

**РЕКОМЕНДАЦИИ
ШЕСТОГО ЕВРАЗИЙСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ФОРУМА
«СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»**

(Москва, 26–27 апреля 2017 года, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации)

Участники Шестого Евразийского антикоррупционного форума «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции», обсудив теоретические проблемы социального контроля как ключевого элемента противодействия коррупции и его регламентацию в различных правовых порядках, криминологическую характеристику коррупционной преступности, практические вопросы, связанные с повышением эффективности социального контроля, констатируют:

противодействие коррупции является задачей не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и гражданского общества, организаций, а также граждан;

цели обеспечения социального контроля в сфере противодействия коррупции определяют комплексную задачу для всех отраслей законодательства, поскольку только их сбалансированное взаимодействие может привести к снижению негативного влияния коррупции на развитие современного государства и общества;

совершенствование государственной антикоррупционной политики предполагает проведение междисциплинарных научных исследований состояния, тенденций и динамики коррупции, а также законодательства о противодействии коррупции и практики его применения;

при анализе значения социального контроля в антикоррупционной сфере следует учитывать, что его пределы и содержание обусловлены исторически и социокультурно, определяются господствующим в конкретном обществе мировоззрением и идеологией.

Недостаточность социального контроля в сфере противодействия коррупции сказывается на всех сторонах общественной жизни и имеет такие разрушительные последствия, как:

- монополизация коррупции, становящейся прерогативой узкого круга высокопоставленных лиц, имеющих тесные связи с крупным бизнесом по всему миру;

- снижение стимулов для добросовестной работы должностных лиц органов государственной власти;

- подрыв доверия населения и легитимности государственной и местной власти;

- необоснованное перераспределение бюджетных средств, истощающее стратегические социальные программы, позволяющее коррупционерам сохранять свое положение в поделенных сферах влияния;

- рассмотрение обращений, содержащих сведения о возможных фактах проявления коррупции, в общем порядке, без проведения доследственных проверок и возбуждения уголовных дел или дел об административных правонарушениях.

В условиях незрелости социального контроля антикоррупционная деятельность общественных объединений и частных организаций осуществляется пассивно, не гарантируется свободное развитие человека, а также не удовлетворяются его материальные и духовные потребности.

Несмотря на активное использование государствами запретительных и ограничительных антикоррупционных мер, ощущается острая нехватка механизмов, стимулирующих правомерное поведение и способствующих раскрытию информации о коррупции.

Участники Форума в целях эффективной реализации международных антикоррупционных стандартов в национальных правовых системах и решения задач обеспечения социального контроля в противодействии коррупции приняли следующие рекомендации.

1. Коррупция представляет собой угрозу утраты регулятивного значения права, дезорганизацию системы общественных отношений, устанавливаемой в результате точной и полной реализации правовых норм всеми субъектами права. Недостатки в организации социального контроля являются предпосылкой кризиса всей правовой системы.

Реализация современных моделей охраны правопорядка требует непрерывного сотрудничества представителей общественности, включая научное и экспертное сообщества, и правоохранительных органов в изучении динамики преступлений коррупционной направленности, их факторов, а также в мониторинге эффективности мер по противодействию коррупции.

2. Из Конвенции ООН против коррупции 2003 г. следует, что пока рано говорить об устоявшемся международном стандарте социального контроля. Статья 13 данной Конвенции возлагает на каждое государство-участника обязательство по обеспечению участия гражданского общества в профилактике коррупции, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства.

Международно-правовое обязательство в сфере социального контроля, сформулированное в статье 13 Конвенции ООН против коррупции, – общепризнанный стандарт, распространяющий свое действие практически на все государства, к каким бы правовым системам они не относились, а также:

- индикатор развития государства и общества в их «тандеме» антикоррупционных мер;

- результат развития каталога прав человека, включая социальные, политические и экономические права граждан, права на доступ к информации, правосудию, защиту чести и достоинства, деловой репутации и т.д.

