областях это не очень просто. Думаем, что возможно в будущем создать несколько в регионе объединений. Но это требует поправки к закону, а это пока сложно осуществить»<sup>9</sup>.

Также ограничением выступает финансирование региональной группы и проводимых проверок из средств бюджета, это может являться фактором влияния органов власти на проведение контрольных действий, что не соответствует принципам открытости и прозрачности.

Светлана Денисова – заместитель председателя Общественной палаты – считает, что Пермский край может стать примером для других регионов, информация и методики контроля находятся в открытом доступе<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Интервью с Сергеем Исаевым.

<sup>9</sup> Интервью с Еленой Першаковой.

<sup>10</sup> Екатерина Корнева. Закон об общественном контроле будет принят на федеральном уровне // Первый Пермский правовой портал. URL: <http://territoriaprava.ru/topics/59496> (дата обращения: 19.05.2014).

В 2013 году объектами проверки региональной группы по общественному (гражданскому) контролю стали интернаты для детей, пожилых и психоневрологические учреждения (Ильинский дом-интернат для престарелых и инвалидов, Соликамский дом-интернат, Березниковский дом-интернат), а также больницы и поликлиники города<sup>11</sup>.

### **Мнения экспертов о законе Пермского края «Об Общественном (гражданском) контроле в Пермском крае»**

Елена Першакова: «Закон есть, инициатором было так называемое гражданское общество. Конечно, при поддержке Общественной палаты. Закон регулирует все сферы деятельности общественного контроля, и надо сказать, что он имеет хорошую поддержку со стороны граждан. То есть закон не был инициативой властей, но они его поддержали». «Закон принят не так давно, нельзя на 100% заявить, что он эффективен, но качество тех же медицинских услуг выросло. Так как проверки систематические, то и контроль тоже. Вообще цель всего этого не запугать, а выстроить такие отношения, когда контроль превратится в диалог»<sup>12</sup>.

Сергей Исаев: «Региональный закон принят, в рамках которого работают и Гражданская палата, и мы, собственно говоря. Закон хороший, и надо отметить, что нигде в России ничего подобного нет. Разве что в Ульяновской области, но у них там свои особенности. Принятие закона стало реальной помощью, открыло двери во многие учреждения, вот в психиатрические больницы, это очень важно»<sup>13</sup>.

Визуально представить вышесказанное можно с помощью методики SWOT- анализа<sup>14</sup>:

- Strength – сильные стороны закона.
- Weakness – слабые стороны закона.
- Opportunities – возможности для развития.
- Threats – угрозы для его применения.

---

<sup>11</sup> Общий открытый доклад по итогам работы группы общественного (гражданского) контроля Пермского края // Страничка в Live Journal Сергея Ухова. URL: <http://ukhovs.livejournal.com/15532.html> (дата обращения: 10.05.2014).

<sup>12</sup> Интервью с Еленой Першаковой.

<sup>13</sup> Интервью с Сергеем Исаевым.

<sup>14</sup> А.С. Ахременко. Политический анализ и прогнозирование. URL: <http://viktorvoksanaev.narod.ru/politanaliz.PDF> (дата обращения: 14.03.2014).

<p><b>Сильные стороны:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизмы контроля законодательного закреплены.</li> <li>• 50% состава региональной группы – правозащитные организации.</li> <li>• Беспрепятственный доступ в учреждения социальной защиты и здравоохранения.</li> <li>• Принципы отчетности, законности, прозрачности.</li> <li>• Обязательность учета актов контроля региональной группы.</li> </ul>	<p><b>Слабые стороны:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Источник финансирования – бюджет региона.</li> <li>• Как следствие – возможные каналы влияния.</li> <li>• Одна региональная группа на обширную территорию.</li> <li>• Учреждения образования не входят в субъекты проверок региональной группы.</li> </ul>
<p><b>Возможности:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Гражданский контроль в Перми как пример для развития подобных практик в других регионах.</li> <li>• Действенная модель взаимодействия власти и общества (Общественная палата Пермского края и НКО).</li> </ul>	<p><b>Угрозы:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Давление со стороны федерального уровня власти.</li> <li>• Возможность принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» как следствие конфликта регионального и федерального законодательства.</li> </ul>

К основным акторам гражданского контроля на территории Пермского края эксперты относят: Центр гражданского анализа и независимых исследований «Грани», Правозащитный региональный центр Пермского края, «Гражданскую палату» и Общественную палату Пермского края, а также входящую в нее Комиссию по общественному (гражданскому) контролю и региональную группу.

Анализ структуры акторов показывает, что организации, осуществляющие контроль, представляют как государственный, так и негосударственный сектор. Сотрудничество между которыми позволяет создать действенную среду для развития и функционирования механизмов контроля. Е. Першакова говорит: «С властью в целом складываются партнерские отношения, но тенденции к отправлению поручений сверху есть. Мы же не отдельное государство, и политика страны влияет, и очень сильно. Из органов власти мы постоянно сотрудничаем с Уполномоченными по правам человека и ребенка, с Общественной палатой, конечно. Конфликты есть, но мы стараемся от них уйти, хотя понятно, что контроль не нравится никому, но без контроля будет полнейших хаос»<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Интервью с Еленой Першаковой.

С. Исаев, напротив, отмечает, что «отношения складываются, но достаточно не просто. В первую очередь из-за финансирования. Но в целом к рекомендациям прислушиваются. Сейчас поднимаем вопрос об обучении гражданскому контролю, мониторингу. Тем самым создаются новые практики по применению знаний и развития гражданского общества. Безусловно, хотелось бы большего внимания к этой сфере, но пока не будет правоприменительных практик на уровне страны, то это почти невозможно. Хотя, в сравнении с другими регионами, в Перми и гражданское общество, и сфера гражданского контроля достаточно развиты»<sup>16</sup>.

Заметное отличие во мнениях экспертов связано с тем, что они представляют разные сферы контроля.

По сферам деятельности акторы можно разделить на две сферы: первая связана в контролем в пенитенциарной системе, вторая включает в себя контроль в сфере социальной защиты и здравоохранения, а также сферу гражданских прав.

Сфера пенитенциарной системы – одна из самых закрытых и сложно контролируемых, в исправительных учреждениях давно сложились особые традиции применения норм права, которые почти невозможно проверить. Каждый день в тюрьмах, изоляторах нарушаются права человека, но об этом не сообщается. Пермский региональный правозащитный центр (ПРПЦ) регулярно проводит проверки и посещает учреждения такого типа, это осуществляется в рамках Федерального закона от 10.06.2008 №76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>17</sup>. Среди проектов ПРПЦ: «Защита права на информацию в Пермском крае», «Эффективное регулирование труда в исправительных учреждениях», «Повышение доступности правосудия для малоимущих» и «Гражданский контроль»<sup>18</sup>. Интернет-проект «Гражданский контроль» – это результат сотрудничества ПРПЦ, «Грани» и «Гражданской палаты» Пермского края.

Помимо законодательной основы механизмов контроля в Пермском крае необходимо отметить роль исследовательских и обучающих практик. Не только в Перми, но и в других регионах Российской Федерации специалистами центра «Грани» регулярно проводятся семинары, выездные семинары и презентации по вопросам гражданского контроля.

---

<sup>16</sup> Интервью с Сергеем Исаевым.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, № 24. Ст. 2789.

<sup>18</sup> Деятельность ПРПЦ // Сайт Регионального правозащитного центра. URL: <http://new.prpc.ru/deyatelnost> (дата обращения: 29.03.2014).

## Формы и механизмы общественного (гражданского) контроля в Санкт-Петербурге: обзор практик

По словам Н. Евдокимовой (Правозащитный совет Санкт-Петербурга) механизмы гражданского контроля в Санкт-Петербурге развиты крайне слабо – вернее, формально они существуют, но на практике создаются различные препятствия для невозможности функционирования<sup>19</sup>.

Среди основных акторов гражданского контроля экспертами выделяются: Общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», Фонд свободы информации, «Муниципальная пила», «Наблюдатели Петербурга», Правозащитный совет Санкт-Петербурга.

По сравнению с Пермским краем, нет четко выстроенной структуры взаимоотношения с органами власти, отсутствует региональное закрепление нормы гражданского контроля. Все вышеперечисленные организации опираются на правовые основы, но излишняя формализованность не всегда способствует развитию схем гражданского контроля. «В России таких механизмов общения с народом нет, кроме обращений к чиновникам. Есть специальные законы и обязана отвечать власть и принимать меры. Но на самом деле можно ответить формально, а по существу это будет издевательство. Это первое. В законе об обращениях граждан есть две уничтожающие друг друга нормы. Первая гласит, что нельзя передоверять ответ для физического лица другому, а вторая тут же о том, что если орган, к которому обратились, некомпетентен или неправомочен, то можно переправить тому, кто правомочен. Таким образом, на кого жалуется, тому и приходит»<sup>20</sup>. «Как можно принимать участие в принятии решений? Это публичные слушания, это прописано, но делается все формально. Хотите вы поставить нефтехимический завод рядом с Байкалом, замечательно, провели публичные слушания проекта. Все высказались против? И что формально провели, рекомендация может быть, ну и где она? Дальше что? В этом плане, конечно, механизм действенного влияния на принятие решений отсутствует напрочь»<sup>21</sup>.

По сферам деятельности активность петербургских НКО может иметь следующие разновидности: экологическая, избирательная, контроль за муниципальной властью и жилищной сферой, а также особая сфера за соблюдением прав в местах лишения свободы и судебной системе.

Единой структуры, которая бы объединяла все эти направления, в Санкт-Петербурге не существует. Безусловно, площадки для обсуждения проблем и круглые столы проводятся, но отсутствие институализированной структуры

---

<sup>19</sup> Интервью с Натальей Евдокимовой.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Там же.

влияет на несогласованность действий организаций. По закону<sup>22</sup> такой структурой является Общественная палата Санкт-Петербурга, которую в конце 2013 года создал губернатор Георгий Полтавченко, преобразуя Общественный совет при губернаторе<sup>23</sup>.

Тот факт, что губернатор создал Общественную палату «единолично», взволновал общественность и вызвал много споров, так как Полтавченко сделал это без обсуждения и не принимая во внимание проект закона «Об Общественной палате», подготовленный Г. Явлинским<sup>24</sup>.

В истории развития института Общественной палаты СПб законы, которые вносились на рассмотрение в Законодательное собрание Санкт-Петербурга, отвергались депутатами не единожды. В 2005 году Валентина Матвиенко вносила законопроект, регламентирующий деятельность Общественной палаты Санкт-Петербурга, но он не был принят. По мнению депутатов того периода, Общественная палата – «это имитация парламентской деятельности, не общественный институт, а часть власти»<sup>25</sup>.

По прошествии восьми лет мы видим, что ситуация с нерезультативностью Общественных палат не поменялась. Общественная палата Санкт-Петербурга действует с 11 октября 2013 года, но об итогах ее работы, а прошло уже более полугода, говорить не приходится. На сайте Общественной палаты (ОП) СПб, который является разделом сайта «Администрация Санкт-Петербурга», кроме положения и состава (ОП) никакой информации не предоставлено<sup>26</sup>.

Закрытые источники и отсутствие доступа к информации препятствует развитию гражданского контроля. Основным актором, который занимается контролем информационной доступности, открытости и прозрачности на территории Санкт-Петербурга, эксперты называют Фонд свободной информации. Один из главных проектов этого фонда – система «Инфометр», которая «измеряет степень открытости сайтов государственных органов власти и соответствие законодательству РФ»<sup>27</sup>. Владение информацией – это наше право, открытые данные позволяют контролировать власть, и обязанность государства предоставить нам эти данные<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014) «Об Общественной палате Российской Федерации».

<sup>23</sup> СМИ: Общественный совет при губернаторе преобразуют в Общественную палату // Закс.ру. Политическая жизнь Северо-Запада. URL: <http://www.zaks.ru/new/archive/view/116438> (дата обращения: 24.03.2014).

<sup>24</sup> Сергей Ковальченко. Полтавченко единолично создал Общественную палату. URL: <http://rustelegraph.ru/news/2013-10-14/poltavchenko-edinolichno-sozdal-obshchestvennuyu-platu-1780/> (дата обращения: 24.03.2014).

<sup>25</sup> Илья Евстигнеев. Общественности приготовили палату. URL: <http://ppt.ru/news/70512> (дата обращения: 21.04.2014).

<sup>26</sup> Общественная палата Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/gov/palataspb/> (дата обращения: 22.04.2014).

<sup>27</sup> «Инфометр» – инструмент повышения информационной открытости государственной и муниципальной власти // Сайт Фонда свободы информации URL: <http://svobodainfo.org/ru/node/2864> (дата обращения: 22.04.2014).

<sup>28</sup> Материалы встречи с Асей Суворовой в рамках антикоррупционного семинара.

Особая сфера общественного контроля, как уже говорилось, это соблюдение прав граждан в местах лишения свободы. «Гражданский контроль» – организация, представляющую данную сферу, образован в 1992 году и работает на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области<sup>29</sup>. По заявлению председателя «Гражданского контроля», в последние годы крайне сложно заниматься контролем в учреждениях указанного типа, это связано с тем, что единственный относительно законодательный орган контроля – это ОНК. Как рассказывает Е. Шахова: «Когда был принят закон об ОНК, власти недостаточно серьезно к нему отнеслись и формирование комиссии в первых составах, оно проходило довольно демократично. И очень много правозащитников туда попало. Но вот сейчас, когда недавно были выборы в ОНК, в этот раз действительно была настоящая драка, кандидаты в члены ОНК в огромном количестве были представлены людьми, скажем, которые только формально относятся к некоммерческим организациям и гражданскому обществу».

### **Итоги сравнения региональных практик форм и механизмов общественного контроля в Пермском крае и Санкт-Петербурге**

Мы провели обзор развития общественного (гражданского) контроля в Пермском крае и Санкт-Петербурге. Пермский край в рамках социетального корпоративизма отличается разнообразием акторов (субъектов) контроля и высоким уровнем гражданской активности. По своей структуре акторы представляют как государственный, так и негосударственный сектор. При этом инициатива создания посреднических организаций идет «снизу» и поддерживается властями. Пример Пермского края является уникальным как в законодательном плане, так и в построении особой модели взаимодействия власти и гражданского общества. В Санкт-Петербурге преобладают черты государственного корпоративизма, отсутствуют созданные по инициативе граждан организации-посредники, при этом уровень гражданской активности достаточно высок, большое количество организаций пытаются применять механизмы контроля к органам государственной власти и муниципального самоуправления. Хотя в деятельности по общественному (гражданскому) контролю четкой системы не прослеживается, случаи удачной консолидации правозащитных организаций присутствуют: Правозащитный совет Санкт-Петербурга<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Об организации // Сайт Общественной правозащитной организации «Гражданский контроль». URL: <http://www.citwatch.org/aboutus/> (дата обращения: 02.05.2014).

<sup>30</sup> В Санкт-Петербурге имеется уникальный положительный опыт сотрудничества правозащитных НКО с городскими омбудсменами А.В. Шишловым (омбудсман) и С.Ю. Агапитовой (омбудсман по правам ребенка). Ежегодные доклады омбудсменов включают анализ и предложения правозащитников (*Прим. ред.*).

<b>Критерии анализа общественного (гражданского) контроля регионов</b>	<b>Пермский край</b>	<b>Санкт-Петербург</b>
Структура акторов по статусу	Государственные и негосударственные	Негосударственные
Основные организации	«Грани», Правозащитный региональный центр Пермского края, Гражданская палата и Общественная палата Пермского края, а также входящая в нее Комиссия по общественному (гражданскому) контролю и региональная группа	«Гражданский контроль», Фонд свободы информации, «Муниципальная пила», «Наблюдатели Петербурга», Правозащитный совет Санкт-Петербурга
Сферы контроля	Контроль органов государственной власти, сферы здравоохранения и социальной, пенитенциарной систем	Контроль муниципальных органов власти, избирательной, жилищной, пенитенциарной систем
Региональное законодательство с указанием инициатора принятия	«Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае», инициаторы принятия: общественные организации	Закон отсутствует



## **Как проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов**

В настоящей статье содержится информация о том, кто может стать независимым экспертом, уполномоченным на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также основные правила проведения экспертизы и оформления заключений<sup>1</sup>.

По данным Института проблем управления РАН, более 60% прироста национального дохода зависит от фактора эффективности государственного управления, которое обеспечивается правовыми актами<sup>2</sup>. В основе антикоррупционной экспертизы лежит концепция эффективности закона. Коррупциогенность рассматривается как нарушение баланса интересов, а обнаружение и устранение коррупциогенных факторов – как превентивная мера, направленная на минимизацию возможностей для злоупотреблений.

В законе содержится исчерпывающий перечень лиц, уполномоченных проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов<sup>3</sup>. Для получения аккредитации в Министерстве юстиции в качестве независимого эксперта физическим лицам необходимо иметь высшее образование, стаж работы по специальности не менее 5 лет, а также подать заявление по установленной форме.

Ниже предложен алгоритм работы с нормативными правовыми актами при проведении антикоррупционной экспертизы.

### **Шаг 1. Изучение законодательства, регламентирующего порядок проведения антикоррупционной экспертизы.**

В нижеприведенном перечне указаны законы и подзаконные акты, с положениями которых целесообразно ознакомиться.

1. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в законе раскрывается понятие коррупциогенного фактора,

<sup>1</sup> Подробный анализ подготовки и проведения антикоррупционной экспертизы, основанный на зарубежных методиках, дан в: Шeverдяев С. Основы методологии комплексного антикоррупционного анализа законодательства. Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства / под ред. М.Б. Горного, СПб.: Норма, 2007. С. 5–9.

<sup>2</sup> Уманская В.П. Антикоррупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. № 4. С. 170.

<sup>3</sup> Статьи 3 и 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609. (Далее также ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе».)

закрепляются принципы организации антикоррупционной экспертизы, перечисляются субъекты, уполномоченные на проведение экспертизы, и ее объекты, предусматривается возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы).

2. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>4</sup> (утверждает Правила и Методику проведения антикоррупционной экспертизы законодательства).

3. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июля 2012 г. № 146 «Об утверждении Административного регламента 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» (устанавливает требования к независимым экспертам, порядок получения и аннулирования аккредитации).

4. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 21 октября 2011 г. № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» (утверждает форму заключения по результатам экспертизы).

Кроме того, стоит изучить региональные и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы с учетом выбранного направления.

## **Шаг 2. Анализ программы нормотворческой деятельности (сайтов органов власти) и выбор документа для экспертизы.**

Для начала надо найти документы для анализа. Если это проекты федеральных законов, необходимо ознакомиться с примерной программой законопроектной работы, календарем рассмотрения вопросов Государственной Думой РФ (эта информация размещается на официальном сайте нижней палаты парламента); можно воспользоваться поисковой системой по законопроектам (<http://www.duma.gov.ru/systems/law/>), а также автоматизированной системой обеспечения законодательной деятельности (<http://asozd2.duma.gov.ru/>). Если проводится анализ проектов подзаконных актов федерального уровня: постановлений Правительства РФ или ведомственных актов, стоит использовать <http://regulation.gov.ru/> – Единый портал раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

На сайтах региональных органов исполнительной власти также создаются специальные вебстраницы, на которых размещены проекты нормативных актов (в Санкт-Петербурге – <http://gov.spb.ru/gov/proekty-normativnyh-pravovyh->

---

<sup>4</sup> СЗ РФ от 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.

aktov-i-administrativnyh-reglamentov/; в Ленинградской области – <http://www.lenobl.ru/authorities/anticorruption>). При таком подходе существенно облегчается задача эксперта, поиск можно проводить по ключевому слову (фразе), по виду нормативного правового акта или по сфере правового регулирования.

