СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

ТИМОШЕНКО Ирина Гаврииловна, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: foreign2@izak.ru

Рассматриваются вопросы социального контроля в сфере предотвращения и противодействия коррупции в условиях внедрения институтов открытого правительства в зарубежных государствах. В частности, исследованы основные категории субъектов социального контроля, виды и формы осуществления социального контроля, направленные на борьбу с коррупцией.

В качестве главной и наиболее массовой категории субъектов социального контроля выступают граждане, которым в демократическом государстве должны быть предоставлены действенные инструменты влияния на государственные институты, осуществляющие политику в наиболее подверженных коррупции сферах общественной жизни. Ответом на возрастание общественной потребности в контроле должна быть готовность государства идти навстречу человеку и обществу, создание реальных организационно-правовых условий для этого.

Существующие формы социального контроля, осуществляемого гражданами в целях противодействия коррупции в зарубежных государствах, многообразны: право присутствовать на заседаниях государственных органов; право внесения в органы государственной власти предложений по тематике готовящихся нормативных правовых актов различного уровня; право на участие в общественных слушаниях, опросах общественного мнения, местных референдумах; право на обращение с петициями, в том числе электронными.

Проанализированы законодательные акты некоторых зарубежных государств, создающие основы осуществления социального контроля за коррупцией. Показана роль законодательства об информации в предотвращении коррупционного поведения государственных (публичных) служащих, должностных лиц. Проанализированы отдельные административные процедуры, содействующие реализации права граждан на информацию о ненадлежащем поведении государственных служащих и должностных лиц, осуществляющих публичные функции.

Исследуется роль института омбудсмена в осуществлении социального контроля в области преодоления коррупции.

Особая роль в борьбе с коррупцией принадлежит общественному контролю, осуществляемому гражданами на местном уровне. Это касается вопросов предотвращения коррупции в области строительства, охраны окружающей среды, общественного порядка, борьбы с преступностью, а также в сфере оказания населению различных публичных услуг, в частности медицинских и образовательных. Рассмотрены некоторые механизмы осуществления социального контроля за коррупцией на местном уровне, включая контроль за местным бюджетом.

Ключевые слова: коррупция, социальный контроль, регулирование, открытое правительство, административные процедуры, публичная администрация, информация, зарубежные государства.

SOCIAL CONTROL AS ANTI-CORRUPTION TOOL IN THE FOREIGN COUNTRIES

I. G. TIMOSHENKO, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: foreign2@izak.ru

Social anticorruption control matters in foreign countries are considered. In particular main categories of social control actors are studied, as far as types and forms of social anticorruption control implementation measures. The basic category of social anticorruption control actors are citizens. They must have legal tools of real impact on state institutions which implement policies in most corruptogenic spheres of public life. Increasing of public control demand should be accompanied by readiness of the state to create real organizational and legal conditions for this purpose.

The present forms of social anticorruption control implemented by citizens are diverse. They include the right to take part in public bodies meetings, the right to introduce proposals to legislative and other legal acts, the right to participate in public hearings, public opinion poll and right of petition including electronic petitioning.

The substantive legislative acts of different foreign countries which provide for basic features of social anticorruption control implementation are analysed. The role of information legislation in prevention of corruption misconduct of civil servants and public officials is emphasized. Particular administrative procedures providing for enjoying the right of citizens to be informed of the civil servants' and public officials' misconduct are described.

The specific ombudsman role in anticorruption social control measures realization is examined.

The special role of local communities in anticorruption control is described. Anticorruption struggle at local level comprises prevention of corruption in the spheres of constructing, environmental protection, public order, crime prevention as well as public services that include medical and educational services.

Bearing it in mind, measures for more effective implementation of social anticorruption control, which should take place at the level of local communities including local budget control, are concerned.

Keywords: corruption, social control, regulation, open government, administrative procedure, public administration, information, foreign states.

