

ПРЕВЕНТИВНАЯ ФУНКЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В ПРОФИЛАКТИКЕ ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Сухарев А. С. (Москва)

Аннотация: *в действующем законодательстве понятие общественного контроля, являющегося одним из видов контроля, как родовой юридической категории, существует отдельно от научно выработанных признаков и юридического содержания общего понятия контроля. Законодательные механизмы общественного контроля определены расплывчато, и роль граждан в вопросах противодействия коррупции в основном лишь декларируется.*

Ключевые слова: *профилактика должностных преступлений, общественный контроль, участие граждан в противодействии коррупции.*

В науке административного права неоднократно предпринимались попытки исследования научных тем, прямо или косвенно связанных с исследованием такого юридического значимого рода деятельности как контроль и его отдельных видов – государственного, административного, внутриведомственного, общественного. Авторы научных работ при различном подходе к непосредственному предмету исследования и различных научных выводах, сделанных ими по итогам проведенной научно-исследовательской работы, едины в одном – все признают важность понимания целей, задач, принципов и юридически значимых результатов этого вида деятельности; иными словами, все ученые-правоведы, исследовавшие различные аспекты этого научно-правового феномена, констатируют, что значение контроля как юридической категории невозможно переоценить.

В настоящей публикации речь пойдет в основном о таком виде контроля как гражданский контроль в сфере осуществления государственного администрирования. Под государственным администрированием для целей настоящей работы предлагается понимать обеспеченный мерами государственного принуждения нормативно урегулированный род государственной деятельности, имеющей подзаконный, организационный, исполнительно-распорядительный и правоприменительный характер, осуществляемый уполномоченными лицами в административно-политической, экономической и социально-культурной сферах жизнедеятельности государства и общества. К видам государственного администрирования можно отнести:

- государственное управление как вид государственного администрирования, осуществляемое в пределах своей компетенции и в рамках обособленной системы управления субъектами управления в отношении находящихся в рамках системы управления структурно и организационно подчиненных лиц на условиях непрерывности воздействия и наличия прямой и обратной связи;

- реализацию исполнительной власти как вида государственного администрирования, осуществляемого в пределах своей компетенции субъектами исполнительной власти в отношении структурно и организационно не подчиненных лиц;

- реализацию административных полномочий как вид государственного администрирования, осуществляемую в пределах своей компетенции государственными органами, созданными вне аппарата ветвей государственной власти в отношении структурно и организационно не подчиненных лиц.

Примером первого вида государственного администрирования можно считать все виды государственно-служебных правоотношений, возникающих между государственными служащими любого государственного органа либо – между государственными органами и организациями, находящимися в отношениях соподчинения (одного органа другому).

Примером второго вида государственного администрирования можно считать все виды административных правоотношений, возникающих между субъектами исполнительной власти и кругом лиц, в отношении которых такие субъекты реализуют элементы своей компетенции.

Примером третьего вида государственного администрирования можно считать все виды административных правоотношений, возникающих между государственными органами, созданными вне аппарата ветвей государственной власти (Генеральная Прокуратура России, Банк России, Счетная Палата и т.п.), осуществляющих государственные функции и реализующими элементы своей компетенции в отношении лиц, организационно не входящих в структуры этих органов.

Гражданский контроль как административно-правовая категория на сегодняшний день не имеет ни достаточного уровня научно-теоретической разработанности, ни нормативной регламентации. Само понятие гражданского контроля представляется юридической категорией, близкой (хотя и не идентичной) по своей сути, целям осуществления и правовой природе к общественному контролю. Однако общественный контроль, как админи-

стративно-правовая категория регламентирован нормами федерального законодательства в достаточной мере для того, чтобы на основании существующей нормативной регламентации определить его основные признаки и юридические характеристики.

Так, Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [2,] в ч. 1 ст. 4 устанавливает, что:

«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». Из приведенной нормы следует, что общественный контроль осуществляется только его субъектами. Круг субъектов общественного контроля также установлен законодательно. Согласно норме закона [2, ст.9] общественный контроль осуществляют следующие субъекты права:

- 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.

Часть 2 этой же статьи устанавливает возможность создания (в случаях, предусмотренных законодательством) таких организаций, как:

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

Фактически, законодатель увязал возможность осуществления гражданином контроля над деятельностью государственных структур с обязательной организацией этих граждан в некие коллективные образования, подконтрольные государству. Данные положения закона вступают в смысловое противоречие с ч. 1 ст. 3 этого же закона [2,], устанавливающей, что «...Граждане Россий-

ской Федерации (далее также – граждане) вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций». Таким образом, личное участие гражданина в общественном контроле, с одной стороны, вроде, возможно и допустимо, а с другой, в силу норм того же закона, обусловлено обязательным участием (членством) гражданина в организации, статус которой позволяет позиционировать ее в качестве субъекта общественного контроля.

По мнению А. Г. Кучерены, понятия общественного и гражданского контроля являются синонимами [3]. Данное мнение представляется спорным в силу того, что, как было обосновано выше, для осуществления общественного контроля субъект контроля должен обладать статусом, предусмотренным федеральным законом [2]. Из этого законодательного требования следует, что просто гражданин России не может быть субъектом общественного контроля в случае, если он не является членом организационной структуры общественного контроля. Фактически, законодательно сформирована ситуация, в которой гражданин, не допущенный по тем или иным причинам в состав определенной законом организационной структуры общественного контроля, не вправе осуществлять общественный контроль.

Сложившаяся правовая коллизия может быть разрешена по существу в случае дополнения ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» нормой, допускающей осуществление общественного контроля гражданином без участия в созданных для этой цели объединениях.