Для проведения экспертизы следует выбирать документ, регламентирующий ту сферу, в которой вы лучше всего ориентируетесь, поскольку анализ должен быть системным. Нужно видеть «поле», в котором действует или будет действовать тот или иной нормативный правовой акт.

### **Шаг 3. Чтение нормативного правового акта (проекта), уяснение содержания и соотнесение с правилами правового регулирования в соответствующей сфере.**

Следующий этап посвящается изучению текста нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта. Необходимо ответить на вопросы:

1. С какой целью разрабатывается документ?
2. Каков круг лиц, которому адресован документ?
3. Что меняется в существующих правилах регулирования общественных отношений?
4. В какие законы и подзаконные нормативные акты необходимо внести изменения с принятием документа, какие акты подлежат отмене?
5. Имеются ли пробелы правового регулирования в соответствующей сфере (или наоборот, общественные отношения чрезвычайно зарегулированы)?

Ответив на поставленные вопросы, можно составить целостное представление о содержании документа и о его месте в механизме правового регулирования.

### **Шаг 4. Маркировка непонятных или сомнительных положений и соотнесение этих положений с поименованными в методике коррупциогенными факторами.**

На этом этапе задействуется критическое мышление.

В частях второй и третьей Методики проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной Правительством РФ, перечислены и раскрыты коррупциогенные факторы, разделенные в соответствии с положениями ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» на две группы:

**1-я группа** – коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

**2-я группа** – коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Ниже приводятся выдержки из заключений по результатам проведенных авторами антикоррупционных экспертиз с конкретными примерами выявленных коррупциогенных факторов.

## ***1-я группа***

***1.1. Широта дискреционных полномочий*** – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) – *пункт «а» части 3 Методики.*

Законопроектом № 460646-5 «О внесении изменений в статьи 23 и 31 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 48 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» исполнительному органу государственной власти предоставлена возможность сокращать срок предоставления результатов выбора земельного участка с трех до одного месяца. По замыслу законодателя, необходимость сокращения срока должна быть обоснована заявителем. Заинтересованное лицо обязано одновременно с заявлением предоставить копии документов, подтверждающих необходимость сокращения срока. Критерии допустимых оснований сокращения срока в законе не обозначены (именно это необходимо сделать, чтобы устранить данный коррупциогенный фактор), что дает чиновникам необоснованно широкие пределы усмотрения при принятии решения. Поэтому нельзя признать удачной и прозрачной формулировку этой нормы.

***1.2. Определение компетенции по формуле «вправе»*** – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций – *пункт «б» части 3 Методики.*

В проекте Административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов» содержится следующее положение: «в исключительных случаях руководитель Росархива вправе продлить срок рассмотрения жалобы не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока рассмотрения пользователя, направившего жалобу. Далеко не всегда формулировка «вправе» (как и «иные») свидетельствует в пользу отнесения того или иного положения закона к коррупциогенным факторам. Необходимо смоделировать ситуацию, поставить себя сначала на место лица, принимающего решение, потом на место получателя услуги. В рассмотренном случае пределы усмотрения руководителя Росархива чрезвычайно широки, с его стороны возможно затягивание процесса рассмотрения жалобы. Именно поэтому формулировку «вправе» необходимо заменить на «должен».

***1.3. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества*** – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт, – *пункт «г» части 3 Методики.*

В ряде положений законопроекта № 418864-5 «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно

опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» имеются соответствующие неблагоприятные факторы. Так, пункт 4 статьи 1 законопроекта гласит: «Перечень эксплуатирующих организаций, на которые распространяется действие настоящего Федерального закона, утверждается Правительством Российской Федерации». Передача полномочий Правительству РФ по утверждению перечня эксплуатирующих организаций, на которые распространяется действие проекта принимаемого федерального закона, дает возможность чиновникам произвольно включать или исключать из этого списка эксплуатирующие организации, что может явиться причиной коррупции. В соответствии с пунктом 5 статьи 1 законопроекта Перечни должностей (профессий) работников эксплуатирующих организаций, в том числе работников, непосредственно обеспечивающих безопасность особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов в области использования атомной энергии, утверждаются соответствующими органами управления использованием атомной энергии. Передача полномочий по составлению указанных перечней некоему соответствующему органу управления использованием атомной энергии создает ситуацию правовой неопределенности и почву для коррупционных правонарушений.

1.4. *Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий* – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона – пункт «е» части 3 Методики.

В качестве примера можно привести проект приказа Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении перечня подготовительных работ для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство». По данным пресс-службы Минрегиона России<sup>5</sup>, проект приказа призван упростить процедуру строительства объектов капитального строительства, сократить сроки строительства и расходы на содержание земельного участка. Кроме того, принятие указанного проекта предполагалось осуществить после проведения оценки регулирующего воздействия, антикоррупционной экспертизы, а также внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации. Соответствующие изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации не были внесены. На сайте Минрегиона не представлены заключения с результатами антикоррупционной экспертизы и оценками регулирующего воздействия. В Минюст направлялось несколько отрицательных заключений с результатами независимой антикоррупционной экспертизы – возможно, это стало одной из причин, по которой данный нормативный акт не был подписан и зарегистрирован в Минюсте.

---

<sup>5</sup> Минрегионом подготовлен проект приказа, направленный на реализацию мер по упрощению строительства // Сайт Минрегиона России. URL: [http://www.minregion.ru/press\\_office/news/1214.html](http://www.minregion.ru/press_office/news/1214.html) (дата обращения: 01.03.2011).

## **2-я группа**

*2.1. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям — пункт «а» части 4 Методики.*

Подпункт 3 пункта 1 статьи 2 законопроекта № 418864-5 «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» устанавливает обязанность работников эксплуатирующих организаций соблюдать относящиеся к их трудовой деятельности федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии настоящего Федерального закона, технологические регламенты, технологические процессы выполнения работ, должностные обязанности и производственные инструкции, а также федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии, требования по охране труда, безопасному ведению работ, технической эксплуатации и ремонту оборудования, производственной санитарии и гигиене труда, пожарной безопасности и охране окружающей среды. Термин «федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии» является неопределенным, так как не содержит ссылки на конкретные нормативные правовые акты.

Нельзя назвать однозначно определенным и легковывполнимым установленное подпунктом 5 пункта 1 статьи 2 законопроекта требование об обязанности работников эксплуатирующих организаций проходить в установленном порядке соответствующие подготовку, переподготовку и проверку знаний федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, пожарной безопасности и охраны труда, относящихся к их трудовой деятельности, и инструктаж, обеспечивающие поддержание уровня квалификации, необходимого для исполнения должностных обязанностей и выполняемых работ. Остается неявным, каким именно нормативным актом установлен соответствующий порядок и как определить, какой именно уровень квалификации необходим для исполнения должностных обязанностей.

*2.2. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций — пункт «б» части 4 Методики.*

Обратимся к уже упомянутому проекту приказа Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении перечня подготовительных работ для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство». В наименовании проекта приказа не говорится о том, что он будет регулировать только отношения, возникающие при реализации инвестиционных проектов. Таким образом, нельзя считать однозначно определенным предмет регулирования.

Неясно, на каких именно земельных участках будут проводиться подготовительные работы, о которых говорится в проекте приказа.

В частности, в соответствии с пунктом 5 проектируемого Перечня предусматривается возможность производить освобождение участков от деревьев



и кустарников. Формулировки норм приказа не дают ответа на вопрос о том, о каких именно земельных участках идет речь.

2.3. *Юридиколо-лингвистическая неопределенность* – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера – пункт «в» части 4 Методики.

В преамбуле рассмотренного выше проекта приказа Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении перечня подготовительных работ для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство» говорится о том, что приказ издается в целях упрощения осуществления строительства при реализации инвестиционных проектов. Легально инвестиционный проект определен в Федеральном законе от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» как обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации и утвержденными в установленном порядке стандартами (нормами и правилами), а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план). Очевидно, что в проекте приказа термин «инвестиционный проект» используется в ином значении, но что будет в него вкладываться правоприменителями?

Кроме того, нельзя признать устоявшимися следующие термины:

- комплекс мероприятий по охране труда и безопасному проведению работ (п. 2 Перечня);
- здания общественного назначения (п. 3 Перечня);
- жилой поселок для строителей (пп. «ж» п. 12 Перечня).

Нужно отметить конкретные разделы, главы, статьи, пункты (части), подпункты анализируемого нормативного правового акта (проекта), в которых содержатся выявленные коррупциогенные факторы.

### **Шаг 5. Разработка предложений по устранению выявленных коррупциогенных факторов.**

Выделив имеющиеся, по вашему мнению, в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы, следует продумать предложения по их устранению. Способами устранения коррупциогенных факторов являются исключение из текста документа, изложение текста документа в другой редакции, внесение иных изменений в текст рассматриваемого документа либо в иной документ, иные способы, не противоречащие закону.

Пожалуй, этот этап работы является самым сложным и действительно требует специальных знаний. Каждый коррупциогенный фактор следует описать, продумав, к каким отрицательным последствиям может привести включение подобной правовой нормы в действующее законодательство. Необходимо также предложить собственную формулировку соответствующей статьи (части, пункта) документа.

## **Шаг 6. Подготовка проекта заключения по результатам антикоррупционной экспертизы.**

На последнем этапе оформляется заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы. Для этого можно использовать нижеприведенный шаблон, утвержденный Министерством юстиции РФ.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ по результатам независимой антикоррупционной экспертизы**

---

*(указывается наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество физического лица в родительном падеже),*

аккредитованного в качестве независимого эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов распоряжением Минюста России от \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, проведена антикоррупционная экспертиза \_\_\_\_\_

---

*(указать реквизиты (дату, номер, наименование) нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта)*

#### **Вариант 1:**

В представленном \_\_\_\_\_

---

*(реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта)*  
коррупциогенные факторы не выявлены.

#### **Вариант 2:**

В представленном \_\_\_\_\_

---

*(реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта)*

выявлены коррупциогенные факторы<sup>6</sup>.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается (указывается способ устранения коррупциогенных факторов: исключение из текста документа, изложение его в другой редакции, внесение иных изменений в текст рассматриваемого документа либо в иной документ или иной способ)

---

*(подпись) М.П. (для юридических лиц)*

---

*(инициалы, фамилия)*

---

<sup>6</sup> Отражаются все положения нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в которых выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения методики, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010. № 10. Ст. 1084).



## Анализ причин, препятствующих противодействию коррупции силами институтов гражданского общества

Тема противодействия коррупции уже давно является актуальной не только для государственных структур, которые неустанно вырабатывают общегосударственные и региональные программы, направленные на борьбу с этим социально опасным явлением, но и для различных институтов гражданского общества: НКО, общественных организаций, движений и объединений. Общество становится одним из ведущих акторов антикоррупционной борьбы. В целом привлечение НКО к решению проблем государства, к контролю над деятельностью властей и внедрение общественной экспертизы связывается с концепцией административной реформы 2005 года<sup>1</sup>.

Опыт Санкт-Петербурга показывает важность гражданского общества для дела выявления коррупционных правонарушений: в состав Межведомственного совета по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга входят и регулярно участвуют в его заседаниях руководители двух региональных общественных организаций: президент общественной организации «Союз промышленников и предпринимателей Санкт-Петербурга» и председатель региональной общественной организации «Совет ректоров вузов Санкт-Петербурга»<sup>2</sup>.

Однако следует отметить, что, несмотря на то что де-юре институты гражданского общества являются неотъемлемой частью системы по противодействию коррупции, де-факто НКО и общественные организации сталкиваются с проблемами, которые не только мешают их эффективной работе, но и в принципе вызывают сомнение в реальных целях государственных антикоррупционных программ. Все эти препятствия можно объединить в три смысловых блока.

**Первый блок. Федеральное и региональное антикоррупционное законодательство.** Для борьбы с коррупцией необходимы системные усилия, то есть согласованные действия трех секторов общества: власти, бизнеса и общественных организаций<sup>3</sup>. Однако, несмотря на формальное закрепление

---

<sup>1</sup> Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. №2 (86) С. 14.

<sup>2</sup> Привлечение общественных организаций и иных институтов гражданского общества к реализации антикоррупционной политики в Санкт-Петербурге. Информационный материал // Комитет по молодёжной политике и взаимодействию с общественными организациями. URL: [www.zakon.gov.spb.ru/Files/file/press-reliz\\_kmpvoo.doc](http://www.zakon.gov.spb.ru/Files/file/press-reliz_kmpvoo.doc) (дата обращения: 21.08.2014).

<sup>3</sup> Горный М.Б. Противодействие коррупции // Интернет-портал «Суда нет». URL: <http://www.sudanet.ru/node/12110> (дата обращения: 21.08.2014).

важной роли гражданского общества в противодействии феномену коррупции, как в федеральном, так и в региональном законодательствах, его участие ограничивается или сводится на нет вследствие существования ряда правовых казусов и коллизий.

Прежде всего стоит отметить, что в российском антикоррупционном законодательстве отсутствует адекватное и, главное, легальное определение понятия «институты гражданского общества»<sup>4</sup>. Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы<sup>5</sup> четыре раза использует словосочетание «гражданское общество» в контексте его привлечения к деятельности по противодействию коррупции, однако неопределенным остается как механизмы и формы его участия в вышеописанной деятельности, так и сам этот термин.

Еще одним важным препятствием является *возвращение уголовной ответственности за клевету*<sup>6</sup>, а также *принятие законов, ограничивающих деятельность некоммерческих общественных организаций* (ФЗ «Об иностранных агентах»<sup>7</sup> и внесение изменений в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>8</sup>). Эти меры со стороны власти приводят к неэффективности работы региональных гражданских объединений по противодействию коррупции. Важным является и то, что на данный момент *не существует закона, защищающего заявителей о факте коррупции*, что ведет к еще меньшей заинтересованности граждан в сообщении о факте коррупционного правонарушения и снижает роль общественных организаций в борьбе против этого социально опасного явления (более того, whistle blowing в общественном сознании по-прежнему имеет негативную окраску «стукачества»).

Говоря о региональном законодательстве, следует выделить *проблему имитации антикоррупционной деятельности* при формировании инструментов и механизмов противодействия коррупции. В основном она заключается в закладывании в региональные нормативные правовые акты положений, которые препятствуют их нормальному функционированию (например, региональные программы финансируются не в сроки или не в полном объеме или же к антикоррупционной экспертизе не привлекаются независимые эксперты)<sup>9</sup>. Кроме того, в комиссиях различного уровня по проведению административ-

---

<sup>4</sup> Обрежа В.В. Гражданское общество в современной и будущей России // Интернет-портал Общественный совет гражданского общества. URL: <http://sovet-naroda.ru/news/473-grazhdanskoe-obschestvo-v-sovremennoj-i-buduschej-rossii> (дата обращения: 21.08.14).

<sup>5</sup> Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы утвержден указом Президента РФ от 13 марта 2012 года № 297 // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.07.2014). № 17. Ст. 128 (ч.1).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О некоммерческих организациях». Ст. 2 (ч. 6).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О собраниях, митингах, демонстрациях».

<sup>9</sup> Кабанов П.А. Антикоррупционная политика в субъектах Российской Федерации : от имитации к институционализации // Криминология: вчера, сегодня, завтра . 2011. №23. С. 37.

ной реформы по противодействию коррупции в настоящее время отсутствуют представители гражданского общества<sup>10</sup>.

Рассматривая пример Санкт-Петербурга, можно сделать вывод о том, что такие имитационные механизмы имеют место. До апреля 2012 года региональным законом «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге»<sup>11</sup> был серьезно ограничен круг лиц, уполномоченных проводить независимую антикоррупционную экспертизу<sup>12</sup>. Однако впоследствии были внесены изменения в региональное законодательство, в результате чего экспертизу нормативных правовых актов и их проектов стали проводить аккредитованные Министерством юстиции эксперты.

Однако по-прежнему стоит вопрос о механизме учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы: *действующее законодательство не предусматривает этого положения*. «На рассмотрение результатов закон отводит достаточно большой срок – 30 дней со дня получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ»<sup>13</sup>. Итак, порядок рассмотрения результатов деятельности независимой антикоррупционной экспертизы не имеет никаких отличий от порядка рассмотрения обращений граждан по другим вопросам. Основываясь на вышеперечисленных фактах, не стоит удивляться тому, что эффективность работы независимых антикоррупционных экспертиз невысока.

Стоит обратить внимание на еще один важный аспект: *слабый уровень информированности как НКО, так и органов власти о предусмотренных законом формах и механизмах участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции и о практиках такого участия*. Согласно проведенному «Трансперенси Интернешнл Россия» опросу, лишь 27,3% респондентов имели понятие о предусмотренных законом возможностях участия гражданского общества в противодействии коррупции<sup>14</sup>. Это открывает следующий блок проблем, которые можно озаглавить как «информационные».

**Второй блок. Информационные проблемы.** Как известно, для достижения прозрачности и прозрачности всех финансовых потоков и механизмов,

---

<sup>10</sup> Беликов В.Ф. Об организации работы по профилактике и предупреждению коррупции в органах местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией. Сборник материалов научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 24 июня 2009 года). 2009. С. 54.

<sup>11</sup> Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 N 674-122 (ред. от 06.12.2010) «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге».

<sup>12</sup> Вандышева Е.А. Правовое регулирование участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции. URL: [http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc\\_download/368----](http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/368----) (дата обращения: 21.08.14). С. 9.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Гражданское общество против коррупции: идеи и возможности. Правовое регулирование участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции. URL: [http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc\\_download/432-----](http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/432-----) (дата обращения: 21.08.14).

а также для обеспечения эффективности и честности должностных лиц необходим доступ к декларациям отдельных чиновников и к смете бюджетных расходов. Д.И. Ханин в статье «Феномен политической коррупции в России» говорит о том, что для того, чтобы уменьшить уровень коррупционности, необходимо развитие информационной прозрачности и укрепление демократической связи с гражданами<sup>15</sup>. Н. Леф в свою очередь отмечает, что проблема развития коррупции может быть связана с недостоверностью или неполнотой информации, которую получает центральное правительство о состоянии в регионах<sup>16</sup>, что опять же может быть исправлено деятельностью активистов различных заинтересованных общественных организаций.

Однако перед общественниками встает серьезная проблема: *сопротивление властей*, то есть активисты попадают в ситуацию, при которой органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о процедурах принятия властных решений, а также недоброжелательно относятся к попыткам НКО контролировать их деятельность<sup>17</sup>. Это ведет к информационному вакууму, что негативно сказывается на любой общественной инициативе, так как информационные ресурсы — это основной мост и средство коммуникации между властными элитами и гражданским обществом.

Важной проблемой практики взаимодействия НКО и власти<sup>18</sup>, как по мнению НКО, так и чиновников, является *серьезный недостаток информации*. Государственные структуры не обладают достаточной информацией как о деятельности НКО, так и об их существовании. НКО же испытывают острый недостаток в информации о структуре и деятельности органов власти<sup>19</sup>. Отсюда проистекает проблема межведомственной коммуникации, что сводит на нет возможность совместных проектов. В настоящее время юридически отсутствуют главные адресаты результатов общественной экспертизы, а следовательно, и адекватные решения и действия органов власти на наличие событий и фактов коррупционного характера<sup>20</sup>.

Еще одной проблемой этого блока является *отсутствие полноценного оснащения каждого жителя коммуникационными технологиями* и лишь частичный

---

<sup>15</sup> Ханин Д.И. Феномен политической коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 8.

<sup>16</sup> Leff N.H. Economic development through bureaucratic corruption // American behavioral scientist. 1964. №3. P. 10.