DOI: 10.12737/art.2018.1.14

В последние десятилетия за рубежом все большее внимание уделяется вопросам противодействия коррупции и профилактике коррупционных правонарушений. В демократических государствах с высоким уровнем воздействия населения на государственную политику и управление наряду с комплексом государственных мер по предупреждению коррупции и борьбе с ее проявлениями в качестве важного средства предотвращения коррупции выступает социальный контроль. В настоящей статье социальный (общественный) контроль рассматривается как совокупность организационно-правовых институтов и механизмов, позволяющих общественности и широким слоям населения контролировать деятельность органов государственной власти, содействовать разработке и соблюдению законов и иных актов в сфере противодействия коррупции, а также предупреждению коррупции. Такой контроль возможен только в условиях значительного развития институтов гражданского общества, высокого уровня правосознания населения и его равнодушного отношения к общественным процессам.

Отметим, что в зарубежных государствах социальный антикоррупционный контроль как деятельность общественных институтов по противостоянию коррупции в значительной степени опирается на доктрину открытого правительства. Эта доктрина обосновывает право граждан на доступ к государственной информации, документам и решениям государственных органов и должностных лиц с целью эффективного общественного контроля за функционированием государственных институтов.

Ключевым положением доктрины открытого правительства является провозглашение и обоснование необходимости открытого управления, что предполагает обязанность государства создавать и обеспечивать доступность процедур, позволяющих осуществлять общественный контроль по наиболее актуальным вопросам общественной жизни, включая предупреждение и противодействие коррупционным проявлениям как в публично-правовой, так и в частноправовой сферах.

В свою очередь, общество должно быть готово воспользоваться созданными государством механизмами или иметь возможность подать сигнал о необходимости разработки недостающих организационно-правовых механизмов (процедур) социального контроля в сфере противодействия коррупции.

Основные институты открытого правительства строятся на принципах открытости данных, прозрачности деятельности и подотчетности органов государства, государственных служащих и должностных лиц публичного сектора перед гражданами. Реализация принимаемых в развитие этих принципов правовых норм создает условия для эффективного применения процедур социального контроля в сфере предотвращения и противодействия коррупции¹.

Указанные процедуры в условиях широкого внедрения в деятельность государственных органов современных информационных технологий содержат электронные элементы, позволяющие сделать процесс и результаты социального контроля более открытыми и доступными большинству населения. Таким образом, действенный и высокотехнологичный общественный контроль за коррупцией возможен только в тех государствах, где развитие государственных институтов противодействия коррупции сопровождается активным привлечением информационных технологий. Это формирует дополнительные возможности для создания противовеса нежеланию властных структур делиться с обществом той или иной общественно значимой информацией.

Субъектами социального контроля, направленного на преодоление коррупции, могут выступать отдельные граждане или их группы, партии, общественные и профессиональные объединения, экспертные сообщества, СМИ.

Граждане как основная и наиболее массовая категория субъектов социального контроля должны иметь в демократическом государстве действенные инструменты влияния на государственные институты, осуществляющие политику в наиболее подверженных коррупции сферах общественной жизни.

Социальный контроль как важное средство противодействия коррупции невозможен без активного участия граждан в процессе управления, обеспечения

¹ См., например, Декларацию открытого правительства 2011 г. Open Government Declaration 2011. URL: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>, а также Парижскую Декларацию открытого правительства 2016 г. URL: https://fr.2016.ogpsummit.org/app/uploads/2016/12/OGP-Summit_PARIS-DECLARATION_EN.pdf. Об определении сущности и принципов открытого правительства см., в частности: *Maio A. D.* What is Open Government For? URL: http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2016/03/19.

более широкого их представительства, информирования и консультирования, предоставления права голоса. Ответом на возрастание общественной потребности в контроле принимаемых государством антикоррупционных мер должны быть его готовность идти навстречу человеку и обществу, создание реальных организационно-правовых условий для этого.

Формы социального контроля, осуществляемого гражданами в целях противодействия коррупции в условиях внедрения институтов открытого правительства в зарубежных государствах, многообразны. Это — право присутствовать на заседаниях государственных органов, право внесения в органы государственной власти предложений по тематике готовящихся нормативно-правовых актов различного уровня, право на участие в общественных слушаниях, опросах общественного мнения, местных референдумах, право обращения с петициями.