Следует заметить, что основной нормативный акт, устанавливающий правовые основы общественного контроля в Российской Федерации, содержит достаточно много положений декларативного характера, не влекущих за собой обязательных правовых последствий.

Сфера, в которой может быть реализована функция общественного контроля – это сфера государственного администрирования, правоотношения в этой сфере урегулированы в основном административно-правовыми нормами.

Контроль как юридическая категория по своей правовой природе – ничто иное, как функция преимущественно административно-правового характера. Если обратиться к определению контроля как вида административно-правовой деятельности, то

можно дать его определение через выделение ряда обязательных признаков, характеризующих понятие и содержание контроля. Общее понятие контроля можно сформулировать в следующем виде:

«Контроль – обеспеченная мерами государственного принуждения, нормативно урегулированная деятельность уполномоченных лиц по проверке законности, обоснованности (целесообразности) поведения подконтрольного лица и по санкционированию его поведения».

Предлагаемая дефиниция перечисляет обязательные признаки такой юридической категории как контроль, определяет, что контроль:

- это вид деятельности, функция уполномоченного лица, а не просто некое безликое пресловутое «наблюдение»;

- осуществление контроля в каждом случае должно быть урегулировано нормой – по субъектам, содержанию и порядку осуществления, целям, средствам, методам, кругу лиц и правовым последствиям;

- на осуществление контроля лицо должно быть уполномочено, как минимум, нормой закона;

- контролирующий субъект должен иметь полномочия по санкционированию поведения подконтрольного лица. Под санкцией в данном случае автор подразумевает осуществленное в пределах компетенции индивидуальное определяющее волеизъявление уполномоченного лица. Санкция может быть как позитивной (например, предоставление разрешения или права), так и негативной (отказ, либо запрет в той или иной форме);

- предмет контроля – проверка законности и обоснованности поведения подконтрольного лица;

- цель контроля – приведение поведения подконтрольного лица в соответствие с нормативно установленными требованиями о законности и обоснованности его поведения.

Общественный контроль в том качестве и виде, в каком он описан в законе, упомянутым теоретическим положениям соответствует в недостаточной степени, к сожалению, размеры публикации не позволяют раскрыть этот вопрос в достаточной мере.

Что же касается повышения эффективности общественного контроля и осуществления посредством его проведения функции специальной превенции в вопросе профилактики должностных преступлений, то представляется целесообразным (помимо иных мер, описывать которые не позволяют параметры настоящей пуб-

ликации) наделение гражданина правом частного возбуждения дела об административном правонарушении в отношении должностного лица.

Эта точка зрения обосновывается тем обстоятельством, что морально к совершению преступления человек подходит постепенно – вначале он совершает противоправные деяния меньшей степени тяжести и лишь впоследствии, в случае, если совершенные им противоправные деяния остались безнаказанными, человек, уверовав в свою безнаказанность, позволяет себе совершать и более тяжелые противоправные деяния.

Что же касается вопросов правового регулирования привлечения к административной ответственности должностных лиц, в чьем поведении могут усматриваться признаки должностных правонарушений, граничащих с преступлениями, то в целях противодействия коррупции в целом и совершению должностных преступлений, в частности, а также для вовлечения в процесс профилактики должностных преступлений широких общественных масс, представляется целесообразным включить в КоАП РФ нормы о частном возбуждении дела об административном правонарушении, наделив гражданина правом обращения в суд общей юрисдикции (от районного и выше) по вопросу возбуждения дела об административном правонарушении в отношении должностного лица.

Для этой цели в текст КоАП РФ [1] следует внести ряд норм, обеспечивающих эффективную борьбу с коррупцией:

1. Дополнить главу 19 КоАП РФ «Административные правонарушения против порядка управления» [1, гл. 19] статьей 19.38 следующего содержания:

«Статья 19.38 Халатность.

Халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей, в том числе бездействие либо просрочка осуществления действий, предусмотренных нормативным правовым актом, если это деяние не содержит состава уголовного преступления, влечет дисквалификацию сроком на три года».

2. Дополнить статью 29.1 КоАП РФ [1, гл. 29] пунктом 3.1 следующего содержания:

«3.1 Дело об административном правонарушении в отношении должностного лица может быть возбуждено судьей по частному заявлению гражданина или организации о факте халатности должностного лица при наличии в таком заявлении достаточных

данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. При рассмотрении дела об административном правонарушении, возбужденного в порядке, предусмотренном настоящей статьей, бремя доказывания вины должностного лица возлагается на заявителя, правовое положение которого для целей рассмотрения дела об административном правонарушении регламентируется нормами, содержащимися в ст. 25.2 настоящего Кодекса».

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ, // Российская газета. № 256 от 31.12.2001.

2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», СЗ РФ от 28 июля 2014 г. №30 (часть I) ст. 4213.

3. Кучерена А. Г. Понятие и сущность общественного (гражданского, демократического) контроля деятельности органов публичной власти // Право и жизнь. 2013. №1.

PREVENTIVE FUNCTION OF PUBLIC CONTROL IN THE PREVENTION OF MALFEASANCE.

Sukharev A. S. (Moscow)

Abstract: *under the current legislation the term of public control, being one of the certain types of legal class category, exists in separation to science-based characteristics and legal based definition of control. Regulatory mechanisms of public control are defined unclear and the role of citizens in issue of precrime is basically declared for publicity.*

Keywords: *a prevention of malfeasance, public control, participation of citizens in fight against corruption.*