<sup>17</sup> Горный М.Б. Противодействие коррупции // интернет-портал «Суда нет». URL: <http://www.sudonet.ru/node/12110> (дата обращения: 21.08.14).

<sup>18</sup> По результатам социологического исследования по теме: «Проблемы взаимодействия общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга и пути повышения эффективности взаимодействия в реализации антикризисной программы Правительства Санкт-Петербурга». СНИЦ, август 2009.

<sup>19</sup> Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. № 2 (86) С. 18.

<sup>20</sup> Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. 2011. № 1. С.171.

доступ представителей гражданского общества к сети Интернет<sup>21</sup>. Такая ситуация, однако, актуальна скорее для малых региональных центров, чем для таких крупных городов, как Санкт-Петербург. Тем не менее доступ к таким технологиям является неременным атрибутом консолидации общественных объединений и направления их работы по обнаружению коррупционных проявлений и борьбе с ними<sup>22</sup>.

***Третий блок. Проблемы, связанные с государственными институтами и институтами гражданского общества.***

Одним из важнейших институтов, входящих в механизм эффективного гражданского контроля, является суд. Однако *современные российские суды не обладают необходимыми для концепции транспарентности качествами*: не являются ни реально независимыми, ни нейтральными к политической конъюнктуре в спорах российских граждан с органами власти и их должностными лицами. «Многие судебные решения принимаются, исходя не из права и действующего законодательства, а в результате «ненадлежащего» влияния органов исполнительной власти и их должностных лиц, исходя из «политической целесообразности» и по «телефонному праву»<sup>23</sup>. Происходит это в первую очередь из-за финансовой зависимости судебной власти от исполнительной: например, в Санкт-Петербурге некоторые суды финансируются даже из муниципальных бюджетов<sup>24</sup>. В таких условиях, нет ничего удивительного в том, что суд является одним из самых коррумпированных российских институтов, где низовая и политическая коррупция подавляет все гражданские инициативы по борьбе с мздоимством в среде чиновников и высших должностных лиц.

Помимо вышеперечисленных законодательных, административных и информационных ограничений, существуют также *проблемы, связанные с неразвитостью демократических традиций и политическим сознанием россиян*. Имеется в виду недостаточная мотивация структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: это выражается в отказах участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах<sup>25</sup>. Причиной тому является субъективный (subject) тип политической культуры большинства граждан России.

Еще один важный проблемный фактор – *слабое развитие сетевого взаимодействия между институтами гражданского общества*, вовлеченными

---

<sup>21</sup> Хайрутдинова Л.Р. Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти в противодействии с коррупцией в Республике Татарстан в сравнении с зарубежным опытом // Политика, государство и право. 2014. № 3. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/03/1468> (дата обращения: 21.08.2014).

<sup>22</sup> Leff N.H. Economic development through burocratic corruption // American behavioral scientist. 1964. №3. P. 10.

<sup>23</sup> Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. 2011. №1. С.172.

<sup>24</sup> Горный М.Б. Противодействие коррупции // Интернет-портал «Суда нет». URL: <http://www.sudanet.ru/node/12110> (дата обращения: 21.08.2014).

<sup>25</sup> Там же.

в реализацию антикоррупционных инициатив. Р. Холловэй в книге «NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption» выдвигает стратегию взаимодействия публичного сектора (подразумевает принцип поддержки НКО со стороны государства и децентрализацию, то есть независимость от местных властей), участия гражданского общества в решении проблемы (подразумевает свободный доступ к информации, открытое обсуждение антикоррупционных законов и участие СМИ в поддержке и освещении деятельности НКО), строгость институционального контроля и организации (подразумевается независимость деятельности судебной власти и равенство всех перед законом) и соревновательного частного сектора (подразумевается прозрачность во взаимодействии бизнеса и государства и деятельность бизнес-ассоциаций<sup>26</sup>). Эта стратегия затрагивает участие трех акторов: НКО, СМИ и бизнеса, которые действуют в одной структуре и взаимодействуют друг с другом, при этом не подвергаясь давлению со стороны регионального правительства. Однако такая модель неприменима к региональным и федеральным реалиям до тех пор, пока заинтересованные в борьбе с коррупцией НКО, движения и общественные организации не консолидируются в единую и разветвленную антикоррупционную сеть, деятельность которой будет в разы эффективней борьбы поодиночке. «Структуры гражданского общества, в первую очередь НКО, развиваются достаточно быстро, не менее быстро растет число проектов, которые они реализуют. Наступило время, когда от отдельных проектов, выполняемых отдельными НКО, следует переходить к согласованной скоординированной программе совместных действий НКО»<sup>27</sup>.

Следует отметить наиболее эффективную на данный момент всероссийскую организацию «Российское антикоррупционное партнерство». Она проводит ежегодные конференции в различных городах России, посвященные совершенствованию системы противодействия коррупции. В нее входят более 150 организаций, распределяющихся по 7 антикоррупционным коалициям, членство в которых открыто для всех желающих внести свой вклад в противодействие коррупции<sup>28</sup>.

Наконец, последней проблемой является *ограниченность финансовых ресурсов для реализации антикоррупционных проектов*. Причина этой проблемы – уже упоминавшийся закон «Об иностранных агентах», который существенно ограничил возможности НКО для получения иностранного финансирования, а существование и деятельность иных и вовсе поставил под вопрос.

---

<sup>26</sup> Holloway R. NGO Corruption Fighters' Resource Book–How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption. Budapest: Budapest Office of the Justice Initiative of the Open Society Institute, 2006. P. 73.

<sup>27</sup> Горный М.Б. Противодействие коррупции // Интернет-портал «Суда нет». URL: <http://www.sudanet.ru/node/12110> (дата обращения: 21.08.2014).

<sup>28</sup> 26 октября 2006 г. в Москве состоялась Итоговая конференция Программы «Партнерство в противодействии коррупции в регионах России» // Дальневосточный научный центр местного самоуправления. URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/6> (дата обращения: 09.02.2014).

Блок	Конкретное препятствие для деятельности институтов гражданского общества
<p>Федеральное и региональное антикоррупционное законодательство.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Отсутствие адекватного и легального определения понятия «институты гражданского общества».</li> <li>2. Принятие законов, ограничивающих деятельность некоммерческих общественных организаций (ФЗ «Об иностранных агентах» и внесение изменений в ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).</li> <li>3. Несовершенство действующего антикоррупционного законодательства: не существует закона, защищающего заявителей о факте коррупции, отсутствие положения о механизме учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы.</li> <li>4. Имитация антикоррупционной деятельности в регионах.</li> <li>5. Слабый уровень информированности как НКО, так и органов власти о предусмотренных законом формах и механизмах участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции и о практиках такого участия.</li> </ol>
<p>Информационные проблемы</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Информационное сопротивление властей.</li> <li>2. Серьезный недостаток информации как у государственных структур о деятельности НКО и их существовании, так и у НКО о структуре и деятельности органов власти.</li> <li>3. Отсутствие полноценного оснащения каждого жителя коммуникационными технологиями и лишь частичный доступ представителей гражданского общества к сети Интернет.</li> </ol>
<p>Проблемы, связанные с государственными институтами и институтами гражданского общества.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Российский суд зависим от исполнительной власти, и является одним из самых коррумпированных институтов.</li> <li>2. Отсутствие демократических традиций и субъективное политическое сознание россиян.</li> <li>3. Слабое развитие сетевого взаимодействия между институтами гражданского общества.</li> <li>4. Ограниченность финансовых ресурсов для реализации антикоррупционных проектов.</li> </ol>



## Литература

1. Беликов В.Ф. Об организации работы по профилактике и предупреждению коррупции в органах местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией. Сборник материалов научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 24 июня 2009 года). СПб., 2009. С. 53–54.
2. Вандышева Е.А. Правовое регулирование участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции. URL: [http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc\\_download/368](http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/368) (дата обращения: 21.08.2014). С. 1–12.
3. Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп. 2011. № 2 (86). С. 14–24.
4. Горный М.Б. Противодействие коррупции // Интернет-портал «Суданет». URL: <http://www.sudanet.ru/node/12110> (дата обращения: 21.08.2014).
5. Гражданское общество против коррупции: идеи и возможности. Правовое регулирование участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции. URL: [http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc\\_download/432](http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/432) (дата обращения: 21.08.2014).
6. Кабанов П.А. Антикоррупционная политика в субъектах Российской Федерации: от имитации к институционализации // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 23. С. 28–37.
7. Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. 2011. № 1. С. 165–176.
8. Обрежа В.В. Гражданское общество в современной и будущей России // Интернет-портал «Общественный совет гражданского общества». URL: <http://sovet-naroda.ru/news/473-grazhdanskoe-obschestvo-v-sovremennoj-i-buduschej-rossii> (дата обращения: 21.08.2014).
9. Хайрутдинова Л.Р. Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти в противодействии с коррупцией в Республике Татарстан в сравнении с зарубежным опытом // Политика, государство и право. 2014. № 3. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/03/1468> (дата обращения: 21.08.2014).
10. Ханин Д.И. Феномен политической коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 1–9.
11. 26 октября 2006 г. в Москве состоялась Итоговая конференция Программы «Партнерство в противодействии коррупции в регионах России» // Дальневосточный научный центр местного самоуправления. URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/6> (дата обращения: 09.02.2014).
12. Leff N.H. Economic development through bureaucratic corruption // American behavioral scientist. 1964. № 3. P. 8–14.



## **Участие гражданского общества в противодействии коррупции: законодательство и практические примеры**

В данной статье действующее российское законодательство будет проанализировано на предмет выявления возможностей для участия гражданского общества в противодействии коррупции, а также рассмотрено несколько примеров использования таких возможностей на практике.

Изучение международного опыта противодействия коррупции убедительно доказывает, что устойчивые изменения достигаются только в случае применения системной стратегии, направленной на устранение причин коррупции. При выборе стратегии игнорирования или стратегии борьбы с противником<sup>1</sup> основная роль отводится государству и правоохранительным органам. В то время как реализация стратегии системного устранения причин коррупции требует обязательного участия гражданского общества.

К институтам гражданского общества чаще всего относят зарегистрированные и незарегистрированные общественные объединения, иные некоммерческие организации (фонды, ассоциации, союзы, автономные некоммерческие организации и др.), инициативные группы, а также общественно-консультативные структуры (советы, палаты, комиссии).

Ратификация Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в 2006 году стала ключевым моментом в процессе институционализации участия гражданского общества в противодействии коррупции. Прямым следствием присоединения к Конвенции стало появление у Российской Федерации обязанности принимать меры по вовлечению гражданского общества в антикоррупционную политику, направленные на:

- усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- обеспечение для населения эффективного доступа к информации;
- проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;
- уважение, поощрение и защиту свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

Обозначенные в статье 13 Конвенции ООН против коррупции меры могут являться для НКО и инициативных групп ориентирами при выборе направле-

---

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: Антикоррупционная политика: Учебное пособие / под ред. Г. А. Сатарова. М.: Фонд «Индем», Спас, 2004. С. 191–260.

ний антикоррупционных проектов и программ. Несколько примеров подобных проектов и программ будет рассмотрено ниже.

Положения, касающиеся гражданского участия в антикоррупционной деятельности, закреплены в законодательстве на федеральном и региональном уровнях. Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» сотрудничество государства с институтами гражданского общества включается в число основных принципов противодействия коррупции. Одним из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества. Однако в российском законодательстве не раскрывается, что это за механизм. Подобные формулировки требуют раскрытия в подзаконных актах.

В Национальной стратегии противодействия коррупции подчеркивается необходимость обеспечения участия институтов гражданского общества в этом процессе. Реализовать данную стратегию предполагается в том числе путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества. Можно отметить также, что борьба с коррупцией является ключевым компонентом работы по повышению уровня безопасности в Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года. В документе отмечается необходимость включения в этот процесс самых широких кругов общества и бизнеса.

Указанные положения (правовые принципы) конкретизированы в Федеральном законе «Об общественном контроле». Несмотря на то что слово «коррупция» упоминается в нем только один раз (в контексте задач общественного контроля, среди которых называется формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению), основное содержание закона составляет регулирование применения антикоррупционных мер. Опираясь на легальное определение общественного контроля, можно прийти к выводу, что он направлен на предотвращение злоупотреблений со стороны власти, на повышение прозрачности и подотчетности государственного управления, а следовательно, на минимизацию коррупции<sup>2</sup>. Поэтому для определения возможностей, которые имеются у НКО в сфере противодействия коррупции, следует обращаться к положениям законодательства об общественном контроле (подробнее об этом см. статью Н.Л. Евдокимовой настоящего пособия).

Анализ международного и российского законодательства позволяет выделить следующие формы противодействия коррупции со стороны гражданского общества:

---

<sup>2</sup> Подробнее о влиянии подотчетности власти на уровень коррупции см.: Нисневич Ю.А. Участие граждан в противодействии коррупции: Препринт. М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2013. С. 12.

1. Гражданское образование (в частности, антикоррупционная пропаганда);
2. Гражданский (общественный) контроль.
3. Продвижение антикоррупционных инициатив.

В рамках каждой из указанных форм используются различные механизмы:

- реализация антикоррупционных образовательных программ и проектов;
- проведение публичных мероприятий и акций (круглых столов, семинаров, тренингов и т.п.);
- внесение предложений в органы государственной и муниципальной власти по совершенствованию антикоррупционного законодательства;
- общественное расследование;
- независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (см. подробнее статью Е.А. Вандышевой и Н.Л. Евдокимовой настоящего пособия);
- создание антикоррупционных приемных;
- поддержка интернет-ресурсов, освещающих проблемы в сфере противодействия коррупции и др.

Еще одно законодательное положение, которое стоит учитывать при реализации антикоррупционных проектов силами гражданского общества, — это предусмотренная Федеральным законом «О некоммерческих организациях» возможность получения государственной поддержки для социально ориентированных НКО, деятельность которых направлена на формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Законом предусмотрены различные формы государственной поддержки:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

К примеру, в Санкт-Петербурге органы исполнительной власти, ответственные за реализацию антикоррупционной политики, регулярно и на конкурсной основе распределяют бюджетные средства. Заинтересованные НКО могут принимать участие в конкурсном отборе на право получения субсидии в виде гранта Санкт-Петербурга для общественных объединений (проводится Комитетом по молодежной политике и взаимодействию с общественными

организациями), конкурсном отборе социально ориентированных некоммерческих организаций на право получения субсидий (проводится Комитетом по социальной политике), в конкурсе на право получения субсидий в виде грантов Санкт-Петербурга в целях финансового обеспечения (возмещения) затрат на производство и размещение социальной рекламы (проводится Комитетом по печати и взаимодействию со средствами массовой информации).

В качестве основных недостатков правового регулирования участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики можно назвать:

- ориентацию на патрон-клиентскую модель взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций (что, в свою очередь, дает основание говорить о недостаточном учете положений международных актов);
- отсутствие легального определения институтов гражданского общества и конкретных форм и механизмов участия этих институтов в противодействии коррупции;
- недостаточную конкретизацию положений федеральных нормативных правовых актов в региональном законодательстве;
- слишком узкую трактовку участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции;
- отсутствие механизма учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы;
- отсутствие системы защиты заявителей о коррупции.

Теперь остановимся на нескольких примерах уже реализованных проектов антикоррупционной направленности. Оговоримся сразу, что проект не всегда просто отнести к какой-то определенной группе. В частности, если он направлен на вовлечение населения в процессы принятия решений, это не исключает одновременной направленности на обеспечение доступа к информации.

### **Проекты, направленные на усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений**

В первую очередь стоит обратить внимание на такие инструменты, как антикоррупционный мониторинг и подготовка альтернативных докладов по результатам. Так, в 2010 году Центром ТИ-Р («Трансперенси Интернешнл – Россия») совместно с группой «Экозащита» был проведен мониторинг и подготовлен доклад «Анализ эффективности использования денежных средств при осуществлении деятельности по размещению заказов для нужд Государственной корпорации по атомной энергии Росатом<sup>3</sup>. Результаты мониторинга подтвердили опасения экспертов в отношении эффективности расходования средств при закупках для нужд государственных корпораций. Был выявлен ряд типичных нарушений, связанных с размещением заказов

---

<sup>3</sup> Доступная для скачивания версия доклада размещена по ссылке: <http://www.transparency.org.ru/goszakupki/predvaritelnaia-ekspertiza-zakupok-rosatoma> (дата обращения: 18.09.2014).

для нужд госкорпорации Росатом. Наиболее часто встречались нарушения, связанные с выбором способа размещения заказа, с отсутствием сметной документации при закупке работ по строительству и ремонту зданий и сооружений.

На повышение прозрачности полиции была направлена акция «День проверки документов», которая долгое время проводилась Центром антикоррупционных исследований и инициатив Центра ТИ-Р совместно с Молодежным правозащитным движением и представляет собой форму общественного контроля соблюдения требований Федерального закона «О полиции». Особое внимание уделялось исполнению полицейскими обязанности носить именной нагрудный знак, поскольку его отсутствие делает сотрудника анонимным и увеличивает риск злоупотреблений. Если активисты встречали полицейского без именного бейджа, то направляли жалобу в прокуратуру. Для участников акции проводился инструктаж, были созданы группы в социальных сетях, на которых размещались памятки по общению с полицией, образцы жалоб. Данная акция проводилась в Москве, Петербурге, Липецке, Екатеринбурге, Белгороде, Йошкар-Оле, Мурманске, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Сыктывкаре, Тамбове и других городах<sup>4</sup>.

Проект «Декларатор»<sup>5</sup>, реализуемый Центром ТИ-Р при поддержке издания Slon.ru и Комитета гражданских инициатив, представляет собой регулярно обновляемую базу данных о доходах публичных должностных лиц. Идея появилась после изучения зарубежного опыта декларирования расходов и доходов. В некоторых странах (например, в Грузии) все декларации публикуются на одном сайте. В России поиск такой информации затруднен, поскольку приходится просматривать отдельные сайты государственных органов, информация с которых может удаляться сразу после размещения. Этот проект является интерактивным, то есть любой, кто найдет декларацию, пока не включенную в базу данных, может сделать это при помощи специальной формы ([http://declarator.org/add\\_declaration/](http://declarator.org/add_declaration/)). Все декларации на сайте размещаются в машиночитаемом формате, что позволяет с легкостью импортировать данные и делать сравнение по годам, отдельным чиновникам и органам власти.

В качестве примера продвижения антикоррупционных инициатив, направленных на вовлечение населения в процессы принятия решений, можно привести историю появления института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Эта технология в 2002–2003 годах предлагалась представителями экспертного и научного сообщества (фонд «Индем», Национальный антикоррупционный комитет, Высшая школа экономики). Предложения легли в основу подготовленной в 2004 году Центром стратегических разработок «Памятки эксперту

---

<sup>4</sup> Более подробная информация доступна по ссылке: <http://rusrep.ru/article/2012/04/21/dpd> (дата обращения: 27.09.2014).

<sup>5</sup> Проект «Декларатор». URL: <http://declarator.org> (дата обращения: 18.09.2014).

по первичному анализу коррупциогенности законодательных актов» и вышедшей в 2006 году «Методики анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти». Хотя эта методика имеет существенные отличия от впоследствии утвержденной постановлением Правительства РФ, деятельность гражданского общества по продвижению технологии антикоррупционной экспертизы законодательства следует признать весьма успешной (вне связи с реальной востребованностью этого института).