Отметим, что практика проведения открытых заседаний государственных органов исполнительной власти не является новой. Так, еще в 1976 г. в США был принят Закон с поэтичным названием «О правительстве в солнечном свете» (“Government in the Sunshine Act”)² 1976 г. Закон провозгласил своей целью обеспечение большей прозрачности органов государственной власти и предусмотрел обязанность таких органов, включая федеральное правительство, Конгресс, федеральные комиссии и иные законно учрежденные федеральные органы (агентства), проводить открытые заседания, на которых может присутствовать общественность. Для реализации этого права граждан Закон установил требование предварительного публичного оповещения о предстоящем заседании того или иного органа. Для этого на государственные органы, подпадающие под действие Закона, возложена обязанность опубликования в Федеральном регистре не позднее чем за неделю до назначенного заседания даты, времени и места его проведения, темы обсуждения, а также фамилии и контактных данных ответственного должностного лица, у которого можно уточнить детали повестки и иные вопросы. Невыполнение этих положений Закона может быть обжаловано в судебном порядке. Возможность присутствия на заседаниях органов публичной администрации предусмотрена и законодательством иных государств.

Другой распространенной формой социального контроля, направленного против коррупции, являются публичные консультации, позволяющие общественности влиять на принятие мер регулирования, затрагивающих подверженные коррупции сферы. Например, в Польше обязательное проведение публичных консультаций предусмотрено Законом «О системе образования» 1991 г.³ Публичные кон-

сультации широко применяются в США, Австралии, Великобритании, Канаде, Новой Зеландии, Португалии, Японии.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) обобщила практику различных государств в данной сфере и выделила такие основные стадии процедуры консультаций, как публичное оповещение или уведомление общественности о предмете консультаций; непосредственно консультации в форме обсуждения, обмена мнениями и выработки согласованной позиции по предмету регулирования; привлечение широкого круга заинтересованных общественных групп к формулированию итоговых рекомендаций, в том числе проектов законодательных или иных нормативных актов⁴. Очевидно, что указанные процедуры позволяют общественности влиять на содержание антикоррупционного законодательства.

Что касается процедуры проведения консультаций, здесь весьма уместно привести опыт США. Так, Законом об административной процедуре (Administrative Procedure Act) 1946 г. было установлено, что для принятия федеральным исполнительным органом новой материально-правовой нормы необходимо опубликование предварительного уведомления об этом в Федеральном регистре. Уведомление должно содержать описание содержания предлагаемой нормы, сведения о времени и месте публичных консультаций, контактных данных должностного лица, ответственного за проведение консультаций в данном органе. Все заинтересованные стороны имеют право представить в письменном виде свои оценки, предложения и комментарии по предлагаемой норме, которые должны быть учтены при подготовке итогового нормативного акта. Соответствующий орган обязан опубликовать указанное уведомление по меньшей мере за 30 дней до предполагаемой даты введения в действие новой нормы⁵. Это позволяет заинтересованным лицам спланировать и заблаговременно подготовить внесение соответствующих замечаний. В целом указанные элементы консультационной процедуры, построенные на принципе транспарентности, позволяют в максимальной степени учесть пожелания заинтересованных лиц и скорректировать содержание нормы, тем самым приводя к принятию наиболее адекватных общественным запросам правил федерального регулирования. Кроме того, в рассмотренной процедуре государственный орган поставлен в довольно жесткие рамки, оставляющие мало простора для административного усмотрения. Это особенно важно при принятии норм антикоррупционной направленности, поскольку способствует предотвращению правовой неопределенности, создающей почву для коррупционного поведения.

² Public Law 94-409, 90, September 13, 1976. 5U.S. C. Ch. 5.

³ См.: Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика / отв. ред. И. Г. Тимошенко. М., 2015. С. 162—164.

⁴ URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>.

⁵ Pub.L. 79—404, 60 Stat. 237, enacted June 11, 1946.

Публичные слушания также являются распространенной формой социального контроля, позволяющей общественности участвовать в принятии важных регламентарных правил, в том числе направленных на предотвращение коррупции. Однако эта форма носит в большей степени характер *ad hoc* и применяется по необходимости. Например, в Германии она может быть инициирована регулирующим органом как наряду с получением письменных замечаний, комментариев и предложений, так и в качестве альтернативы им. В Канаде публичные слушания являются формальной частью подготовки законодательным органом любых актов первичного законодательства. В то же время органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по принятию актов вторичного законодательства, также широко используют процедуру публичных консультаций, что расширяет возможности социального контроля за коррупцией.