3. Защита национальных интересов при реализации международных антикоррупционных стандартов должна входить в число приоритетов при развитии евразийской интеграции. При этом заслуживает внимания научное предложение, обоснованное Институтом законодательства и сравнительного

правоведения при Правительстве Российской Федерации, о разработке концепции Евразийской антикоррупционной стратегии. В проект Евразийской антикоррупционной стратегии, учитывающей национальные интересы и специфику правовых систем участвующих в Евразийском экономическом союзе государств, особенности законодательного регулирования в антикоррупционной сфере, включены положения об осуществлении социального контроля.

4. Ревизия и упорядочение антикоррупционного законодательства, ликвидация не согласованных друг с другом положений, неэффективных и устаревших норм права, юридических коллизий и пробелов, приводящих к правовой неопределенности, является необходимым и неотъемлемым условием для создания единой системы нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

Указанная систематизация не только обеспечит полноту и единообразие в регулировании общественных отношений, но и предоставит возможность хорошо ориентироваться в законодательстве и оперативно находить нужные нормы и формы реагирования.

5. Разрабатывая рекомендации по противодействию коррупции, следует учитывать социальный фон, который во многом определяет антикоррупционную правоприменительную практику. Снижению или искажению эффективности предпринимаемых мер по предотвращению коррупции в образовании и здравоохранении способствуют:

- доминирование в массовом сознании установок на пассивное подчинение коррупционному давлению;
- широкое распространение конформистской стратегии поведения в сфере коррупции;
- коррупционное правосознание;
- недостаточное освещение средствами массовой информации антикоррупционной проблематики;

– феномен «информкоррупции», представляющий собой искаженное отражение реального состояния коррупции в обществе.

Последний обусловлен высокой латентностью взяточничества в бытовой коррупции, что дискредитирует один из основных принципов права – неотвратимость наказания.

Новейшие исследования, опыт стран и регионов, наиболее продвинувшихся в борьбе с коррупцией (Норвегия, Сингапур, Гонконг), подтверждают, что достижение позитивных результатов в данной сфере не может быть связано исключительно с возможностью применения мер принуждения. Правовое поощрение также выступает как стимул, воздействующий на сознание индивида, вызывая заинтересованность в получении определенных благ (пенсия государственного служащего, социальный пакет, включая медицинское обслуживание, награды, льготы для обучения для детей и т.д.).

6. Анализ имеющихся средств оценки уровня коррупции подтверждает практически полное отсутствие в применяемых методологиях инструментов анализа социально-психологического измерения коррупции, включающего установки и диспозиции населения в целом и различных социальных групп, определяющие их предрасположенность к коррупционному поведению. Вместе с тем социальный контроль аккумулирует опыт не только современников, но и всех предшествующих поколений, осознававших связанность происходивших событий, процессов и явлений с их последствиями. Разработка социально-психологического инструментария является важной научной задачей, решение которой позволило бы получить более целостную картину коррупции как социального явления с учетом ее латентных аспектов.

7. Как правило, в качестве меры противодействия коррупции предлагается сокращение присутствия государства на рынке. Однако чрезмерная вера в силы рынка и саморегулирование без участия государства скорее усилят проявления коррупции, чем позволят избавиться от коррупции.

Это наглядно подтверждается поражённостью коррупцией многих сфер, переведённых на саморегулирование. В качестве наиболее одиозных примеров можно привести строительную и оценочную деятельность, а также проведение технического осмотра. Необходимо продолжить поиск оптимального сочетания государственного и негосударственного регулирования, не допуская при этом ослабления традиционных и хорошо себя зарекомендовавших элементов социального контроля.

8. Понятие конфликта интересов – одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в зарубежном и отечественном законодательстве. По законодательству конфликт интересов имеет иррациональную, вредоносную и даже коррупционную природу. Однако в научной литературе конфликт интересов характеризуется двойственностью, поскольку его результаты не всегда вредны, а в отдельных случаях и полезны государственным органам. Таким образом, необходимо рассмотреть возможность сохранения интересов в случаях, когда это носит позитивный характер.