### **Проекты, направленные на обеспечение для населения эффективного доступа к информации**

Наиболее существенные результаты по этому направлению достигнуты Фондом свободы информации. С 2004 года на регулярной основе проводится мониторинг официальных сайтов органов власти. По данным сайта Института развития свободы информации, с 2010 года все исследования проводятся с помощью автоматизированной системы экспертного мониторинга EXMO. С помощью этой системы представители органов власти могут увидеть свои «оценки» до подведения итогов мониторинга — в ходе специального Периода взаимодействия, — отреагировать на замечания экспертов и вовремя произвести изменения на своих официальных сайтах, повлияв на конечную оценку в исследовании. В свою очередь каждый пользователь сети Интернет может ознакомиться с результатами законченных циклов мониторинга (вся информация опубликована в свободном доступе)<sup>6</sup>. Объектами мониторинга являются также сайты некоммерческих организаций, сайты политических партий, муниципалитетов. Кроме того, Фондом регулярно проводятся мероприятия, направленные на развитие навыков защиты права на информацию, оказывается консультационная поддержка тем, кто столкнулся с нарушениями.

В сентябре 2014 года Фонд свободы информации запустил новый проект «РосОтвет»<sup>7</sup>, в ходе которого тестируется интернет-сервис, предназначенный для отправки запросов на получение информации о деятельности органов власти. Содействие в получении информации оказывает команда опытных юристов. Кроме того, запрос отправляется через СМИ, что сокращает общий срок рассмотрения с 30 до 7 дней. Ответы органов власти и должностных лиц будут публиковаться в открытом доступе (на сайте проекта). Аналогичная система применялась в Южной Корее с 2004 года, правда, в рамках государственной программы OPEN, и подтвердила свою эффективность.

Можно сослаться также на опыт МОО «Информация для всех»<sup>8</sup>. Одной из целей проекта «Свобода информации против коррупции» является форми-

<sup>6</sup> С результатами мониторинга можно ознакомиться здесь: <http://exmo.svobodainfo.org>.

<sup>7</sup> Проект «РосОтвет». URL: <http://rosotvet.ru/> (дата обращения: 29.09.2014).

<sup>8</sup> МОО «Информация для всех». URL: <http://www.ifap.ru/> (дата обращения: 29.09.2014).

рование правоприменительной практики по раскрытию информации о расходах органов государственной власти. Информация запрашивается в уполномоченных органах, если в предоставлении запрошенной информации органы власти отказывают, участники проекта обжалуют отказы в прокуратуру, а при необходимости – в судебном порядке. На сайте размещаются образцы запросов, жалоб, квитанций на оплату и других необходимых для получения информации документов, а также ответы органов власти.

### **Проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции**

Примером такой деятельности является дискуссионный клуб, организованный Центром ТИ-Р на площадке Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге. Обсуждение проблем, вызванных коррупцией, и способов их решения проводится по принципу свободного микрофона. Все мероприятия являются открытыми. В качестве экспертов приглашаются ученые, юристы-практики, представители органов власти и бизнес-структур. Так, в 2014 году на встречах дискуссионного клуба затрагивались следующие темы: «Выявление конфликта интересов на государственной и муниципальной службе» (спикер Илья Шуманов, Региональный антикоррупционный центр в Калининграде), «Принципы защиты заявителей о коррупции» (спикер Джон Девитт, «Трансперенси Интернешнл – Ирландия»), «Научился ли российский бизнес защищаться от силовиков?» (Антон Казун, Международный центр изучения институтов и развития).

Помимо дискуссий Центр ТИ-Р организует семинары и тренинги, направленные на популяризацию конкретных инструментов общественного контроля и тиражирование лучших практик. Совместно с Санкт-Петербургским антикоррупционным координационным центром реализован проект «Антикоррупция в муниципалитете». Выбранный формат позволил объединить усилия экспертов некоммерческого сектора, специализирующихся на различных аспектах антикоррупционной деятельности: подходы к обеспечению прозрачности в деятельности муниципалитетов, повышение уровня информационной открытости муниципальных органов власти, возможности общественного участия на муниципальном уровне, работа с обращениями о коррупционных нарушениях, независимая антикоррупционная экспертиза. Вот несколько отзывов участников о состоявшихся дискуссиях: «Очень понравился системный подход к изучению коррупции в муниципалитетах. Хочу также отметить грамотность и компетентность спикеров»; «Очень интересно, только мало. Особенно интересным показался разбор кейсовых заданий»; «Все теоретические положения мы разбирали на практических примерах. Обсуждение случаев, работа с документами были для меня самыми полезными».



Центр «Стратегия» начал реализацию проекта «Обучение лидеров петербургских НКО мерам противодействия коррупции силами гражданского общества» (при поддержке Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями на средства гранта Санкт-Петербурга для общественных объединений). Проект предполагает проведение семинаров по следующим темам:

- Формирование стандартов антикоррупционного поведения через гражданское образование.
- Нормативно-правовое регулирование участия гражданского общества в городской антикоррупционной политике.
- Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.
- Общественный контроль за деятельностью органов власти.
- Вовлечение НКО и молодежи в процессы противодействия коррупции, а также исследование причин низкой вовлеченности институтов гражданского общества в противодействие коррупции и разработку рекомендаций по улучшению ситуации.

Таким образом, антикоррупционные мероприятия могут быть рассчитаны на различные целевые аудитории: школьников, студентов, предпринимателей, сотрудников НКО и представителей инициативных групп. При этом следует делать основной упор на освещение конкретных инструментов гражданского контроля, а также примеров успешного применения таких инструментов.

Кроме того, проведение мероприятий является удобным способом информирования о результатах проектов и программ по всем другим направлениям и способствует образованию антикоррупционных сетей (за счет вовлечения широкого круга участников).

### **Осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах**

В целом ряде университетов в образовательные программы по различным направлениям подготовки включены дисциплины антикоррупционной направленности, хотя пока такая практика не является повсеместной. В соответствии с новой редакцией Национального плана противодействия коррупции учебный цикл на тему «Противодействие коррупции» должен в обязательном порядке включаться в программы подготовки бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление».

В Санкт-Петербургском филиале Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» для бакалавров-политологов с 2011 года преподается дисциплина «Природа коррупции и возможности ее предотвращения»<sup>9</sup>. Цель освоения дисциплины состоит в том, чтобы сфор-

---

<sup>9</sup> Программа дисциплины доступна по ссылке: <http://www.hse.ru/edu/courses/126245826.html> (дата обращения: 29.09.2014).



мировать у студентов комплексное представление о подходах к исследованию коррупции и стратегиях, механизмах и отдельных инструментах противодействия ей. На лекциях и семинарах обсуждаются подходы к определению коррупции, классификации коррупционных нарушений, способы измерения коррупции. Основной упор делается на антикоррупционных стратегиях и конкретных антикоррупционных мерах, инструментах и механизмах. Значительное место отводится знакомству с опытом участия некоммерческих организаций в реализации антикоррупционной политики. Кроме того, студенты получают навыки, необходимые для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, участвуя в специальном тренинге.

Заслуживает внимания проект «Формирование антикоррупционного мышления у старших школьников в Республике Карелия» автономной некоммерческой организации «Содействие» (реализован при финансовой поддержке Генерального консульства Нидерландов в городе Санкт-Петербурге и организационной поддержке Администрации Главы Республики Карелия, Министерства образования Республики Карелия и Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Карелия)<sup>10</sup>. В ходе проекта была разработана учебная программа и проведена ее апробация в пилотных школах, издана учебно-методическая литература, а также комикс, призванный донести до школьников старших классов серьезность проблемы коррупции.

### **Проекты, направленные на поощрение и защиту свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции**

Проект «Муниципальная пила», с одной стороны, направлен на повышение прозрачности в сфере государственных и муниципальных закупок, а с другой – предполагает активное включение жителей Санкт-Петербурга в сбор информации о коррупционных проявлениях в ходе благоустройства и именно поэтому может быть отнесен к данной категории проектов.

Законность закупок отслеживается на всех этапах: с момента формирования конкурсной документации до момента отчета об исполнении контракта. К реализации проекта привлекаются гражданские активисты и волонтеры, которые применяют отработанную технологию выявления коррупционных нарушений. Информация о нарушениях направляется в прокуратуру и антимонопольные органы, в результате чего несколько конкурсов было отменено. В отдельных случаях результаты общественного расследования «Муниципальной пилы» становятся основанием для проведения уголовного расследования (в частности, в отношении распределения средств на благоустройство муниципальных территорий, на организацию праздников). Информация о проведенных

---

<sup>10</sup> Информация о реализации мер антикоррупционной политики на территории Республики Карелия за 2010 год // Официальный портал органов государственной власти Республики Карелия. URL: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Leader/Reform/Anti/110330.html> (дата обращения 09.09.2014).

общественных расследованиях размещается в группе проекта в социальной сети «В контакте»<sup>11</sup>, которая насчитывает более 4000 подписчиков.

Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Россия» реализует проект «Служба помощи гражданам». Открыты антикоррупционные приемные в Москве, Санкт-Петербурге, Калининграде, Владимире, Воронеже и Великом Новгороде, где проводятся консультации и оказывается непосредственная помощь в составлении документов тем, кто столкнулся с коррупцией; на специально созданном интернет-ресурсе «Антикоррупционный журнал»<sup>12</sup> размещаются инструкции по обращению в органы власти и решению проблем, образцы жалоб, карта коррупционных нарушений. Работает онлайн-приемная (сообщения о коррупции принимаются дежурными по сайту 24 часа в сутки).

---

<sup>11</sup> Муниципальная пила. Не дай украсть свой двор. URL: [http://vk.com/mo\\_pila](http://vk.com/mo_pila) (дата обращения: 19.09.2014).

<sup>12</sup> Антикоррупционный журнал. URL: <https://askjournal.ru/> (дата обращения: 19.11.2013).

## **Антикоррупционное образование в школах Санкт-Петербурга: анализ ситуации и возможные рекомендации**

Тема антикоррупционного образования представляется малоизученной российскими исследователями. В литературе на русском языке можно отметить несистематичность подхода к изучению этого вопроса, а также наличие незначительного количества практических примеров реализации антикоррупционного воспитания в школах. Основной проблемой, приблизиться к решению которой была призвана данная работа, является недостаточное исследование антикоррупционного образования для школьников и инструментов реализации при существовании определенных международных и национальных обязательств. Закрытость и консервативность школьной образовательной системы, с одной стороны, и отсутствие качественных, а не количественных исследований или оценок состояния реализации антикоррупционной политики в сфере антикоррупционного образования, с другой, создают условия, в которых мониторинг действий государственной власти по этому вопросу практически невозможен. Однако эффективная организация антикоррупционного образования в школах является важным направлением в связи с тем, что коррупция и нарушение прав человека взаимосвязаны. Исходя из этого, исследовательский вопрос можно сформулировать так: каким образом необходимо проводить антикоррупционную политику в сфере антикоррупционного образования для школьников, чтобы она была эффективна?<sup>1</sup>

Нами было рассмотрено антикоррупционное образование как элемент антикоррупционной политики, была проанализирована нормативно-правовая база как регионального, так и федерального уровня и ряд документов по организации антикоррупционного образования в школах. Целью исследования является выявление перспективных форм организации антикоррупционного образования. Анализ документов показал, что оценка количественных показателей по реализации антикоррупционного образования не дает точного представления о масштабе проводимых мероприятий. Более того, оценка того, какое количество уроков, модулей, классных часов проведено, не может

---

<sup>1</sup> Эффективность будет рассматриваться как результативность – соотношение поставленных целей и достигнутых результатов. Подробнее см.: Тульчинский Г.Л. Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнерство: технологии и оценка эффективности: учебное пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2012. С. 124; Hanna R., Bishop S., Nadel S., Scheffler G, Durlacher K. The effectiveness of anti-corruption policy: what has worked, what hasn't, and what we don't know – A systematic review. Technical report. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2011. P. 20.

отражать то, оказывала ли эта деятельность влияние на формирование негативного отношения к коррупции. Также остается неисследованным вопрос о том, какие формы организации антикоррупционного образования готовы воспринимать школьники и есть ли эффект от реализуемых уроков и программ в качественном выражении. Наконец, необходимо было проанализировать, готовы ли преподаватели проводить антикоррупционные мероприятия в школах и насколько подобное необходимо. Для ответа на эти и другие вопросы в рамках исследования была разработана анкета для школьников и гайд для проведения интервью с преподавателями в школе<sup>2</sup>. Помимо основных респондентов за период проведения исследования были взяты интервью у представителей отделов образования администраций районов.

В рамках исследования оказалось охвачено 10 из 18 районов города, что составило 19 школ и 520 анкет. В выборке представлены как центральные районы города, так и находящиеся на периферии – за пределами кольцевой автодороги, что при использовании качественной методологии позволяет с большой долей уверенности распространять выводы на всю совокупность случаев (Санкт-Петербург). Однако необходимо сразу оговориться о том, что результаты нельзя назвать окончательными и они будут нуждаться в уточнении и проведение дальнейшего исследования. Для проведения анкетирования в каждом из 10 районов города было выбрано от 1 до 3 школ в зависимости от величины района и количества школ, которые работают на данной территории. Анкетирование проводилось среди учеников старших классов, а именно десятого и одиннадцатого. В каждой школе были опрошены не менее двух классов (от 2 до 4) в зависимости от их количества в параллели. Анкета раздавалась в распечатанном виде каждому из учеников, процедура проводилась в присутствии исследователя, поэтому респонденты могли задать уточняющие вопросы. Все анкеты являются анонимными и должны отражать общее представление группы о проблеме. Сразу необходимо отметить, что процесс организации исследования не предполагал самостоятельного выбора тех учреждений, где будет проводиться анкетирование. Однако в выборке представлены как гуманитарные гимназии, так и средние школы, есть небольшой процент школ с физико-математическим уклоном. Одним из ограничений такого процесса организации является отсутствие в выборке тех общеобразовательных учреждений, где антикоррупционное образование не проводилось (это позволило бы провести проверку полученных данных).

Методы сбора и обработки данных были качественными. Обработка полученных данных проводилась по методу конденсации смысла. Данный метод был выбран, поскольку позволяет выявить общие глубинные представления

---

<sup>2</sup> Гайд-интервью состоит из 12 вопросов. Интервью является полуструктурированным. Для интервью в каждой школе, в которой проходило анкетирование, был выбран один представитель педагогического коллектива, который является ответственным за проведение антикоррупционных мероприятий или ведет тематические уроки в рамках своего предмета. Соответственно было взято 22 интервью с учетом респондентов из администрации районов.

и суждения респондентов по проблеме исследования. В рамках качественного исследования способ понимания и интерпретации данных «предполагает альтернативную концепцию социального знания, смысла, реальности и истины в социальных исследованиях»<sup>3</sup>. Важное место в данном методе отводится интерпретации.

Переходя к анализу полученных результатов, стоит отметить, что особенно показательным стал вопрос о представлениях, что есть коррупция, поскольку он во многом отражал понимание респондентов об объекте; более того, отражал глубину проработки этого вопроса. Например, если в районе в школах коррупцию большинство опрошенных отождествляют только с взятками и примером коррупции является тоже только взяточничество, то можно предположить, что работа по данному направлению проводится слабо или не воспринимается учениками вовсе. С одной стороны, это может быть связано с тем, что антикоррупционное образование только начинает вводиться в школах и новые смыслы не успели закрепиться у школьников. С другой стороны, анализ проведенных интервью показывает, что в школах, где коррупция интерпретируется только как взятка, сами педагоги определяли коррупцию как взяточничество без какого-либо дополнения или разъяснения. С этой точки зрения, определяющее значение имеет то, через какие источники школьники получают информацию о проблеме коррупции и способах противодействия ей при пересчете на степень доверия. Анкетирование показало, что большинство школьников доверяют школе как источнику получения информации и семье. Очень спорными остались показатели степени доверия телевидению и законам, поскольку эти категории имеют значительное количество ответов как «полностью не доверяю», так и «доверяю». Категория «интернет», наиболее часто выбираемая школьниками как источник получения информации по проблеме коррупции, характеризуется также высокой степенью доверия к ней. При этом семья и законы практически не являются источниками получения информации для школьников, а телевидение и школа идут почти наравне с интернетом.

Таким образом, школа представляется для респондентов тем источником информации, которому, с одной стороны, они доверяют, а с другой — наиболее часто используют как источник получения информации по проблеме коррупции и способам противодействия ей. Тогда приоритетным становится вопрос о степени подготовки педагогов для реализации антикоррупционного образования и их личного понимания проблемы. Интересно, что если провести параллель между вопросами разных блоков, то можно проследить зависимость между общим представлением о коррупции, которое есть в первой части, и мнением учащихся по данному вопросу. Как правило, неглубокое и одностороннее представление о проблеме коррупции давало резко от-

---

<sup>3</sup> Квале С. Исследовательское интервью. М.: Смысл, 2003. С. 74.

рицательные ответы в части степени возможного влияния введения антикоррупционного образования на уровень коррупции в городе. В то время как более распространенные и глубокие представления о коррупции способствовали улучшению качества ответов на все открытые вопросы. Это очень важно при интерпретации ответов на уже указанный вопрос из второй части, поскольку они, с одной стороны, могут отражать высокую степень недоверия и разочарования ученика в действиях государства (именно эта категория наиболее часто встречается в ответах), а с другой — отражать степень незнания полноты работы по данному направлению, узость представлений о проблеме коррупции и мерах противодействия. Например, если сравнить три отрицательных ответа на этот вопрос: 1) «Никакие действия не повлияют на ситуацию с коррупцией, это заложено и укоренилось в головах людей. Чтобы решить эту проблему, нужно затратить немало денег и несколько сотен лет, дабы изменить взгляды на жизнь у граждан. Пока государство на собственном примере не докажет, что коррупция не есть хорошо, любые занятия вызовут только скептицизм» 2) «Я считаю, что введение доп. занятий не повлияет на ситуацию с коррупцией в нашем городе, т.к. от жителей города ничего не зависит. Если законы и жестокое наказание за коррупцию не могут повлиять на эту проблему, то народ тем более никак не повлияет» 3) «Введение дополнительных занятий не повлияет на уровень коррупции в городе, ведь борьба с коррупцией своего рода утопия. Однако введение этих занятий необходимо для предупреждения коррупции и сведения ее к минимуму, хоть и через долгое время»<sup>4</sup>, — то можно проследить, что уровень негативного отношения к антикоррупционным мероприятиям во многом связан с уровнем знания, а точнее, незнания темы. Основополагающая работа со старшеклассниками в направлении антикоррупционного образования должна идти на уровне смыслов, с одной стороны, и через выработку собственного мнения — с другой. Отсутствие собственного мнения по вопросу и неглубокое представление о проблеме могут привести к полному разочарованию учеников в антикоррупционной деятельности, что не только не позволит достичь цели антикоррупционного воспитания, а только даст повод укоренить представление о коррупции как о простом способе решения проблем.

Анализ результатов анкетирования школьников показал, что учащиеся, которые обсуждают вопросы коррупции и противодействия ей в семье, как правило, дают развернутые и полные ответы. Можно сказать, что это направление вызывает интерес для обсуждения у школьников, однако это во многом зависит от степени знакомства с проблемой. Среди всех учеников уровень доверия власти очень низок. В ответах присутствует много примеров коррупционных нарушений среди чиновников и депутатов. Учащиеся выражают неуверенность или разочарование в качестве проведения мероприятий по про-

---

<sup>4</sup> Все ответы взяты из анкет и представлены в оригинальном виде без изменения пунктуации или сокращений.