Еще одним видом общественного контроля, направленного на борьбу с коррупцией, можно считать общественные консультации. Способы их осуществления характеризуются значительным разнообразием. Они могут реализовываться через такие организационные формы, как советы, комитеты, комиссии, рабочие группы. Круг их полномочий также существенно различается: от информирования и определения общих позиций до экспертных оценок действующих норм регулирования по тому или иному вопросу и формулирования предложений по их совершенствованию или принятию новых правил поведения в той или иной сфере. В зависимости от объема и характера этих полномочий они дают возможность участникам в большей или меньшей степени повлиять на содержание обсуждаемых норм антикоррупционной направленности.

Относительно новым видом социального контроля в сфере предупреждения коррупции, субъектом которого выступают граждане, являются электронные петиции. Правом коллективного электронного обращения к государству обладают, например, граждане США, Великобритании, Канады, ФРГ, Австралии, Польши. Так, в США специальный официальный портал правительства под названием «Мы, Народ» был открыт в 2011 г. для работы с публичными обращениями граждан⁶. Для подачи электронных петиций заинтересованные лица обязаны пройти процедуру регистрации, создав собственный электронный аккаунт пользователя электронной платформы «Мы, Народ» с указанием реального электронного адреса. Обязательным требованием для участия в процессе подачи электронной петиции является также прямое обращение граждан без использования каких-либо организаций или лиц-посредников. Чтобы быть принятой, петиция должна собрать 25 тыс. подписей

в течение 30 дней. Обязанность официального ответа наступает при соблюдении всех условий, относящихся к процедуре подачи петиций.

В Великобритании возможность электронного обращения к органам государственной власти предоставлена британским гражданам, а также лицам, имеющим официальный статус резидента, т. е. обладающим правом законного проживания на территории Королевства. Для подачи петиции заинтересованное лицо обязано заполнить он-лайн анкету, содержащую такие разделы, как тема и предмет петиции, изложение существа выдвигаемого требования и ожидаемых от органов государственной власти действий или решений, указание департамента или иного органа, к ведению которого относится поставленный вопрос. Обязательным условием является указание персональных данных лица, подающего петицию, включая его домашний и электронный адрес. Для размещения петиции на специальном сайте необходимо, чтобы ее авторами были не менее шести человек.

Электронные петиции могут касаться любых вопросов, за которые несут ответственность Палата общин, правительство и конкретные министерства (департаменты) и ведомства⁷. В петиции должен быть сформулирован определенный вопрос, требующий решения и ставящий конкретную задачу перед соответствующим органом. Важно, что петиция может содержать критические замечания. Из сказанного следует, что содержание петиции может иметь антикоррупционный характер. При этом важно отметить, что критическое содержание электронной петиции не должно служить основанием для ее отклонения. Кроме того, установлена обязанность объективного и беспристрастного рассмотрения петиции соответствующим органом, что должно являться гарантией соблюдения конституционного права граждан на информацию.

Электронная петиция открыта для подписания заинтересованными лицами в течение шести месяцев после опубликования. Вопрос о ее дальнейшей судьбе решает парламентский орган — Комитет по петициям, который при необходимости вправе запросить дополнительную информацию как у лиц, инициировавших петицию, так и у органов государственной власти, к которым она обращена. В случае несоблюдения какого-либо из установленных требований петиция отклоняется с обоснованием отказа.

На петицию, которая собрала не менее 10 тыс. подписей, правительство обязано дать ответ. Такая обязанность расширяет возможности заинтересованных групп граждан по осуществлению социального контроля в отношении министерств и ведомств, а также подведомственных им организаций и учрежде-

⁶ URL: <http://www.pewinternet.org/2016/12/28/we-the-people-five-years-of-online-petitions/>.

⁷ URL: <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/e-petitions/>.

ний, способствуя выявлению в их деятельности коррупционных нарушений.