9. Требуется включение в законодательство критериев дифференциации конфликта интересов (действительного или кажущегося) и ситуации возможного конфликта интересов, а также предконфликтной ситуации. В последнем случае имеется лишь потенциальная возможность возникновения конфликта интересов, например при изменении должностных обязанностей. Выявление таких предконфликтных ситуаций – важный элемент предупреждения конфликта интересов.

10. Представляется целесообразным включение в число общих принципов служебного поведения государственных (муниципальных) служащих этических начал должностного поведения, в том числе и для должностных лиц, наделённых организационно-распорядительными полномочиями (руководителей). Указанные лица должны учитывать положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, сознательно сохранять чистоту общественных связей, повседневного

окружения и круга общения, не приносить товарно-денежные, обменные отношения в политическую жизнь. Необходимо разработать и внедрить в практику рекомендации по соблюдению должностными лицами норм этики (морали) в целях противодействия коррупции, которые позволят оценивать соразмерность действий должностных лиц и возможного ущерба институту власти и общества в целом.

Также значимой мерой по профилактике коррупции и конфликта интересов следует считать обновление Типового кодекса этики и служебного поведения государственных (муниципальных) служащих. Кодекс этики и служебного поведения должен представлять собой свод принципов профессиональной (служебной) этики, норм и правил служебного поведения, которыми обязаны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие. Его соблюдение должно быть обеспечено применением мер моральной и правовой ответственности, что позволит во многих случаях избегать ситуаций, связанных с конфликтом интересов на государственной (муниципальной) службе.

11. Рекомендуются продолжить проработку дополнительных способов предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов в целом, и особенно среди лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы. Особое внимание необходимо обратить на совершенствование правового регулирования изменения должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов; отстранение от исполнения должностных (служебных) обязанностей, перевод на другую должность; порядок отказа от выгоды, ставшей причиной возникновения конфликта интересов, другим способам урегулирования конфликта интересов.

12. Институт общественного контроля как один из инструментов противодействия коррупции в сфере публичных закупок не имеет альтернативы, приоритетным направлением его развития должно стать формирование экспертного сообщества. Контролем закупочных процессов

должны заниматься профессионалы высокой квалификации, не лишним является обсуждение вопроса о введении саморегулирования при проведении общественного контроля. Для реализации всего потенциала общественного контроля следует разрешить коллизии между нормами законодательства о контрактной системе и Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», определиться с субъектным составом общественного контроля.

13. В целях оптимизации осуществления общественного экологического контроля в России необходимо:

- усиление прозрачности принимаемых органами государственной власти экологически значимых решений;
- расширение доступа общественности (граждан и общественных организаций) к экологической информации (закрепление правового статуса такой информации, а также порядка ее предоставления), к процессу принятия управленческих решений в сфере охраны окружающей среды;
- развитие мер государственной поддержки самоорганизации граждан, объединяющихся с целью контроля деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по охране окружающей среды;
- совершенствование правового механизма проведения общественной экологической экспертизы.

14. В качестве противодействия злоупотреблениям при проведении общественного контроля можно использовать внедрение в практику исков о компенсации вреда государственным и муниципальным заказчикам за умаление их деловой репутации вследствие подачи контролерами необоснованных жалоб и исков.

Предпочтительной формой реализации полномочий общественных контролеров должно стать их непрерывное информационное взаимодействие с надзорными и контрольными органами власти, в частности активное участие в общественных обсуждениях крупных закупок, формирование предложений по совершенствованию законодательства.

15. Целесообразно продолжить работу по инициации и выстраиванию сотрудничества ведущих научных центров евразийского региона в противодействии коррупции. Это требует более интенсивного обмена результатами исследований состояния и динамики этого негативного социального явления в глобальном, региональном и национальном масштабах.

Результаты проведения таких исследований будут полезны евразийскими международными организациями, а также компетентными государственными органами в деятельности по выявлению конкретных зон коррупционных рисков в странах и регионах, что поможет выработать эффективные меры противодействия коррупции. В основу проведения подобных исследований может быть положена методология Программы международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР), разработанная на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.