тивоедействию коррупции со стороны государства. Соотношение уровня доверия источникам информации о проблеме коррупции и частоты использования показывает, что школа и семья являются теми институтами, которые могут оказывать наибольшее влияние на школьников по данному вопросу. Проводя соотношение между анкетированием и интервью с преподавателями и сотрудниками отделов образования, можно сказать, что очень многое зависит от того, как сам преподаватель воспринимает коррупцию. Нет прямой связи между объемом информации, которую получают ученики, частотой мероприятий и пониманием проблемы. Например, можно выделить, что общим для всех учеников является желание обсуждать эту тему, но интерактивно и неформально, в то время как учителя выступают за большую формализованность и унификацию. Эта ситуация порождает непонимание школьниками того, что они сами могут сделать для борьбы с коррупцией, поскольку информирование о проблеме не позволяет выработать представление и сформировать опыт. Необходимо развитие таких форм организации антикоррупционного образования, в ходе которых школьники на практике смогут реализовывать механизмы по гражданскому противодействию коррупции.

Более того, прослеживается взаимозависимость между тем, популярна ли эта тема для обсуждения среди сверстников, и качеством ответов, с одной стороны, и количеством разнообразных форм преподавания антикоррупционного образования – с другой. Если в школе антикоррупционное образование проходит в форме тем на уроках обществознания, истории, литературы и в форме обсуждения на классных часах, то выпускники чаще выбирают ответ, что участвовали в дискуссии по вопросам противодействия коррупции, а вторым по популярности является ответ о желании участвовать в таких дискуссиях. Если в школе, исходя из ответов школьников, никаких мероприятий не проводят, то есть они их не воспринимают, то интерес к этому вопросу снижается, большинство респондентов выбирают, что для них этот вопрос неактуален. Однако в таких школах второй по популярности ответ: «Мне было бы интересно обсудить это со сверстниками». Получается, что малое количество мероприятий не способно сделать вопрос о проблеме актуальным для ребят, однако интерес к обсуждению этой темы все равно есть.

Различия между качеством ответов среди учеников гимназий и средних школ существует. Можно сказать, что гимназия с углубленным изучением иностранного языка является ярким примером того учебного заведения, где организация антикоррупционного образования возможна и хорошо вписывается в учебную программу. Качество ответов и уровень понимания проблемы гораздо выше, чем в среднеобразовательной школе или физико-математической. Это дает основание предположить, что при организации антикоррупционного образования необходимо учитывать тип школы. Вероятно, разработка разных по степени сложности и наполнения программ необходима. Например, для гуманитарных гимназий, где вопросы этики, толерантности и права освещены



щаются на высоком уровне, необходимо усиление исследовательской части в антикоррупционном образовании (уровень знания в целом позволяет ученикам познавать через исследования и написание первых научных работ тему противодействия коррупции). В физико-математических школах и гимназиях необходимо освещать эти вопросы больше на примерах статистики и шкалирования, а возможно, даже через компьютерное моделирование или посредством составления алгоритмов по теме коррупции и борьбы с ней. В среднеобразовательных школах антикоррупционное образование может оставаться на прежнем уровне, но с усилением роли классного часа как инструмента антикоррупционного воспитания для разъяснения смыслов и выработки личного мнения.

Наиболее часто встречающаяся тема для обсуждения, о которой школьникам интересно узнать, — где встречается коррупция и как ее избежать, в смысле защититься от нее. Этот момент важно учитывать при разработке и реализации программ, поскольку ученики, знакомясь с данным социальным явлением, должны научиться взаимодействовать с ним, а точнее, противостоять, особенно если оно вызывает страх. Самой популярной формой организации антикоррупционного образования стали дискуссии и мастер-классы со специалистами. Даже респонденты, которые не отвечали на иные открытые вопросы, указывали эти формы как приоритетные. Среди необычных форм организации были названы учебные фильмы, интерактивные занятия, игры. Форма дискуссии, вероятно, на данном этапе развития антикоррупционного образования является самой перспективной и действенной, в одной анкете написано, что респонденту «очень не хватает возможности для обсуждения этой проблемы. Было бы очень интересно узнать мнение учителей и сверстников по данному поводу, даже если без приглашения специалиста». С одной стороны, дискуссия понятна и ученикам и учителям, они готовы участвовать в таком мероприятии, которое охватит наибольшее количество школьников. Более того, такая форма позволяет взглянуть на проблему с разных точек зрения, высказать и сформировать свою точку зрения. С другой стороны, за простотой организации этой формы скрываются серьезные методологические проблемы. Достижение цели по формированию негативного отношения к коррупции через дискуссию требует высокой степени подготовки педагога, умения вести и регулировать ход обсуждения, быть готовым к сложным вопросам. Педагог должен сам быть уверен в том, что коррупция — это проблема и необходимо ей противодействовать.

Более того, в среде педагогов нет устойчивого и систематического представления о том, что есть антикоррупционное воспитание и для чего оно необходимо. Такая ситуация не может способствовать эффективному развитию и реализации антикоррупционной политики по данному направлению. Стоит отметить, что представители отделов образования администраций районов и Комитет по образованию как акторы, которые имеют непосредственное вли-



яние на процесс реализации антикоррупционной политики в части антикоррупционного образования, оказывают методическую поддержку педагогам, на что они обращают внимание в своих ответах и что можно понять из интервью с органами власти. В основном это методические пособия, которые были разработаны АППО СПб, и курсы повышения квалификации, проводящиеся в рамках деятельности этой организации. «Методические пособия, разработанные АППО, имеют пространственный характер и плохо вписываются в учебную систему школы. Словно это два отдельных направления. Непонятно, каким из направлений заниматься: общей учебной программой или антикоррупционным воспитанием. Мы давно хотели разработать свою программу и методичку, но все как-то руки не доходят», — замечает один из респондентов. Конечно, анализ указанных программ показывает, что это системные и хорошо проработанные методические рекомендации к проведению того или иного комплекса занятий по истории, обществознанию или тематических классных часов. Однако отсутствие каких-либо значимых альтернатив, вероятно, ведет к тому, что не все образовательные учреждения готовы реализовывать их даже в том виде, в каком они представлены. Важно, что сами представители школ с гордостью рассказывают о своих нововведениях, таких как проведение брейн-ринга по антикоррупционной тематике, разработка выставок по гражданскому воспитанию, школьных кодексов этики совместно со школьным органом самоуправления, учителями и родителями. О том, что разработка системы, при которой такой институт, как списывание, был полностью исключен из школьной жизни, благоприятно влияет на понимание ребят, что нарушение — не обязательно самый простой путь и его можно избежать своими собственными усилиями. Это говорит о том, что организаторы, как и сами дети, готовы заниматься тем, в чем они разбираются или что было выработано их собственными силами. В связи с этим очень важно, чтобы со стороны акторов, которые организуют процесс, не только обеспечивалось ознакомление педагогов, сколько им предлагались бы разные варианты. Например, что есть такая методика, есть такой опыт. Частично это реализуется, например, во время конференции, где сами педагоги и представители АППО, Комитета по образованию делились опытом организации антикоррупционного образования в школах Санкт-Петербурга. Однако мало кто задавал вопросы, учителя сидели, как на плановом мероприятии, и этот процесс был мало похож на обмен опытом. Возможно, необходима иная форма — например, форумы или дебаты. Тогда два представителя от разных образовательных учреждений будут предлагать свое видение вопроса, чтобы это рождало обсуждение и новое знание, а остальные могут участвовать в дискуссии. Таким образом, основным направлением в развитии процесса организации антикоррупционного образования для школьников должны стать выработка альтернативных вариантов форм организации, а также разъяснительная работа с педагогами, потому что от их деятельности зависит качество реализации антикоррупционного воспитания.

В процессе проведения исследования были установлены недостатки в реализации антикоррупционного образования на данный момент. Во-первых, нами выделялись основные рекомендации, связанные с изменениями уже существующей системы. Среди них можно отметить работу с педагогами для формирования у них самих антикоррупционного мировоззрения и уверенности в том, что противодействие коррупции – реально работающий механизм. Курсы повышения квалификации, вероятно, должны совмещаться с более интерактивными способами обучения. Для учителей необходимы мастер-классы, открытые обсуждения, обмен опытом. В таких условиях предложение по созданию советов или объединений педагогов, которое высказывается авторами концепции развития государственно-общественных отношений, кажется вполне разумным. Такие площадки могут стать настоящими ресурсными и методическими центрами при активном участии и желании самих педагогов. Стимулирование этой деятельности может осуществляться или через предоставление грантов на развитие проекта, или через сотрудничество всех секторов, в особенности при поддержке и продвижении этого направления развития в концепции социально ответственного бизнеса.

Также решение проблемы недостатка знаний и нехватки методических рекомендаций, практики решения подобных проблем может быть осуществлено в рамках социального партнерства. На данном этапе развития отношений между всеми секторами, вероятно, необходимо вовлекать правозащитные НКО и иные правозащитные институты как в среде гражданского общества, так и внутри государственной власти. Привлечение НКО особенно важно в процессе реализации антикоррупционного образования ввиду наличия как значительного опыта по противодействию коррупции, так и наличия разработанных интерактивных лекций и практических занятий по формированию негативного отношения к коррупции. В связи с этим рекомендуется Комитету по образованию взаимодействовать с НКО для обмена методическими разработками и опытом.

К рекомендациям также относятся вовлечение родителей и законных представителей в процесс антикоррупционного образования не только через информирование о деятельности и родительские собрания, а за счет разработки площадок для взаимодействия, как уже приводился пример по организации общих мероприятий и открытых обсуждений. При этом оценка реализации антикоррупционного образования должна проходить с использованием качественной методики. Необходимо разработать единый инструмент, который будет отражать реальную картину. При разработке этого аналитического инструмента нужно закладывать в его основу оценку предпочтений и анализ мнения учащихся, поскольку именно они являются целевой аудиторией антикоррупционного образования.

Кроме того, необходимо представить два альтернативных варианта организации антикоррупционного образования, которые могут быть реализованы в Санкт-Петербурге.

Как альтернативный вариант организации антикоррупционного образования можно предложить включение антикоррупционной тематики в программу гражданского образования, которая разрабатывается на федеральном уровне. Эта концепция была выбрана как альтернативная, во-первых, потому что коррупция является социально опасным явлением, оказывающим негативное воздействие на жизнь общества. А во-вторых, исследователями и экспертами отмечается, что коррупция влияет и на нарушение прав человека<sup>5</sup>.

Гражданское образование может реализовываться на основании одной из двух моделей: инклюзивной или эксклюзивной. Первая предполагает активизацию гражданского общества, происходит формирование чувства принадлежности к обществу, в котором человек живет. Вторая – формирование пассивного отношения, регламентирование участия граждан в общественной жизни, часто связанное с идеологическим заказом. Исходя из этих определений и опираясь на текст программы гражданского образования, на данном этапе реализуется эксклюзивная модель гражданского образования. Необходимо отметить, что развитие и укоренение эксклюзивной модели негативно сказывается на общем образовании учеников, поскольку они не могут критически мыслить и получать знание, опираясь на уже имеющиеся представления. Поэтому антикоррупционное образование как часть гражданского образования может не быть более эффективным ввиду этих обстоятельств.

Во всех исследованиях речь идет об уходе от стандартных школьных уроков и традиции преподавания. Передача информации, а не обучение с возможностью применения – причина нежизнеспособности ныне осуществляемой программы. Более того, наращивание знаний будет скорее сказываться на уровне эрудиции, а не том, что ученики не станут в будущем участвовать или даже противостоять коррупции<sup>6</sup>.

Среди моделей, которые могут оказывать наибольший эффект в формировании собственного мнения по проблеме и формированию гражданской позиции, можно обозначить:

– Делиберация<sup>7</sup>.

– Игровые и экспериментальные формы, создание совместного творческого продукта<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> 1) Corruption and Human rights: Making the Connection, 2009. International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland; 2) Integrating Human Rights in Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities, 2010. International Council on Human Rights Policy, Geneva, Switzerland; 3) Sebastien Coquoz, Pusham Ull Corruption and human rights: an international and Indonesian perspective/ Norwegian Center for Human Rights, Yogyakarta, May 15, 2012; 4) Коррупция и права человека в современной России. Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав человека и свободы граждан. М.: Центр развития демократии и прав человека, 2012. 78 с.

<sup>6</sup> Корякина Н.И., Кириллов П.Н. Как создать детский экологический центр на предприятии. От идей до воплощения. СПб. С. 18.

<sup>7</sup> Там же. С. 45.

<sup>8</sup> Корякина Н.И., Кириллов П.Н. Как создать детский экологический центр на предприятии. От идей до воплощения. СПб. С. 56–58.

– Восприятие через обсуждение сказки или фильма<sup>9</sup>.

– Экскурсии «Герои на посту»<sup>10</sup>.

Основной принцип заключается в практическом применении знаний. Программа по антикоррупционному образованию в таких условиях должна строиться не на регламентированном принципе гражданского образования, а на развитии гражданской активности.

Вторым альтернативным вариантом организации антикоррупционного образования является создание объединений НКО, которые будут обеспечивать организацию антикоррупционного образования. В рамках дополнительного образования и элективных курсов в школе должен быть разработан курс по антикоррупционному образованию. Важно, что в процесс реализации станут вовлекаться как специалисты объединения НКО, так и волонтеры, которые будут набираться и проходить обучение в этих НКО из университетов профильного направления, а также из числа активных граждан. Каждый представитель НКО, который будет проводить занятия для учеников, должен проходить аттестацию в Комитете по образованию. С одной стороны, это позволит выстраивать более тесные партнерские отношения между секторами. С другой, Комитет по образованию сможет контролировать качество реализации программ и подготовки кадров.

Подобный подход требует внесения многих изменений, но может быть результативен, поскольку в таком проекте будут участвовать только те граждане, которые заинтересованы в организации антикоррупционного образования и имеют значительные теоретические (в случае волонтеров) или практические навыки. Занятия будут отличаться от школьных и могут привлекать учащихся, что станет способствовать лучшему восприятию.

В ходе исследования было установлено, что антикоррупционная политика в сфере антикоррупционного образования на данный момент находится на этапе формирования. Нормативная база уже разработана и совершенствуется, однако кадров и методического обеспечения для эффективной реализации не хватает. Более того, принятое решение в области антикоррупционного образования, которое сейчас реализуется в школах Санкт-Петербурга, имеет ряд недочетов, которые можно отследить уже сейчас. В связи с этим предполагается выстраивать партнерские отношения с организациями вне системы образования. Это позволит повысить качество образования. Однако данная концепция предполагает, что школы должны стать более открытыми структурами, к чему пока нет предпосылок. Более того, это направление работы пока невыгодно еще одному актору, такому как НКО. Некоммерческие организации, которые могли бы осуществлять проведение антикоррупционного

---

<sup>9</sup> Stinne Hjulmann, Stine Vejborg Andersen Youth as Agents of Change in Anti-Corruption: A Cloak for a Neo-Liberal Agenda? – A Critical Discourse Analysis of the World Bank and Transparency International's Framing of Youth in the Anti-Corruption Discourse, *Cand. Merc. Int – Business and Development Studies* Spring, 2011. P. 5.

<sup>10</sup> Ibid. P. 25.

образования в школах, как это происходит в ряде зарубежных стран, не имеют достаточного количества временных и кадровых ресурсов, чтобы реализовывать антикоррупционное образование в школах хотя бы в том объеме, который есть сейчас. Изменения в законодательстве относительно НКО создает дополнительные барьеры для осуществления этой деятельности, что также не способствует развитию отношений социального партнерства. Однако некоммерческие организации могут предоставлять свои методические разработки и накопленный опыт через взаимодействие с Комитетом по образованию, который имеет возможности рекомендовать к использованию их всем подведомственным учреждениям. Использование такого способа взаимодействия можно реализовать в нынешних условиях. Исходя из этого, антикоррупционная политика в сфере антикоррупционного образования должна пойти по пути развития концепции социального партнерства. Применение антикоррупционного гражданского образования как альтернативного варианта организации может стать более перспективным, чем существующая сейчас концепция. Необходимо организовать привлечения к этой проблеме такого актора, как НКО, которые могут делиться своим опытом через Комитет по образованию. Если будут разработаны такие условия, чтобы некоммерческим организациям стало выгодно самим принимать активное участие в антикоррупционном образовании школьников, то этот вариант будет более результативен.

## Литература

1. Актуальные вопросы антикоррупционного воспитания обучающихся: опыт Санкт-Петербурга. СПб.: СПб АППО, 2014.
2. Волков В.Н. Концепция развития государственно-общественного управления образованием в Санкт-Петербурге. URL.: <https://sites.google.com/site/fspspbappo/koncepcia-razvitia-gosudarstvenno-obsestvennogo-upravlenia-obrazovaniem-v-sankt-peterburge> (дата обращения: 15.04.2014).
3. Государственная программа «Гражданское образование населения Российской Федерации на 2006–2010 годы». URL.: [http://pcgo.narod.ru/god\\_project.htm](http://pcgo.narod.ru/god_project.htm) (дата обращения: 28.04.2014).
4. Дегтярев А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. М.: КДУ, 2004.
5. Журова В.Г. Компетентностный подход в гражданском образовании и воспитание студенческой молодежи // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2009. № 3.
6. Квале С. Исследовательское интервью. М.: Смысл, 2003.
7. Ключарев Г. Что понимать под гражданским образованием // Образовательный журнал для взрослых «Новые знания ONLINE». 2011.
8. Коррупция и права человека в современной России. Доклад о результатах анализа связи коррупции с нарушениями прав человека и свободы граждан. М.: Центр развития демократии и прав человека, 2012. 78 с.

9. Кочеткова С.В. Методическая разработка по теме: Гражданское образование и патриотическое воспитание в условиях модернизации образования. URL.: <http://nsportal.ru/shkola/administrirovanie-shkoly/library/grazhdanskoe-i-patrioticheskoe-vospitanie-v-usloviyah> (дата обращения: 15.04.2014).
10. Никонов Д.А., Лагуткин А.А. Актуальные вопросы реализации антикоррупционной политики в РФ и СПб: Пособие / под ред. Л.П. Богданова и И.В. Ряпилова. СПб., 2013.
11. Новиков А.Е. Международные проекты и информационные технологии в гражданском образовании школьников // Эксперимент и инновации в школе. 2009. № 4.
12. Тульчинский Г.Л. Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнерство: технологии и оценка эффективности: учебное пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2012.
13. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. М.: Омега-Л, 2007.
14. Bo R. Anti-corruption: the indirect 'Big bang' approach, Review of International Political Economy, 2011.
15. Boehm F. Fighting Corruption in and through Education: Experiences from German Technical Cooperation // Public Policy – The German UNCAC Project Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. URL.: <http://www.pogar.org/publications/ac/2010/beirut2/frederic-boehm-en.pdf> (дата обращения: 20.03.2014).
16. Coquoz S., Ull P. Corruption and human rights: an international and Indonesian perspective/ Norwegion Center for Human Rights, Yogyakarta, May 15, 2012.
17. Corruption and Human rights: Making the Connection, 2009. International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland.
18. Graycar A., Smith G.R. Handbook of global research and practice in corruption, 2011. Edward Elgar Publishing.
19. Integrating Human Rights in Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities, 2010. International Council on Human Rights Policy, Geneve, Switzerland.
20. Stine H., Stine V.A. Youth as Agents of Change in Anti-Corruption: A Cloak for a Neo-Liberal Agenda? – A Critical Discourse Analysis of the World Bank and Transparency International's Framing of Youth in the Anti-Corruption Discourse, Cand. Merc. Int – Business and Development Studies Spring, 2011.
21. The Special Edition Tool Kit: Teaching Integrity to Youth, Examples from 11 countries, 2004. Transparency International.
22. U4-GOPAC Discussion Paper on UNCAC – Article 5, Preventive Anti-Corruption Policies and Practices., Kuwait, November 2008.

## Программы антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного образования в российских регионах (на примере 14 субъектов)

В работе проанализированы региональные нормативно правовые акты, регулирующие осуществление антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного образования, а также участие местных органов власти в реализации такой пропаганды.