Электронные петиции, которые получили более 100 тыс. подписей, могут быть переданы на рассмотрение парламента. Для этого по новым правилам, действующим с 2015 г., Комитет по петициям вправе направлять электронную петицию Палате общин для проведения по затронутому в ней вопросу парламентских дебатов. Результатом такого рассмотрения может быть принятие специальной резолюции и даже нового законодательства.

В Канаде лицо имеет право на подачу или подписание электронной петиции, если оно является гражданином или резидентом Канады. Необходимым условием подачи является предоставление в электронном виде персональных данных заинтересованного лица, в том числе имени и фамилии, электронного адреса, номера телефона, указания провинции, где лицо проживает в настоящее время. Любая петиция может быть подписана в течение 120 дней после ее внесения. Она подлежит рассмотрению государственным органом при условии, что за указанный период собрала не менее 500 подписей. Петиция должна касаться темы, «представляющей публичный интерес или вызывающей публичную озабоченность», и может быть адресована Палате общин федерального парламента, федеральному правительству, министру или члену Палаты общин. Очевидно, что вопросы противодействия коррупции подпадают под это определение и, следовательно, могут быть предметом петиции.

Анализ содержания электронных петиций различных государств показывает, что они довольно часто касаются вопросов деятельности полиции и правоохранительных органов, осуществления правосудия, налоговых отношений, оказания медицинской помощи, образования, строительства дорог и дорожного движения⁸. Можно с уверенностью констатировать, что в перечисленных сферах коррупционные нарушения не редкость.

В целом право на электронную петицию, а также процедура ее внесения обеспечивают широкую социальную базу для выражения критических пожеланий по вопросам, касающимся выявления и противодействия коррупции, адресатом которых являются органы государственной власти, включая правительство и парламент.

Значительные возможности по осуществлению социального контроля в сфере борьбы с коррупцией имеют политические партии, которые активно используют их во время избирательных кампаний. Привлечение внимания общественности к фактам коррупции в период предвыборной агитации, предвыборных дебатов, особенно когда эти мероприятия проводятся с

участием СМИ и телевидения, способствует огласке и пресечению неблагоприятного поведения отдельных лиц, занимающих государственные должности или претендующих на них, что впоследствии может стать толчком к возбуждению соответствующих правовых процедур преследования таких лиц. Ярким примером такого рода социального контроля является, например, предвыборная кампания 2017 г. по выборам президента Французской Республики, когда привлечение внимания общественности к неэтичному поведению одного из кандидатов (Франсуа Фийона), платившего зарплату своей супруге за исполнение несуществующих обязанностей, явилось причиной резкого падения популярности и снятия его кандидатуры.

Особая роль в борьбе с коррупцией принадлежит общественному контролю, осуществляемому гражданами на местном уровне. Это касается вопросов предотвращения коррупции в области строительства, охраны окружающей среды, общественного порядка, борьбы с преступностью, а также в сфере оказания населению различных публичных услуг, в частности медицинских, образовательных.

Например, Закон Великобритании о поддержке местных общин (Sustainable Communities Act)⁹ 2007 г. содержит процедуры, позволяющие местным сообществам оказывать значительное влияние на решение важнейших вопросов местной жизни. В частности, он определяет порядок взаимодействия муниципальных и центральных органов государственной власти по вопросам местного значения, требующим неотложного решения. Закон обязывает Государственного секретаря по делам местных сообществ периодически обращаться к местным органам в целях получения от них предложений по улучшению жизни местных общин. На основе этих предложений формулируется план конкретных действий. Ответственность за осуществление плана несет Государственный секретарь, который ежегодно должен отчитываться перед парламентом путем представления доклада с описанием проведенных в осуществление плана мероприятий. Прозрачность деятельности соответствующих органов и организаций, участвующих в реализации плана, обеспечивается требованием обязательной публикации указанного доклада.

Установление обязанности Государственного секретаря по организации сбора, изучения и учета предложений снизу при принятии важных для населения решений, а также демократический характер процедуры внесения предложений, исходящих непосредственно от граждан, проживающих на конкретной территории, позволяют по существу корректировать отдельные направления деятельности центральных органов управления с учетом пожеланий и рекомендаций населения. Это не только создает возможности реального общественного контроля наиболее чувствительных сфер, затрагивающих интересы большинства населе-

⁸ URL: <https://petitions.ourcommons.ca/en/Petition/Search?View=D&keyword=&sponsor=&Text=&RPP=20&order=Recent&Page=5&category=Open>.