**Таблица 1. Правовое обеспечение программ антикоррупционной пропаганды и образования в регионах Российской Федерации**

№	Субъект Российской Федерации	Правовая база	Ответственный исполнитель	Интернет-портал
1.	Архангельская область	Долгосрочная целевая программа Архангельской области «Противодействие коррупции в Архангельской области на 2012 — 2014 годы» <sup>1</sup> (разделы « <i>Организация и проведение антикоррупционной пропаганды</i> » и « <i>Организация и проведение антикоррупционного обучения</i> »)	Министерство образования, науки и культуры Архангельской области  Агентство по печати и средствам массовой информации Архангельской области  Администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области	<a href="http://dvinaland.ru/power/acorr/progr.php">http://dvinaland.ru/power/acorr/progr.php</a>

<sup>1</sup> Постановление Правительства Архангельской области от 14.10.2011 № 39-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы Архангельской области «Противодействие коррупции в Архангельской области на 2012 – 2014 годы» (с изменениями на 03.09.2013).



2.	Брянская область	<p>Постановление Правительства Брянской области от 7 апреля 2014 года №139-п</p> <p>«Об утверждении плана противодействия коррупции в Брянской области на 2014 год» (раздел <b>«Осуществление антикоррупционного образования и пропаганды в Брянской области»</b>)</p>	<p>Муниципальные образования Брянской области в соответствии с предоставленными им полномочиями</p> <p>Департамент образования и науки Брянской области</p> <p>Органы государственной власти Брянской области и местного самоуправления в соответствии с предоставленными им полномочиями</p>	<p><a href="http://www.rg.ru/2014/04/09/bryansk-post139-reg-dok.html">http://www.rg.ru/2014/04/09/bryansk-post139-reg-dok.html</a></p>
3.	Волгоградская область	<p>Постановление от 29 декабря 2012 г. №1439 «Об утверждении программы противодействия коррупции в Волгоградской области на 2013–2015 годы» (разделы <b>«Антикоррупционная пропаганда»</b> и <b>«Антикоррупционное обучение»</b>)</p>	<p>Межведомственная комиссия по противодействию коррупции в Волгоградской области</p>	<p><a href="http://ag.volganet.ru/export/sites/ag/ggsvo/korrup/folder_1/downloads/1439.doc">http://ag.volganet.ru/export/sites/ag/ggsvo/korrup/folder_1/downloads/1439.doc</a></p>
4.	Иркутская область	<p>Распоряжение Правительства Иркутской области от 30.05.2014 №428-рп «Об утверждении Программы противодействия коррупции в Иркутской области на 2014–2016 годы» (разделы <b>«Антикоррупционная пропаганда»</b> и <b>«Антикоррупционное обучение»</b>)</p>	<p>Координационный совет при Губернаторе Иркутской области по противодействию коррупции</p>	<p><a href="http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW411;n=88731">http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW411;n=88731</a></p>



5.	Курская область	Постановление Администрации Курской области «Об утверждении областной антикоррупционной программы «План противодействия коррупции в Курской области на 2014–2016 годы» (раздел « <b>Повышение уровня правовой грамотности</b> »)	Комитет образования и науки Курской области	<a href="http://adm.rkursk.ru/index.php?id=109&amp;mat_id=29646">http://adm.rkursk.ru/index.php?id=109&amp;mat_id=29646</a>
			Комитет исполнительной власти Курской области, органы местного самоуправления	
			Комитет по информации и печати Курской области	
6.	Ленинградская область	План противодействия коррупции в Ленинградской области на 2014 год <sup>2</sup> (разделы « <b>Антикоррупционное образование</b> » и « <b>Антикоррупционная пропаганда</b> »)	Органы исполнительной власти Ленинградской области, органы местного самоуправления	<a href="http://comission.lenobl.ru/antiplan/na_2014">http://comission.lenobl.ru/antiplan/na_2014</a>
			Комитет по печати и связям с общественностью Ленинградской области, секретариат комиссии	

<sup>2</sup> Утвержден Председателем комиссии по противодействию коррупции в Ленинградской области – Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

7.	Мурманская область	Постановление Правительства Мурманской области от 14 марта 2014 г. № 123-ПП/4 «Об утверждении плана основных мероприятий по противодействию коррупции в Мурманской области на 2014–2015 годы» (раздел « <i>Анти-коррупционная пропаганда, формирование в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции и информационное обеспечение реализации антикоррупционной политики в Мурманской области</i> »)	Министерство юстиции Мурманской области, иные ИОГВ	<a href="http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW087;n=51710;req=doc">http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW087;n=51710;req=doc</a>
			Комитет по взаимодействию с общественными организациями и делам молодежи Мурманской области	
			Министерство образования и науки Мурманской области	
8.	Московская область	План противодействия коррупции в Московской области на 2014 год <sup>3</sup> (раздел « <i>Анти-коррупционное образование и антикоррупционная пропаганда в Московской области</i> »)	Центральные исполнительные органы государственной власти Московской области, государственные органы Московской области	<a href="http://www.rg.ru/2014/03/13/mosobl-rasp87-reg-dok.html">http://www.rg.ru/2014/03/13/mosobl-rasp87-reg-dok.html</a>
			Главное управление региональной безопасности Московской области	
			Главное управление государственной и муниципальной службы Московской области	
			Министерство образования Московской области	

<sup>3</sup> Распоряжение Губернатора Московской области от 11 марта 2014 года № 87-ПГ «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Московской области на 2014 год» // Российская газета (13.03.14). URL: <http://www.rg.ru/2014/03/13/mosobl-rasp87-regdok.html> (дата обращения: 03.09.2014).

9.	Псковская область	Постановление Администрации Псковской области от 7 декабря 2012 г. № 625 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Псковской области на 2013–2015 годы»	Государственное управление по информационной политике и связям с общественностью Псковской области	<a href="http://www.pskov.ru/protivodeistvie_korrupcii">http://www.pskov.ru/protivodeistvie_korrupcii</a>
10.	Республика Карелия	План мероприятий по противодействию коррупции на территории Республики Карелия на 2014–2016 годы <sup>4</sup> (раздел « <b>Анти-коррупционное просвещение, образование и пропаганда</b> »)	Министерство образования Республики Карелия	<a href="http://www.gov.karelia.ru/Legislation/docs/2014/05/153-r_1.html">http://www.gov.karelia.ru/Legislation/docs/2014/05/153-r_1.html</a>
			Государственное автономное образовательное учреждение Республики Карелия дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов «Институт повышения квалификации работников образования»	
11.	Республика Марий Эл	Постановление Правительства Республики Марий Эл от 25 декабря 2012 г. № 474 «О целевой программе противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2013–2015 годы»	Органы исполнительной власти Республики Марий Эл	<a href="http://xn--80aqdibz7g.xn--plai/fgszn/Documents/%E2%84%96%E2%0474%20doc.doc">http://xn--80aqdibz7g.xn--plai/fgszn/Documents/%E2%84%96%E2%0474%20doc.doc</a>
			Органы местного самоуправления	

<sup>4</sup> Распоряжение Главы Республики Карелия от 13 мая 2014 года № 153-р «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию коррупции на территории Республики Карелия на 2014–2016 годы».

12.	Республика Татарстан	Комплексная республиканская антикоррупционная программа на 2012–2014 годы, утвержденная Постановлением Кабинета министров РТ от от 18 августа 2011 г. № 687 (раздел « <b>Антикоррупционное образование и антикоррупционная пропаганда</b> »)	Министерство образования и науки Республики Татарстан	<a href="http://prav.tatarstan.ru/rus/info.php?id=577673">http://prav.tatarstan.ru/rus/info.php?id=577673</a>
			Республиканское агентство по печати и массовым коммуникациям «Татмедиа»	
			Академия наук Республики Татарстан (по согласованию)	
			Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики (по согласованию)	
13.	Чеченская Республика	Постановление Правительства Чеченской Республики от 6 августа 2013 г. № 204 «Об утверждении республиканской целевой программы “Противодействие коррупции в Чеченской Республике на 2014–2015 годы”» (раздел « <b>Формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции</b> »)	Министерство территориального развития, национальной политики и массовых коммуникаций Чеченской Республики	<a href="http://minpromchr.ru/images/stories/Korrupciya/P-5/13_Postanovlenie_Pravitelstva_ChR_06.08.2013_g._204.doc">minpromchr.ru/images/stories/Korrupciya/P-5/13_Postanovlenie_Pravitelstva_ChR_06.08.2013_g._204.doc</a>
Министерство образования Чеченской Республики				

14.	Санкт-Петербург	Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 марта 2010 г. № 307 «О Порядке организации антикоррупционной пропаганды в Санкт-Петербурге»	Исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга	<a href="http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=SPB;n=97247;req=doc">http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=SPB;n=97247;req=doc</a>
			Администрация Губернатора Санкт-Петербурга	
			Комитет финансов Санкт-Петербурга	<a href="http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2013/12/30/plan-pk-14-15.doc">http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2013/12/30/plan-pk-14-15.doc</a>
		Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.10.2013 № 829 «О Плане противодействия коррупции в Санкт-Петербурге на 2014–2015 годы» (раздел « <i>Антикоррупционная пропаганда, формирование в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции и информационное обеспечение реализации антикоррупционной политики в Санкт-Петербурге</i> »)	Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности	

### Примечание:

1. Санкт-Петербург является единственным субъектом Российской Федерации, где существует нормативно-правовой акт, регламентирующий исключительно порядок организации антикоррупционной пропаганды.

2. Многие региональные планы противодействия коррупции точно копируют положения федерального «Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы»<sup>5</sup>, однако не предполагают создание адекватной системы отчетности и контроля (например, за исполнение части программы, посвященной пропаганде и образованию, в Брянской области отвечают «муниципальные образования в соответствии с предоставленными им полномочиями», а в Иркутской области – Координационный совет при Губернаторе по противодействию коррупции).

Далее представлены регионы, где программы антикоррупционной пропаганды и образования тем или иным образом поддерживаются со стороны местных органов государственной власти.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы». СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

**Таблица 2. Взаимодействие НКО и органов региональной власти в процессе организации программ антикоррупционной пропаганды и образования**

№	Субъект Российской Федерации	Министерства/ комитеты, принимающие участие в организации или финансовой поддержке программы	Мероприятия
1.	Архангельская область	Министерство образования, науки и культуры Архангельской области	Конкурсы (например, «Антикоррупционное образование – основа гражданской позиции» <sup>6</sup> )
		Правовой департамент Администрации Губернатора и Правительства Архангельской области	Круглые столы (например, «Бизнес и власть региона – против коррупции» <sup>7</sup> )
		Министерство по делам молодежи и спорту Архангельской области	Региональный конкурс «Коррупция глазами молодежи» <sup>8</sup>
2.	Волгоградская область	Министерство печати и информации Волгоградской области	Конкурс на предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность на территории Волгоградской области, субсидий на реализацию социально значимых проектов (программ) по приоритетным направлениям социальной политики Волгоградской области (раздел « <b>Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (проекты в области повышения антикоррупционной правовой культуры</b> » <sup>9</sup> )

<sup>6</sup> Антикоррупционное образование – основа гражданской позиции // портал Правительства Архангельской области. URL: <http://dvinaland.ru/prcenter/release/40830/> (дата обращения: 06.09.2014)

<sup>7</sup> Бизнес и власть региона — против коррупции // портал Правительства Архангельской области. URL: <http://dvinaland.ru/prcenter/release/40909/> (дата обращения: 06.09.2014).

<sup>8</sup> Награждены победители конкурса «Коррупция глазами молодежи». URL: <http://dvinaland.ru/prcenter/release/40824/> (дата обращения: 06.09.2014).

<sup>9</sup> Объявление о проведении второго конкурса на предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность на территории Волгоградской области, субсидий на реализацию социально значимых проектов (программ) по приоритетным направлениям социальной политики Волгоградской области // интернет-портал Министерства по делам территориальных образований и информационной политики. URL: [http://inform.volganet.ru/news/nko\\_grants/2013/09/news\\_00002.html](http://inform.volganet.ru/news/nko_grants/2013/09/news_00002.html) (дата обращения: 06.09.2014).

3.	Иркутская область	Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	Конкурс социально значимых проектов «Губернское собрание общественности Иркутской области» (раздел « <b>Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению</b> » <sup>10</sup> )
4.	Мурманская область	Отдел по делам молодежи и взаимодействию с общественными объединениями Администрации Мурманской области	Конкурс среди социально ориентированных некоммерческих организаций Мурманской области на право получения в 2014 году субсидий из областного бюджета на реализацию социально значимых программ (проектов) (раздел « <b>Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению</b> » <sup>11</sup> )
5.	Псковская область	Управление внутренней политики Администрации Псковской области	Конкурс по предоставлению субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию социальных проектов на территории Псковской области (раздел « <b>Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению</b> » <sup>12</sup> )

<sup>10</sup> Объявлен конкурс социально значимых проектов «Губернское собрание общественности Иркутской области» // Официальный портал Иркутской области. URL: <http://www.irkobl.ru/sites/ngo/detail.php?ID=710532> (дата обращения: 06.09.2014).

<sup>11</sup> Стартует конкурс среди социально ориентированных некоммерческих организаций Мурманской области на право получения в 2014 году субсидий из областного бюджета на реализацию социально значимых программ (проектов) // Официальный портал Мончегорска. URL: <http://monchegorsk.govmurman.ru/news/439ff71912f2-11e4b33a-000c290d5291/> (дата обращения: 06.09.2014).

<sup>12</sup> Сообщение о проведении конкурса по предоставлению субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию социальных проектов на территории Псковской области // Портал Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: [http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20130902\\_4](http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/socorientnoncomorg/doc20130902_4) (дата обращения: 06.09.2014).



6.	Республика Татарстан	Министерство экономики Республики Татарстан	Конкурс социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Татарстан на право получения в 2013 году субсидий из бюджета Республики Татарстан (раздел « <i>Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению</i> » <sup>13)</sup> )
7.	Санкт-Петербург	Комитет по печати и взаимодействию со средствами массовой информации	Конкурс на получение грантов Санкт-Петербурга в сфере средств массовой информации в 2014 году (раздел « <i>Информационно-публицистические материалы и программы по вопросам антикоррупционной проблематики и профилактики коррупционных правонарушений</i> » <sup>14)</sup> )
		Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями	Конкурс грантов для общественных объединений – 2014 <sup>15</sup> , круглые столы (например, «Механизмы участия некоммерческих организаций в противодействии коррупции» <sup>16)</sup> )

<sup>13</sup> Конкурс СО НКО на право получения субсидии из бюджета Республики Татарстан в 2013 году // Интернет-портал Министерства экономики Республики Татарстан. URL: <http://mert.tatarstan.ru/rus/info.php?id=584480> (дата обращения: 06.09.2014).

<sup>14</sup> Объявлен конкурс на получение грантов Санкт-Петербурга в сфере средств массовой информации в 2014 году // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/press/news/46415/> (дата обращения: 06.09.2014).

<sup>15</sup> Конкурс грантов для общественных объединений // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/konkurs-grantov-dlya-obshestvennyhorganizacij/> (дата обращения: 06.09.2014).

<sup>16</sup> Механизмы участия некоммерческих организаций в противодействии коррупции. URL: <http://volonte.ru/2011/06/01/%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D1%8B%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%8F%D0%BD%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85%D0%BE%D1%80/> (дата обращения: 06.09.2014).

### Примечание:

Следует отметить, что в большинстве рассмотренных нами регионов взаимодействие НКО и органов власти ограничивается конкурсами на получение грантовой поддержки (при этом в конкурсных положениях 7 из 14 рассмотренных ранее регионов отсутствует возможность для участия НКО, ориентированных на борьбу с коррупцией). Конкретные мероприятия, проводимые при поддержке органов государственной власти и во взаимодействии с региональными общественными организациями, можно обнаружить только в двух субъектах – Архангельской области и Санкт-Петербурге.

**Таблица 3. Грантовая поддержка региональных антикоррупционных проектов НКО и СМИ**

№	Субъект Федерации	Организатор конкурса	Победитель конкурса	Проект-победитель	Сумма государственного финансирования (гранта)/ руб.
1.	Архангельская область	Правовой департамент Администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области ( <i>областной конкурс проектов НКО по привлечению населения к борьбе с коррупцией</i> <sup>17</sup> )	Архангельское региональное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»	<b>«Профилактика и предупреждение коррупции в предпринимательской среде»</b> (направлен на повышение юридической грамотности предпринимателей путем проведения семинаров в районах области, а также создания системы обратной связи между предпринимателями и государственными органами власти)	100 000.00
			Архангельская региональная общественная организация «Антикоррупционный мониторинг»	<b>«Общество против коррупции»</b> (направлен на осуществление общественного мониторинга и общественного контроля за ходом рассмотрения жалоб граждан в органы власти. Для этого будет организована работа общественной приемной, телефона доверия и консультационного пункта)	78 000.00
			Некоммерческое партнерство «Союз потребителей Архангельской области “Тотем”»	<b>«Честный ФОТОкросс»</b> (Проведение конкурса фотографии по антикоррупционной тематике, распространение разработанных материалов, в том числе с помощью организации выставок работ победителей)	56 000.00

<sup>17</sup> Названы победители антикоррупционного конкурса среди НКО Поморья // Портал Правительства Архангельской области. URL: <http://dvinanews.ru/96019xck> (дата обращения: 10.09.2014).

2.	Республика Татарстан	Министерство по делам молодежи и спорту Республики Татарстан ( <i>конкурс проектов и программ по патриотическому воспитанию учреждений молодежной политики, молодежных общественных организаций, подростковых клубов по месту жительства и центров патриотического воспитания Республики Татарстан – 2013<sup>18)</sup></i> )	Региональная общественная организация «Союз молодежи Республики Татарстан»	<i>«Татарстан без коррупции»</i>	100 000,00
		Министерство по делам молодежи и спорту Республики Татарстан ( <i>конкурс социально значимых проектов и программ учреждений молодежной политики, детских и молодежных общественных организаций Республики Татарстан – 2014<sup>19)</sup></i> )	Региональная общественная организация «Академия творческой молодежи Республики Татарстан»	Молодежный антикоррупционный проект г. Набережные Челны <i>«Знания не купишь!»</i>	100 000,00
			Общественная организация «Академия творческой молодежи Республики Татарстан»	<i>«Проект по созданию и функционированию студенческих антикоррупционных комиссий»</i>	100 000,00

<sup>18</sup> Перечень проектов-победителей конкурса грантовой поддержки // Портал Министерства по делам молодежи и спорту Республики Татарстан. URL: <http://mdms.tatarstan.ru/rus/info.php?id=186443> (дата обращения: 10.09.2014).

<sup>19</sup> Положения и проекты // Портал Министерства по делам молодежи и спорту Республики Татарстан. URL: <http://mdms.tatarstan.ru/rus/info.php?id=135798> (дата обращения: 10.09.2014).

3.	Санкт-Петербург	Комитет по печати и взаимодействию со средствами массовой информации ( <i>конкурс на предоставление грантов Санкт-Петербурга в сфере средств массовой информации<sup>20</sup></i> ).	ЗАО «Радио «Зенит», радиостанция «Радио “Зенит”»	<i>«В ваших интересах»</i> (информационно-публицистические материалы по вопросам антикоррупционной проблематики и профилактики коррупционных правонарушений)	480 000.00
			ОАО «Петроцентр», газета «Петербургский дневник»	<i>«Честный выбор»</i> (информационно-публицистические материалы по вопросам антикоррупционной проблематики и профилактики коррупционных правонарушений)	987 840.00
			ООО «Эксперт СЗ», журнал «Эксперт Северо-Запад»	<i>Специальный выпуск журнала «Эксперт Северо-Запад» – «Санкт-Петербург: нет коррупции!»</i>	1 000 000.00

### Примечание:

Ни в одном из рассматриваемых регионов антикоррупционные НКО не вошли в число победителей конкурсов на получение грантовой поддержки социально ориентированных НКО. Более того, лишь в 3 из 14 субъектов – Архангельской области, Республике Татарстан и Санкт-Петербурге, антикоррупционные проекты получили финансирование благодаря местным конкурсам в области молодежной и социальной политики. В Санкт-Петербурге победителями грантового конкурса стали лишь антикоррупционные проекты средств массовой информации.