⁹ PGA. 2007. Ch. 23.

ния, к которым, безусловно, относится противодействие коррупции, но и позволяет вырабатывать соответствующие профилактические меры.

Особую роль в предотвращении и преодолении коррупции в местных органах играет социальный контроль за местным бюджетом, средства которого расходуются непосредственно на нужды населения определенной территории. Так, указанный британский Закон 2007 г. предоставил местным общинам право на получение информации о расходовании правительственными департаментами, местными органами или должностными лицами бюджетных средств на цели местных общин. Для этого на Государственного секретаря возложена обязанность по организации подготовки указанными субъектами отчетов о расходовании государственных публичных финансов на нужды конкретных местных сообществ.

Важным инструментом социального контроля за коррупцией на местном уровне стал также британский Закон об аудите и подотчетности местных органов (Local Audit and Accountability Act)¹⁰ 2014 г. Он содержит положения, обеспечивающие возможность осуществления финансового контроля в отношении местной администрации. В Законе предусмотрено требование открытости деятельности местной администрации, соблюдение которого достигается установлением обязанности обеспечения доступа общественности на заседания, а также возможности ознакомления с принимаемыми документами. Закон разрешил присутствовать на заседаниях местных органов представителям общественности, включая журналистов и блогеров, которые имеют право делать фото, вести аудио- и видеозапись, транслировать в Интернет ход заседания и осуществлять любые иные меры, позволяющие лицам, не присутствующим в зале, видеть и слышать все происходящее. Кроме того, согласно ст. 26 указанного Закона в процессе проведения аудита местного органа любое заинтересованное лицо вправе знакомиться с его финансовыми и иными документами и отчетами. В целях усиления общественного контроля за финансовой деятельностью местных властей Законом об аудите местных органов и публичном доступе к документам (Local Audit (Public Access to Documents) Act) 2017 г. введено дополнение, разрешающее журналистам знакомиться с отдельными аудиторскими отчетами и иными документами, касающимися вопросов аудита¹¹.

Средством общественного контроля за коррупцией является такая форма обращения граждан к публичным органам, применяемая в ряде зарубежных стран, как уведомление администрации. Это информирование частными лицами органов публичной администрации о фактах плохого или ненадлежащего управления. К подобным фактам может относиться любая разобла-

чительная или критическая информация о недостатках в деятельности должностных лиц или их злоупотреблениях. Уведомление, содержащее критические оценки в отношении неправомерных действий или решений администрации, может содержать просьбу об устранении соответствующих нарушений или недостатков. При этом важно отметить, что уведомление может быть сделано любым лицом, даже тем, интересы которого непосредственно не затронуты¹². Подобный институт предусмотрен, например, Законом Испании о правовом режиме деятельности публичной администрации и общем административном производстве 1992 г.¹³ Представляется, что данный институт может весьма успешно способствовать социальному контролю в рассматриваемой области.

Социальный контроль, направленный на противодействие коррупции, базируется также на внедрении в деятельность публичной администрации принципа подотчетности. Этот принцип распространяется не только на органы государственного управления, но и на государственных служащих, должностных лиц различного уровня, а также любых лиц, осуществляющих публичные функции. Важной гарантией эффективной реализации принципа подотчетности в целях социального контроля за коррупцией является установление достаточного объема требований к отчетности для различных видов органов публичной администрации, а также должностных лиц. Их перечень, а также круг вопросов, по которым должны представляться сведения, должны быть конкретными и исчерпывающими, а сами представляемые сведения — открытыми. Для этого многие государства не только ввели обязанность государственных служащих отчитываться об их доходах и расходах, но и установили требование опубликования соответствующих данных в специальных электронных реестрах, доступных контролю общественности¹⁴.

Очевидно, что внедрение многообразных форм отчетности, включая электронные, создает более благоприятные условия для осуществления социального контроля в сфере борьбы с коррупцией.