<sup>20</sup> Редакции средств массовой информации получили гранты Санкт-Петербурга // Портал Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/press/news/52995/> (дата обращения: 10.09.2014).

# Приложения

Приложение 1

ФЗ № 212 ОТ 21 ИЮЛЯ 2014 Г.

## «ОБ ОСНОВАХ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

### Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

#### Статья 2. Правовая основа общественного контроля

1. Осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами.

3. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах.

4. Не допускается принятие нормативных правовых актов в целях воспрепятствования осуществлению общественного контроля.

#### Статья 3. Право граждан на участие в осуществлении общественного контроля

1. Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Участие гражданина в осуществлении общественного контроля является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в осуществлении общественного контроля, а также препятствовать реализации его права на участие в осуществлении общественного контроля.

3. Граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

4. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

5. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг,

общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

6. В случаях, предусмотренных федеральными законами, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в отдельных сферах общественных отношений, могут быть наделены указанными федеральными законами дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля.

7. Особенности осуществления общественного контроля профессиональными союзами и общественными объединениями потребителей могут устанавливаться соответствующими федеральными законами.

#### **Статья 4. Общественный контроль**

1. Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

2. Общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами. При этом субъекты общественного контроля могут наделяться иными правами и нести иные обязанности помимо предусмотренных настоящим Федеральным законом.

#### **Статья 5. Цели и задачи общественного контроля**

1. Целями общественного контроля являются:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Задачами общественного контроля являются:

1) формирование и развитие гражданского правосознания;

2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

#### **Статья 6. Принципы общественного контроля**

Общественный контроль осуществляется на основе следующих принципов:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;

2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

3) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

5) законность деятельности субъектов общественного контроля;

6) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

7) обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

8) многообразие форм общественного контроля;

9) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации;

10) презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль;

11) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

12) соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключая возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.



## **Статья 7. Информационное обеспечение общественного контроля**

1. В целях информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости субъектами общественного контроля могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований.

2. Субъекты общественного контроля осуществляют информационное взаимодействие между собой, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

3. Субъекты общественного контроля размещают на сайтах, указанных в части 1 настоящей статьи, информацию о своей деятельности с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация, а также информация, требования об обеспечении открытого доступа к которой содержатся в законодательстве Российской Федерации об общественном контроле.

## **Статья 8. Доступ к информации об общественном контроле**

1. Доступ к информации об общественном контроле, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, является открытым.

2. Доступ к информационным ресурсам, включающим информацию, содержащую сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами, регулируется законодательством Российской Федерации о государственной тайне, законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о персональных данных.

3. Субъекты общественного контроля по запросам средств массовой информации обязаны предоставлять информацию, предусмотренную законодательством Российской Федерации об общественном контроле.

## **Глава 2. СТАТУС СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

### **Статья 9. Субъекты общественного контроля**

1. Субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

- 1) общественные наблюдательные комиссии;

- 2) общественные инспекции;
- 3) группы общественного контроля;
- 4) иные организационные структуры общественного контроля.

#### **Статья 10. Права и обязанности субъектов общественного контроля**

##### 1. Субъекты общественного контроля вправе:

1) осуществлять общественный контроль в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

2) выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

3) запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

4) посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

5) подготавливать по результатам осуществления общественного контроля итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации;

6) в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры;

7) обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами;

8) пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

##### 2. Субъекты общественного контроля при его осуществлении обязаны:

1) соблюдать законодательство Российской Федерации об общественном контроле;

2) соблюдать установленные федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;

3) не создавать препятствий законной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами;

5) обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и о результатах контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом;

6) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

#### **Статья 11. Конфликт интересов при осуществлении общественного контроля**

1. Общественный инспектор, общественный эксперт или иное лицо субъекта общественного контроля не допускается к осуществлению общественного контроля при наличии конфликта интересов при осуществлении общественного контроля.

2. Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления общественного контроля и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля и целями и задачами общественного контроля, установленными настоящим Федеральным законом.

3. Под личной заинтересованностью общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля, которая влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления общественного контроля, в настоящем Федеральном законе понимается возможность получения общественным инспектором, общественным экспертом или иным лицом субъекта общественного контроля доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, либо услуг для себя или для третьих лиц.

4. В случае возникновения у общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, общественный инспектор, общественный эксперт или иное лицо субъекта общественного контроля обязаны проинформировать об этом соответственно субъекта общественного контроля или организационные структуры, указанные в части 2 статьи 9 настоящего Федерального закона, в письменной форме.

#### **Статья 12. Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований**

Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах.

#### **Статья 13. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации**

1. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти

субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, положениями об общественных советах.

2. Общественные советы содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

3. Общественные советы могут создаваться при органах местного самоуправления.

4. В состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации.

5. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются на конкурсной основе, если иной порядок формирования общественных советов при отдельных федеральных органах исполнительной власти не предусмотрен нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Организатором конкурса является Общественная палата Российской Федерации.

6. Требования к кандидатурам в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти разрабатываются соответствующим федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации. Правом выдвижения кандидатур в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений. Состав общественного совета, сформированный из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации. Председатель общественного совета избирается членами общественного совета из своего состава.

#### **Статья 14. Общественные наблюдательные комиссии**

1. Общественные наблюдательные комиссии осуществляют общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

2. Полномочия общественных наблюдательных комиссий по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и порядок их деятельности регулируются Федеральным законом 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».

#### **Статья 15. Общественные инспекции и группы общественного контроля**

1. Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют общественный контроль в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина,

учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

2. Полномочия, порядок организации и деятельности общественных инспекций и групп общественного контроля определяются федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

#### **Статья 16. Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления**

1. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, рассматривают итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль, рассматривают направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и направляют субъектам общественного контроля обоснованные ответы.

3. О результатах рассмотрения итоговых документов, указанных в части 2 настоящей статьи, субъекты общественного контроля информируются не позднее тридцати дней со дня их получения, а в случаях, не терпящих отлагательства, — незамедлительно.

4. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, при осуществлении общественного контроля вправе:

1) получать от субъектов общественного контроля информацию об осуществлении общественно-го контроля и о его результатах;

2) направлять субъектам общественного контроля обоснованные возражения на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам общественного контроля;

3) размещать информацию по вопросам общественного контроля за осуществляемой ими деятельностью на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

5. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, при осуществлении общественного контроля обязаны:

1) предоставлять субъектам общественного контроля в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, информацию о своей деятельности, представляющей общественный интерес;

2) рассматривать направленные им запросы субъектов общественного контроля в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации, регулирующим отдельные сферы общественных отношений, предоставлять запрашиваемую информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

3) рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами, учитывать предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, и принимать меры по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

6. Особенности осуществления общественного контроля за отдельными сферами деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, могут определяться законодательством Российской Федерации.

#### **Статья 17. Ассоциации и союзы субъектов общественного контроля**

1. Субъекты общественного контроля в целях координации своей деятельности, объединения усилий и средств для повышения эффективности общественного контроля вправе создавать ассоциации и союзы субъектов общественного контроля, а также проводить совместные мероприятия.

2. Субъекты общественного контроля взаимодействуют между собой на основе принципов открытости, прозрачности, равноправия и сотрудничества.

3. Ассоциации и союзы субъектов общественного контроля вправе разрабатывать и утверждать правила этики субъектов общественного контроля, принципы и механизмы эффективного осуществления общественного контроля.

### **Глава 3. ФОРМЫ И ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

#### **Статья 18. Формы общественного контроля**

1. Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

2. Общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

3. Порядок осуществления общественного контроля в формах, указанных в части 1 настоящей статьи, определяется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

#### **Статья 19. Общественный мониторинг**

1. Под общественным мониторингом в настоящем Федеральном законе понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных

и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

2. Организаторами общественного мониторинга являются Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

3. Общественный мониторинг проводится публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

4. Порядок проведения общественного мониторинга и определения его результатов устанавливается организатором общественного мониторинга. Организатор общественного мониторинга обнародует информацию о предмете общественного мониторинга, сроках, порядке его проведения и определения его результатов в соответствии с настоящим Федеральным законом.

5. Субъектом общественного контроля по результатам проведения общественного мониторинга может быть подготовлен итоговый документ, который подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

6. Итоговый документ, подготовленный по результатам общественного мониторинга, обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

7. В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий.

#### **Статья 20. Общественная проверка**

1. Под общественной проверкой в настоящем Федеральном законе понимается совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами.

2. Инициаторами общественной проверки могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля.



3. Порядок организации и проведения общественной проверки устанавливается ее организатором в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

4. Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемого органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов.

5. Срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней.

6. При подготовке общественной проверки ее организатор вправе направить в проверяемые орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для проведения общественной проверки документов и других материалов.

7. По результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать, в частности, основания для проведения общественной проверки, перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

8. Итоговый документ (акт), подготовленный по результатам общественной проверки, направляется руководителю проверяемого органа или организации, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

#### **Статья 21. Права и обязанности общественного инспектора**

1. Общественный инспектор – гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки. Общественный инспектор при проведении общественной проверки пользуется необходимыми для ее эффективного проведения правами, установленными законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок проведения общественных проверок в отдельных сферах государственного управления, в том числе правом получать информацию, необходимую для проведения общественной проверки, подготавливать по результатам общественной проверки итоговый документ (заключение) и участвовать в его подготовке, а также высказывать особое мнение в итоговом документе.

2. Итоговый документ (заключение), представленный общественным инспектором организатору общественной проверки, должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации.

3. Общественный инспектор обязан сообщить организатору общественной проверки о наличии у общественного инспектора конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него. Информация об этом обнаружится в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

4. В случае нарушения общественным инспектором обязанностей, установленных частями 2 и 3 настоящей статьи, он не может быть участником данной общественной проверки и в дальнейшем привлекаться к проведению другой общественной проверки.

#### **Статья 22. Общественная экспертиза**

1. Под общественной экспертизой в настоящем Федеральном законе понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом

общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Проведение общественной экспертизы является обязательным в отношении актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов в случаях, установленных федеральными законами.

3. Общественная экспертиза может проводиться по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

4. Инициаторами проведения общественной экспертизы могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля.

5. Порядок проведения общественной экспертизы устанавливается ее организатором в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

6. Если проведение общественной экспертизы в соответствии с федеральным законодательством является обязательным, организатор общественной экспертизы может привлечь на общественных началах к проведению общественной экспертизы специалиста в соответствующей области знаний (общественного эксперта) либо сформировать экспертную комиссию. Экспертная комиссия формируется из общественных экспертов, имеющих соответствующее образование и квалификацию в различных областях знаний.

7. Отбор кандидатур для включения в состав общественных экспертов осуществляется организатором общественной экспертизы на основании сведений, предоставленных научными и (или) образовательными организациями, общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, а также на основании сведений, размещенных на личных страницах общественных экспертов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

8. Срок проведения общественной экспертизы не может превышать сто двадцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами.

9. Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, должен содержать:

1) объективные, достоверные и обоснованные выводы общественных экспертов (экспертной комиссии) о соответствии или несоответствии акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, или их отдельных положений законодательству Российской Федерации, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза;

3) предложения и рекомендации по совершенствованию акта, проекта акта, решения, проекта решения, документа или других материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза.

10. Итоговый документ (заключение), подготовленный по результатам общественной экспертизы, направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

#### **Статья 23. Права и обязанности общественного эксперта**

1. Общественный эксперт при проведении общественной экспертизы пользуется необходимыми для ее эффективного проведения правами, установленными законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок проведения общественной экспертизы в отдельных сферах общественных отношений, в том числе правом подготавливать по результатам общественной экспертизы итоговый документ (заключение) либо участвовать в подготовке общего итогового документа (общего заключения).

2. Итоговый документ (заключение), представленный общественным экспертом организатору общественной экспертизы, должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной экспертизы.

3. Общественный эксперт обязан сообщить организатору общественной экспертизы о наличии у общественного эксперта конфликта интересов, а также о любых попытках подкупа или давления на него. Информация об этом обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

4. В случае нарушения общественным экспертом обязанностей, установленных частями 2 и 3 настоящей статьи, он не может быть участником данной общественной экспертизы и в дальнейшем привлекаться к проведению других общественных экспертиз.

#### **Статья 24. Общественное обсуждение**

1. Под общественным обсуждением в настоящем Федеральном законе понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

2. Общественное обсуждение проводится с привлечением к участию в нем представителей различных профессиональных и социальных групп, в том числе лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть решение, проект которого выносится на общественное обсуждение.

3. Общественное обсуждение проводится публично и открыто. Участники общественного обсуждения вправе свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение. Общественное обсуждение указанных вопросов может проводиться через средства массовой информации, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

4. Порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Организатор общественного обсуждения в соответствии с настоящим Федеральным законом заблаговременно обнародует информацию о вопросе, выносимом на общественное обсуждение, сроке, порядке его проведения и определения его результатов. При этом организатор обеспечивает всем участникам общественного обсуждения свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, выносимого на общественное обсуждение.

5. По результатам общественного обсуждения подготавливается итоговый документ (протокол), который направляется на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления и обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

#### **Статья 25. Общественные (публичные) слушания**

1. Под общественными (публичными) слушаниями в настоящем Федеральном законе понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

2. Общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

3. Общественные (публичные) слушания проводятся в помещении, пригодном для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вопросы, вынесенные на общественные (публичные) слушания. Организатор слушаний не вправе ограничить доступ в помещение заинтересованных лиц или их представителей.

4. Общественные (публичные) слушания проводятся публично и открыто. Участники общественных (публичных) слушаний вправе свободно высказывать свое мнение и вносить предложения и замечания по вопросу, вынесенному на общественные (публичные) слушания.

5. Порядок проведения общественных (публичных) слушаний и определения их результатов устанавливается их организатором в соответствии с законодательством Российской Федерации. Организатор общественных (публичных) слушаний в соответствии с настоящим Федеральным законом заблаговременно обнародует информацию о вопросе, вынесенном на общественные (публичные) слушания, а также о дате, времени, месте и порядке их проведения и определения их результатов. При этом организатор общественных (публичных) слушаний обеспечивает всем их участникам свободный доступ к имеющимся в его распоряжении материалам, касающимся вопроса, вынесенного на общественные (публичные) слушания.

6. По результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях.

7. Итоговый документ (протокол), подготовленный по результатам общественных (публичных) слушаний, направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и обнародуется в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

#### **Статья 26. Определение и обнародование результатов общественного контроля**

1. Определение и обнародование результатов общественного контроля осуществляются путем подготовки и направления в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итогового документа, подготовленного по результатам общественного контроля: итогового документа общественного мониторинга, акта общественной проверки, заключения общественной экспертизы, протокола общественного обсуждения, протокола общественных (публичных) слушаний, а также в иных формах, предусмотренных федеральными законами.

2. В итоговом документе, подготовленном по результатам общественного контроля, указываются место и время осуществления общественного контроля, задачи общественного контроля, субъекты общественного контроля, формы общественного контроля, установленные при осуществлении общественного контроля факты и обстоятельства, предложения, рекомендации и выводы. К итоговому документу прилагаются иные документы, полученные при осуществлении общественного контроля.

3. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации на основании результатов общественного контроля вправе:

1) направлять в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, предложения и рекомендации по совершенствованию их деятельности, а также по устранению причин и условий, способствовавших нарушению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) выдвигать общественную инициативу в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) оспаривать в установленном федеральным законом порядке (в том числе в судебном и (или) административном порядке) нормативные правовые акты, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

4. Субъекты общественного контроля в соответствии с настоящим Федеральным законом обнаруживают информацию о своей деятельности, о проводимых мероприятиях общественного контроля и об их результатах, в том числе размещают ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в средствах массовой информации, а также при необходимости направляют информацию о результатах общественного контроля в органы прокуратуры и (или) органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

5. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, обязаны рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, и в установленный законодательством Российской Федерации срок направлять соответствующим субъектам общественного контроля обоснованные ответы.

#### **Глава 4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ**

##### **Статья 27. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об общественном контроле**

1. Субъект общественного контроля в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций вносит предложения в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления о привлечении к ответственности виновных должностных лиц.

2. Воспрепятствование законной деятельности субъектов общественного контроля, необоснованное вмешательство субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказание неправомерного воздействия на указанные органы и организации влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

3. Нарушение субъектом общественного контроля, общественным инспектором, общественным экспертом или иным лицом субъекта общественного контроля настоящего Федерального закона, в том числе размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет искаженных или недостоверных сведений о результатах общественного контроля, влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Президент Российской Федерации

В. Путин

21 декабря 2011 года № 888-ПК

## **ЗАКОН «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ (ГРАЖДАНСКОМ) КОНТРОЛЕ В ПЕРМСКОМ КРАЕ»**

Принят Законодательным Собранием Пермского края  
1 декабря 2011 года

Настоящий Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, положениями Устава Пермского края, Законом Пермского края от 13.01.2009 № 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края», иными законами Пермского края устанавливает правовые основы осуществления общественного (гражданского) контроля.

### **Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **Статья 1. Сфера применения настоящего Закона**

1. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением общественно-го (гражданского) контроля в Пермском крае и рассмотрением его результатов.

2. Настоящим Законом устанавливаются:

1) основы осуществления общественного (гражданского) контроля гражданами и(или) их объединениями в Пермском крае;

2) порядок рассмотрения органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления Пермского края и должностными лицами результатов общественного (гражданского) контроля в форме, установленной настоящим Законом;

3) особенности осуществления общественного (гражданского) контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан в деятельности государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения.

3. Настоящий Закон не ограничивает право граждан и(или) их объединений на проведение общественного (гражданского) контроля и направление его результатов в органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления и другим лицам в ином порядке, чем установлено настоящим Законом.

4. При осуществлении общественного (гражданского) контроля иностранные граждане и лица без гражданства пользуются равными с гражданами Российской Федерации правами.

#### **Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе**

Для целей настоящего Закона используются следующие основные понятия:

1) общественный (гражданский) контроль – непосредственное наблюдение гражданами и(или) их объединениями за соблюдением прав и законных интересов граждан;

2) государственные и муниципальные учреждения как объекты общественного (гражданского) контроля региональной группой общественного (гражданского) контроля – государственные и муниципальные учреждения в области здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка;

3) региональная группа общественного (гражданского) контроля общественных (гражданских) наблюдателей – группа граждан, осуществляющая общественный (гражданский) контроль за соблюдением



прав и законных интересов граждан в деятельности государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка, и создаваемая Общественной палатой Пермского края в порядке, установленном настоящим Законом;

4) акт по результатам общественного (гражданского) контроля – итоговый документ, составляемый гражданами и(или) их объединениями, региональной группой общественного (гражданского) контроля по результатам проведения общественного (гражданского) контроля и содержащий в себе информацию, предусмотренную настоящим Законом;

5) заключение на акт по результатам общественного (гражданского) контроля – документ органа государственной власти Пермского края, органа местного самоуправления, должностного лица, содержащий в себе информацию о рассмотрении акта по результатам общественного (гражданского) контроля.