Активно развивающимся институтом социального контроля в области противодействия коррупции представляется институт омбудсмена. Например, в Шотландии действует омбудсмен по делам публичных служб, учрежденный на основании одноимен-

¹² Подробнее об этом см.: *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2002. С. 24—25.

¹³ *Alternative Dispute Resolution Tools in European Administrative Law.* URL: https://link.sp.1007/978-3-642-34946-1_8.

¹⁴ Подробнее см.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. *В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко*. М., 2015. С. 241—256.

¹⁰ PGA. 2014. Ch. 2.

¹¹ PGA. 2017. Ch. 25.

ного Закона, принятого парламентом Шотландии в 2002 г.¹⁵ Омбудсмен наделен полномочиями по проведению расследования индивидуальных или коллективных жалоб граждан на неправомерные действия или бездействие органов публичной администрации, а также компаний, осуществляющих публичные услуги в сфере здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и предоставления иных услуг населению.

О результатах расследования он обязан сообщать заявителям, а также правительству, а копия отчета о расследовании передается парламенту Шотландии. Таким образом, задачами омбудсмана являются тщательное изучение фактов ненадлежащего административного поведения и передача результатов такого изучения на рассмотрение компетентным государственным органам. Омбудсмен ежегодно составляет доклад об основных результатах своей работы, который направляется парламенту. Представляется, что деятельность омбудсмана объективно содействует осуществлению социального контроля за коррупцией путем защиты интересов отдельных граждан, обращающихся к нему за помощью.

Интересно отметить, что за деятельностью самого омбудсмана установлен общественный контроль. В 2006 г. по инициативе неправительственной организации Scottish Ombudsman Watch был создан специальный веб-сайт, целью которого является достижение большей открытости в деятельности омбудсмана и обеспечение доступности информации о результатах его работы для широких слоев общественности. На нем, в частности, публикуются адресованные парламенту петиции отдельных лиц, указывающие на недостатки в деятельности омбудсмана¹⁶. Этот пример демонстрирует, что с помощью обращения к институту омбудсмана и даже путем его критики общественность может оказывать существенное влияние на формирование в обществе и системе государственных органов нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

Достойный внимания опыт социального контроля в сфере борьбы с коррупцией накоплен в Индии. Так, в этой стране действует Центральная комиссия бдительности — федеральный независимый орган, учрежденный правительством в 1964 г. в целях консультирования и методического руководства федеральными органами исполнительной власти по вопросам противодействия коррупции.

В соответствии с Законом о Центральной комиссии бдительности (Central Vigilance Commission Act)¹⁷

2003 г. к ее функциям отнесены: осуществление контроля за расследованием преступлений, подпадающих под действие Закона о предотвращении коррупции 1988 г.; сбор и изучение фактов или инициирование расследования, осуществляемого по указанию центрального правительства в отношении федеральных публичных служащих, подозреваемых в коррупционных правонарушениях; надзор за уполномоченными контрольными органами министерств и ведомств по антикоррупционному контролю их персонала; обязательные консультации с центральным правительством относительно принятия правил контроля над лицами, назначаемыми на должности федеральной публичной службы.

Осуществляя возложенные на нее функции, Комиссия через свое подразделение по расследованию фактов коррупции в системе центральных органов исполнительной власти дает им рекомендации по пресечению случаев коррупции и возбуждению соответствующих правовых процедур. Хотя результаты проводимого Комиссией расследования не являются основанием для принятия каких-либо обязательных мер, они способствуют передаче соответствующей информации руководству центральных исполнительных органов, которое принимает решение о последующем возбуждении необходимых правовых процедур для привлечения к ответственности чиновников федеральных министерств и ведомств.

Благоприятные условия для социального контроля создаются и за счет того, что Комиссия публикует списки коррумпированных правительственных чиновников, которые, по ее мнению, должны быть подвергнуты судебному преследованию. Такое опубликование содействует осуществлению социального контроля, поскольку делает информацию об указанных лицах достоянием общественности. Кроме того, в соответствии с Законом о праве на информацию (Right to Information Act)¹⁸ 2005 г. Комиссия как орган публичной власти обязана предоставлять сведения о выявленных случаях коррупции по запросу любого гражданина Индии. Эти меры направлены на обеспечение транспарентности деятельности государственных чиновников, получение гражданами информации об их злоупотреблениях, создание в обществе атмосферы непримиримого отношения к коррупции в государственном аппарате.