### **Статья 3. Права граждан при осуществлении общественного (гражданского) контроля и при рассмотрении его результатов**

1. Граждане и(или) их объединения вправе по своему усмотрению осуществлять общественный (гражданский) контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан.

2. При осуществлении общественного (гражданского) контроля граждане и(или) их объединения самостоятельно определяют порядок его проведения.

3. Общественный (гражданский) контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан в деятельности государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка, может осуществляться в порядке, предусмотренном настоящим Законом.

4. Граждане и(или) их объединения вправе самостоятельно определять формы направления результатов общественного (гражданского) контроля в органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления и иным лицам.

5. Граждане и(или) их объединения имеют право на рассмотрение по существу результатов общественного (гражданского) контроля и принятие необходимых мер реагирования со стороны органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления и иных лиц.

### **Статья 4. Принципы общественного (гражданского) контроля**

Основными принципами осуществления общественного (гражданского) контроля являются:

- приоритет прав и свобод человека, законных интересов граждан;
- законность;
- открытость и прозрачность мероприятий и результатов общественного (гражданского) контроля;
- уважение прав и законных интересов лиц, деятельность которых стала предметом общественно-го (гражданского) контроля;
- невмешательство в деятельность лиц, ставшую предметом общественного (гражданского) контроля;
- обязанность органа государственной власти Пермского края, органа местного самоуправления, должностного лица представить письменное заключение по результатам общественного (гражданского) контроля;
- добровольность и безвозмездность участия граждан в общественном (гражданском) контроле;
- отсутствие запрета на осуществление общественного (гражданского) контроля в иных формах и порядке, чем это предусмотрено настоящим Законом.

### **Статья 5. Гарантии безопасности гражданина и(или) объединений граждан при осуществлении общественного (гражданского) контроля**

Запрещается преследование гражданина и(или) их объединений в связи с осуществлением общественного (гражданского) контроля.

### **Статья 6. Субъекты осуществления общественного (гражданского) контроля**

Субъектами осуществления общественного (гражданского) контроля являются граждане, их объединения, региональная группа общественного (гражданского) контроля, члены региональной группы общественного (гражданского) контроля.

## **Глава II. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО (ГРАЖДАНСКОГО) КОНТРОЛЯ В ПЕРМСКОМ КРАЕ**

### **Статья 7. Право граждан и(или) их объединений на рассмотрение результатов общественного (гражданского) контроля**

1. Граждане и(или) их объединения вправе направлять результаты общественного (гражданского) контроля в государственные органы Пермского края, органы местного самоуправления и должностным лицам.

2. Настоящим Законом устанавливается право граждан и(или) их объединений на рассмотрение результатов общественного (гражданского) контроля государственными органами Пермского края, органами местного самоуправления, должностными лицами в форме акта по результатам общественного (гражданского) контроля и получение письменного заключения на акт, за исключением случаев, указанных в статье 13 настоящего Закона.

### **Статья 8. Права граждан и(или) их объединений при рассмотрении акта по результатам общественного (гражданского) контроля**

При рассмотрении акта по результатам общественного (гражданского) контроля государственным органом Пермского края, органом местного самоуправления или должностным лицом граждане и(или) их объединения имеют право:

1) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения акта по результатам общественного (гражданского) контроля, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

2) получать письменное заключение по существу акта по результатам общественного (гражданского) контроля.

### **Статья 9. Требования к акту по результатам общественного (гражданского) контроля**

1. Акт по результатам общественного (гражданского) контроля составляется в письменном виде и должен включать в себя:

- краткое описание оснований проведения общественного (гражданского) контроля;
- цели проведения общественного (гражданского) контроля;
- краткое описание методики общественного (гражданского) контроля;
- критерии выявления нарушения прав и законных интересов граждан;
- описание результатов общественного (гражданского) контроля с указанием на установленные в ходе проведения мероприятия факты и выявленные нарушения соблюдения прав и законных интересов граждан;

— выводы по результатам общественного (гражданского) контроля и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

2. К акту по результатам гражданского контроля прилагаются копии протоколов, в которых указываются место и время проведения общественного (гражданского) контроля, состав участвующих в проведении контроля лиц, установленные при проведении мероприятия фактические обстоятельства, а при необходимости иные документы, подтверждающие проведение общественного (гражданского) контроля и выявленные при его проведении нарушения прав и законных интересов граждан. Протоколы должны быть подписаны не менее чем двумя участвовавшими в проведении контроля лицами.

#### **Статья 10. Направление и регистрация акта по результатам общественного (гражданского) контроля**

1. Гражданин и(или) объединение граждан направляют акт по результатам общественного (гражданского) контроля непосредственно в тот государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение вопросов, ставших предметом общественного (гражданского) контроля.

2. Акт общественного (гражданского) контроля подлежит обязательной регистрации в день поступления в государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или должностному лицу.

3. Акт по результатам общественного (гражданского) контроля, предмет которого не входит в компетенцию данного государственного органа Пермского края, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение трех дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит предмет контроля, с уведомлением направившего акт о его переадресации, за исключением случая, указанного в части 3 статьи 13 настоящего Закона.

4. В случае если предмет общественного (гражданского) контроля относится к компетенции нескольких государственных органов Пермского края, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия акта по результатам общественного (гражданского) контроля в течение трех дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы Пермского края, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

#### **Статья 11. Обязательность принятия акта по результатам общественного (гражданского) контроля к рассмотрению**

1. Акт по результатам общественного (гражданского) контроля с приложениями, поступивший в государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

2. В случае необходимости рассматривающие акт по результатам общественного (гражданского) контроля государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

#### **Статья 12. Рассмотрение акта по результатам общественного (гражданского) контроля**

1. Государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления Пермского края или должностное лицо:

1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение акта по результатам общественного (гражданского) контроля, в случае необходимости с участием гражданина или представителя объединения граждан, направивших акт;

2) запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения документы и материалы в других государственных органах Пермского края, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц;

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан;

4) дает письменное заключение по существу акта по результатам общественного (гражданского) контроля, за исключением случаев, указанных в статье 13 настоящего Закона;

5) уведомляет гражданина и(или) объединение граждан о направлении акта по результатам общественного (гражданского) контроля на рассмотрение в другой государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

2. Государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении запроса на предоставление документов и материалов, необходимых для рассмотрения акта по результатам общественного (гражданского) контроля, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления, обязаны в течение 15 дней направить на него ответ.

3. Заключение на рассмотрение акта по результатам общественного (гражданского) контроля должно включать в себя:

- результаты проведения проверки по указанным в акте фактам;
- оценку подтвержденных в ходе проверки фактов на соответствие правам и законным интересам граждан;
- описание мер по устранению выявленных нарушений или календарный план их устранения;
- мотивированное обоснование в случае несогласия с фактами, выводами и рекомендациями, указанными в акте;
- описание мер по предупреждению повторного нарушения прав и законных интересов граждан, выявленного в ходе мероприятия по общественному (гражданскому) контролю, и календарный план их реализации.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

4. В случае несогласия с принятыми мерами реагирования на действия органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления Пермского края и должностных лиц может быть подана жалоба в вышестоящий в порядке подчиненности орган или должностному лицу, прокурору или в суд в порядке, установленном законодательством.

### **Статья 13. Порядок рассмотрения отдельных актов по результатам общественного (гражданского) контроля**

1. В случае если в акте по результатам общественного (гражданского) контроля не указаны фамилии граждан или наименование некоммерческой организации, проводивших гражданский контроль, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается.

2. Государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении акта по результатам общественного (гражданского) контроля, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить акт по результатам общественного (гражданского)

контроля без ответа по существу и сообщить некоммерческой организации, гражданину, направившим обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

3. В случае если текст акта по результатам общественного (гражданского) контроля не поддается прочтению, ответ на акт не дается и он не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение трех дней со дня регистрации акта сообщается гражданину и(или) объединению граждан, направившим акт, если почтовый адрес поддается прочтению.

#### **Статья 14. Сроки рассмотрения акта по результатам общественного (гражданского) контроля**

Акт по результатам общественного (гражданского) контроля, поступивший в государственный орган Пермского края, орган местного самоуправления Пермского края или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации акта.

### **Глава III. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО (ГРАЖДАНСКОГО) КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ, ДОСТУП В КОТОРЫЕ РЕГЛАМЕНТИРОВАН ПРАВИЛАМИ ВНУТРЕННЕГО РАСПОРЯДКА**

**Статья 15. Особенности реализации права граждан и(или) их объединений при осуществлении общественного (гражданского) контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка**

1. Осуществление общественного (гражданского) контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка, может осуществляться региональной группой общественного (гражданского) контроля, ее членами.

2. Положения настоящей главы не умаляют права граждан и(или) их объединений на осуществление общественного (гражданского) контроля в ином порядке, чем это предусмотрено настоящей главой.

3. При осуществлении общественного (гражданского) контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан, находящихся в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания, не допускается вмешательство в деятельность указанных учреждений и нарушение правил их внутреннего распорядка.

**Статья 16. Порядок формирования региональной группы общественного (гражданского) контроля и наделения полномочиями ее членов**

1. В Пермском крае создается одна региональная группа общественного (гражданского) контроля, которая осуществляет свою деятельность на всей территории Пермского края.

2. Правом выдвижения кандидатур в состав региональной группы общественного (гражданского) контроля обладает некоммерческая организация, имеющая государственную регистрацию, осуществляющая свою деятельность на территории Пермского края и имеющая своей уставной целью или направлением деятельности защиту или содействие защите прав и свобод человека и гражданина. Кандидатура члена региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей выдвигается высшим органом управления некоммерческой организации с учетом согласия кандидата.

Некоммерческая организация может выдвинуть не более пяти кандидатур в состав региональной группы общественного (гражданского) контроля.

3. Кандидатура в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля утверждается Комиссией по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате Пермского края (далее – Комиссия при Общественной палате). Не менее половины членов Комиссии при Общественной палате должны составлять представители некоммерческих организаций, имеющих государственную регистрацию, уставной целью или направлением деятельности которых является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина. В состав Комиссии при Общественной палате входит по согласованию Уполномоченный по правам человека в Пермском крае.

4. Некоммерческая организация, выдвинувшая кандидатуру в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля, направляет в Комиссию при Общественной палате заявление о выдвижении кандидатуры в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля. К заявлению должны быть приложены:

- 1) решение высшего органа управления некоммерческой организации;
- 2) копия устава;
- 3) копия документа, подтверждающая государственную регистрацию некоммерческой организации;
- 4) сведения о кандидате в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля, включающие в себя биографическую справку и информацию об имеющемся опыте работы в области защиты прав граждан;
- 5) заявление кандидата в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля в письменной форме, подтверждающее его желание войти в состав региональной группы общественного (гражданского) контроля.

5. Комиссия при Общественной палате в срок, не превышающий одного месяца с момента направления заявления о выдвижении кандидата в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля и документов, указанных в части 4 настоящей статьи, принимает решение об утверждении кандидатуры члена региональной группы общественного (гражданского) контроля либо об отклонении предложенной кандидатуры. О результатах рассмотрения заявления о выдвижении кандидатуры в состав региональной группы общественного (гражданского) контроля сообщается некоммерческой организации, выдвинувшей кандидатуру.

6. В течение 10 дней со дня принятия Комиссией при Общественной палате решения об утверждении кандидатуры в члены региональной группы общественного (гражданского) контроля члену региональной группы общественного (гражданского) контроля выдается удостоверение. Образец указанного удостоверения утверждается Общественной палатой и подписывается председателем Общественной палаты Пермского края. Удостоверение дает право члену региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей осуществлять свои полномочия на территории Пермского края на указанный в нем период.

7. Комиссия при Общественной палате информирует руководителей органов исполнительной власти Пермского края и органов местного самоуправления, в ведении которых находятся государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка, о том, что региональная группа общественного (гражданского) контроля сформирована, и направляет в их адрес список членов региональной группы общественного (гражданского) контроля.

8. Срок полномочий региональной группы общественного (гражданского) контроля составляет два года.

### **Статья 17. Члены региональной группы общественного (гражданского) контроля**

1. Членом региональной группы общественного (гражданского) контроля может быть лицо, достигшее возраста 18 лет и имеющее опыт работы в области защиты прав и свобод человека, законных интересов граждан. Члены региональной группы общественного (гражданского) контроля осуществляют свою деятельность на общественных началах.

2. Членом региональной группы общественного (гражданского) контроля не может быть лицо, имеющее судимость либо признанное решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным. Одно и то же лицо не может быть назначено членом региональной группы общественного (гражданского) контроля более трех раз подряд.

### **Статья 18. Прекращение полномочий члена региональной группы общественного (гражданского) контроля**

Полномочия члена региональной группы общественного (гражданского) контроля прекращаются при наличии одного из следующих оснований:

– истечение срока полномочий региональной группы общественного (гражданского) контроля, в состав которой он входит;

– обращение члена региональной группы общественного (гражданского) контроля в Общественную палату Пермского края с письменным заявлением о выходе из состава региональной группы со дня подачи заявления;

– вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена региональной группы общественного (гражданского) контроля либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

– вступление в законную силу решения суда о признании члена региональной группы общественного (гражданского) контроля недееспособным или ограниченно дееспособным;

– вступление в законную силу решения суда о признании члена региональной группы общественного (гражданского) контроля безвестно отсутствующим;

– смерть члена региональной группы общественного (гражданского) контроля или вступление в законную силу решения суда, которым гражданин объявлен умершим;

– решение высшего органа управления некоммерческой организации, выдвинувшего кандидатуру члена региональной группы общественного (гражданского) контроля, об отзыве указанного члена региональной группы общественного (гражданского) контроля в связи с ненадлежащим исполнением своих обязанностей;

– ликвидация некоммерческой организации, выдвинувшей кандидатуру члена региональной группы общественного (гражданского) контроля.

### **Статья 19. Полномочия членов региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей**

1. При проведении мероприятия по общественному (гражданскому) контролю в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения субъекты общественного (гражданского) контроля вправе:

– посещать государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения в составе не менее двух членов региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей без специального разрешения учреждения (организации) при соблюдении правил внутреннего распорядка;



– беседовать с лицами, находящимися в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания, без временных и количественных ограничений в условиях конфиденциальности, если это не угрожает физической и психической безопасности самого лица и не нарушает внутреннего распорядка учреждения;

– с согласия лиц, находящихся в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, или с согласия их законных представителей знакомиться с документами, имеющимися в данном учреждении (их личными делами, историями болезни, с любыми другими документами, связанными с их пребыванием в учреждении);

– обращаться к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам по вопросам, связанным с обеспечением прав и законных интересов граждан;

– вносить на рассмотрение органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц акты по результатам общественного (гражданского) контроля, включающие в себя предложения о мерах по устранению выявленных нарушений;

– в случае необходимости обжаловать неправомерные действия и решения органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц в порядке, установленном законодательством;

– участвовать в проведении согласительных процедур в случае несогласия с принятыми мерами реагирования органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления, должностных лиц.

2. При исполнении своих полномочий член региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей обязан:

– соблюдать положения нормативных правовых актов, обеспечивающих работу государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения;

– уважительно относиться к гражданам, находящимся в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, и к сотрудникам данных учреждений;

– подчиняться законным требованиям администрации государственных и муниципальных учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения.

3. При исполнении своих полномочий член региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей не вправе:

– осуществлять какое-либо прямое воздействие или вмешательство в деятельность контролируемого учреждения;

– разглашать сведения, полученные им при осуществлении общественного (гражданского) контроля и относящиеся к частной жизни лиц, без их согласия и согласия их законных представителей.

### **Статья 20. Полномочия Общественной палаты Пермского края**

В целях осуществления мероприятий по общественному (гражданскому) контролю в порядке, установленном настоящей главой, Общественная палата Пермского края:

– ежегодно обобщает и представляет доклад о результатах общественного (гражданского) контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения по итогам проведенных мероприятий и направляет его в органы государственной власти Пермского края и органы местного самоуправления, в ведении которых находятся соответствующие государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения;



- организывает обучение кандидатов в общественные (гражданские) наблюдатели;
- осуществляет выдачу удостоверений общественного (гражданского) наблюдателя членам региональной группы общественных (гражданских) наблюдателей.

**Статья 21. Порядок осуществления общественного (гражданского) контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка**

В целях обеспечения своей деятельности региональная группа общественного (гражданского) контроля:

- разрабатывает и утверждает регламент работы региональной группы общественного (гражданского) контроля;
- разрабатывает методики проведения мероприятий по общественному (гражданскому) контролю;
- разрабатывает и утверждает на своих заседаниях план проведения мероприятий по общественному (гражданскому) контролю на текущий год;
- реализует плановые и внеплановые мероприятия по общественному (гражданскому) контролю;
- уведомляет Комиссию при Общественной палате о плане проведения мероприятий по общественному (гражданскому) контролю на текущий год не позднее 14 дней с момента его утверждения;
- в случае получения информации о грубых или массовых фактах нарушения прав граждан организует посещение учреждения немедленно без предварительного согласования;
- направляет акты и иные материалы по результатам общественного (гражданского) контроля в Общественную палату Пермского края, а также в органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления, в ведении которых находятся учреждения, соблюдение прав и законных интересов граждан в которых являлось объектом проверки.

**Статья 22. Финансовое обеспечение осуществления общественного (гражданского) контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, доступ в которые регламентирован правилами внутреннего распорядка**

1. Расходы, связанные с обеспечением осуществления общественного (гражданского) контроля в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и социального обслуживания населения, учитываются в законе Пермского края о краевом бюджете в строке расходов, связанных с обеспечением деятельности Общественной палаты на соответствующий финансовый год.

2. Общественные (гражданские) наблюдатели не могут получать материального вознаграждения за свою деятельность.

#### **Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Статья 23. Ответственность за нарушение настоящего Закона**

Лица, виновные в нарушении настоящего Закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации и Пермского края.

**Статья 24. Вступление в силу настоящего Закона**

Настоящий Закон вступает в силу с 1 января 2012 года, но не ранее чем через десять дней после дня его официального опубликования.

Губернатор Пермского края

О.А.ЧИРКУНОВ

21.12.2011 № 888-ПК

## Сведения об авторах

**Вандышева Елена Александровна** – старший преподаватель департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, эксперт приемной Антикоррупционного сетевого кабинета «Транспаренси Интернешнл – Россия».

**Галицкая Анна Дмитриевна** – студентка первого курса магистратуры департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург.

**Горный Михаил Бениаминович** – директор АНО «Содружество», доцент департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург.

**Евдокимова Наталья Леонидовна** – ответственный секретарь правозащитного совета Санкт-Петербурга, член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

**Петухова Ксения Дмитриевна** – выпускница департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург.

**Сорбалэ Алексей Борисович** – студент третьего курса бакалавриата факультета менеджмента отделения прикладной политологии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург.



# **Технологии противодействия коррупции**

**МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ**

**Под редакцией М.Б. Горного**

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»  
Технический редактор – Фофанова Н.М.  
Корректор – Капитонов Д.М.  
Компьютерная верстка – Малышева И.Ю.

ISBN 978-5-87857-230-9



Подписано в печать 20.10.2014.  
Формат 70X100/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Гарнитура NewtonC. П.л. 6. Усл.п.л. 14,19. Тираж 300 экз. Заказ №

Издательство «Норма»  
190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., 25/14, оф. 430  
E-mail: nor@peterlink.ru  
Отпечатано с готовых диапозитивов в ООО «Типография «Феникс»  
194156, Санкт-Петербург, В.О., пр. Энгельса, д. 27.