Вкладом в борьбу индийского общества с коррупцией стало также учреждение специального антикоррупционного омбудсмана, предусмотренное Законом о федеральном омбудсмене (локпале) и омбудсмене штатов (локаюкте) по противодействию коррупции (Lokpal and Locayuktas Act)¹⁹ 2013 г. Локпал (федеральный омбудсмен) уполномочен про-

¹⁵ Scottish Public Services Ombudsman Act. URL: http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/11/pdfs/asp_20020011_en.pdf.

¹⁶ URL: <http://www.scottishombudsmanwatch.org/17publicpetitions.html>.

¹⁷ URL: <http://www.advocatekhoj.com/library/bareacts/centralvigilance/index.php?Title=Central%20Vigilance%20Commission%20Act,%202003>.

¹⁸ URL: <http://rti.gov.in/webactrti.htm>.

¹⁹ URL: http://lawmin.nic.in/ld/P_ACT/2014/The%20Lokpal%20and%20Lokayuktas%20Act,%202013.pdf.

доть расследование фактов коррупции в отношении премьер-министра, министров и чиновников центрального правительства, членов федерального парламента, руководителей, должностных лиц и служащих правительственных ведомств, а также руководителей, должностных лиц и служащих широкого круга автономных органов и учреждений, корпораций, компаний и иных организаций, которые полностью или частично финансируются парламентом или правительством в целях осуществления публичных функций.

Закон определяет строгие временные рамки для проведения омбудсменом различных установленных им процедур. Так, жалобы граждан на коррупционные действия указанных категорий лиц должны быть рассмотрены в течение месяца. Возбужденное по конкретной жалобе расследование может длиться не более одного года. В этот период должны быть собраны необходимые материалы и документы для передачи компетентным органам в целях возбуждения судебного преследования.

Омбудсмен — коллективный орган, в состав которого могут входить представители как публичного, так и частного сектора. В частности, 50% его состава формируется из действующих судей или судей в отставке Верховного суда либо действующего или бывших председателей Высокого суда. Вторая половина должна включать представителей индийских каст, племен, низших классов, меньшинств и женщин. При этом к кандидатам данной категории предъявляется требование обладания качествами исключительной честности, выдающегося профессионализма и опыта, а также 25-летним стажем безупречной деятельности в таких сферах, как антикоррупционная стратегия, публичная администрация, контроль, финансы, включая вопросы страхования и банковской деятельности, а также право и управление.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Maio A. D. What is Open Government For? URL: http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2016/03/19.
- Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. М., 2002.
- Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика / отв. ред. И. Г. Тимошенко. М., 2015.
- Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М., 2015.

Деятельности указанного органа придается исключительно важное значение в борьбе с коррупцией, о чем свидетельствует многолетняя кропотливая работа по подготовке, обсуждению и принятию проекта указанного закона. Включение в его состав не только представителей государства в лице членов судебного сообщества, но и широких слоев населения в лице его различных групп, выделенных по профессиональному, гендерному, этническому принципам, несомненно, создает прочную основу для осуществления социального контроля за коррупцией.

Подводя итог, отметим, что в зарубежных государствах сложился и, что особенно важно, достаточно широко используется населением комплекс организационно-правовых механизмов и процедур, позволяющих отдельным гражданам, группам граждан и их общественным объединениям осуществлять или участвовать в осуществлении социального контроля за коррупцией в государственных органах путем реализации права на информацию об их деятельности, а также права на критику и внесение предложений по коррекции и улучшению этой деятельности. Наличие указанных механизмов и процедур, основанных на таких принципах открытого правительства, как свобода информации, транспарентность, подотчетность, создает условия для реального осуществления этих прав.

Таким образом, демократический характер рассмотренных механизмов и процедур, обязывающих органы государственной власти учитывать в своей нормотворческой и исполнительной деятельности критические замечания и предложения общественности, касающиеся вопросов профилактики, выявления и преодоления коррупции, является основой для эффективного взаимодействия государственных органов и общественных институтов в целях совершенствования форм и методов борьбы с коррупцией.