

## ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК СРЕДСТВА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

*Царева М. С. (Самара)*

**Аннотация:** общественный контроль является достаточно эффективным средством борьбы с коррупцией в настоящее время, он рассматривается автором как инструмент гражданского общества в процессе борьбы с коррупцией. В статье анализируется проблематика осуществления общественного контроля в Российской Федерации и предлагаются пути решения названных проблем.

**Ключевые слова:** коррупция, публичная власть, общественный контроль, гражданское общество, гражданский контроль, антикоррупционная политика.

Вопрос противодействия коррупции является одним из самых актуальных и обсуждаемых в настоящее время. Он вызывает беспокойство со стороны органов власти, а также является объектом пристального внимания со стороны общества в лице граждан и институтов гражданского общества. В Российской Федерации сформированы определенные организационно-правовые основы противодействия коррупции, но, несмотря на это, названное негативное явление продолжает распространяться, что серьезно затрудняет функционирование конституционно-правовых механизмов, а также препятствует проведению общественно-политических реформ, выступая причиной недоверия к публичной власти. Кроме того, данное явление многими рассматривается как одна из угроз безопасности страны. От распространения коррупции страдают внешнеполитические интересы, поскольку данное явление подрывает авторитет страны на международном уровне. Органы публичной власти и институты гражданского общества предпринимают некоторые меры, направленные на устранение и минимизацию уровня коррупции, однако процесс совершенствования антикоррупционных мер находится в процессе и еще далек до своего завершения.

Представляется необходимым осветить такое средство противодействия коррупции, как общественный контроль, а также рассмотреть основные проблемы, связанные с его осуществлением, поскольку невозможно переоценить эффективность влияния данного института гражданского общества на снижение уровня коррупции.

Существует проблема низкого уровня правовой культуры в обществе. Она оказывает воздействие и на эффективность общественного контроля. Правовое просвещение является по сути задачей общественного контроля, которая способствует повышению правовой культуры населения, что отражено во всех актах о противодействии коррупции, и, в свою очередь, сказывается на отношении граждан к данному преступному явлению. Так, некоторые люди уже считают коррупцию само собой разумеющимся явлением и неизбежным злом, к которому можно только приспособиться [1]. Другими гражданами коррупция воспринимается уже не как правонарушение, а как «норма поведения», которая зачастую полностью устраивает и используется обеими сторонами коррупционной «сделки», причем приносит выгоду обеим сторонам [2]. Следовательно, многие граждане сами склонны к коррупционному поведению. Именно поэтому правовое просвещение является важным элементом в противодействии коррупции.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 №212-ФЗ граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Приоритетной задачей общественного контроля, в соответствии с упомянутым законом, является формирование и развитие гражданского правосознания и повышение правовой и политической культуры в обществе. Другими задачами являются: повышение доверия граждан к государству и органам публичной власти; обеспечение прочного взаимодействия государства и институтов гражданского общества; разрешение социальных конфликтов; реализация и содействие в реализации гражданских инициатив; обеспечение прозрачности, публичности и открытости деятельности органов власти и органов, осуществляющих публичные полномочия; формирование негативного отношения и нетерпимости к коррупционному поведению у членов общества; повышение эффективности деятельности органов власти [3].

Кроме того, Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ выделяет в качестве одной из мер по профилактике коррупции именно развитие институтов общественного и парламентского контроля, которые в перспективе смогут обеспечить неукоснительное соблюдение законодатель-

ства о противодействии коррупции, а в настоящий момент являются весьма эффективными механизмами.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года, которая была ратифицирована Российской Федерацией, также закрепляет участие общества в противодействии коррупции и предусматривает 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 защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. При этом сохраняется возможность определенным образом ограничить эту свободу, но такие ограничения предусмотрены законодательством и являются необходимыми [4].

Другая проблема заключается в сложности механизма влияния субъектов контроля на объект контроля. В Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплена презумпция добросовестности деятельности органов публичной власти. Фактически это означает, что все неустраняемые сомнения в ходе проведения общественного контроля трактуются в пользу объекта – органа или организации, который подвергается контролю. Органы общественного контроля должны опровергнуть эту презумпцию, доказав нарушения со стороны органов власти, однако на практике это вызывает сложности, поскольку у субъектов контроля нет многих ресурсов и возможностей, а их обязанности описаны в законодательстве в общих чертах: запрет воздействия на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в осуществлении общественного контроля; обязанность рассмотрения органами публичной власти итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а также учета предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах; предоставление информации по запросам субъектов общественного контроля; рассмотрение документов, направление ответа на представленные итоговые документы общественного контроля в течение 30 дней. Не стоит так же забывать о риске конфликта интересов при выполнении общественного контроля, поскольку субъекты не всегда добросовестно исполняют свои обязанности.

Следующей проблемой является отсутствие эффективных гарантий независимости субъектов общественного контроля. Как справедливо отмечают некоторые авторы, «опыт взаимоотношений государственных и гражданских институтов показывает, что между ними постоянно возникает большее или меньшее напряжение [5, с. 69]». Представляется логичным, что органы власти и иные объекты общественного контроля всегда будут стремиться влиять на его субъектов, а поскольку перечень субъектов ограничен, то и механизм влияния на них становится гораздо проще. Гарантии независимости субъектов общественного контроля от органов публичной власти являются обязательным элементом, определяющим эффективность работы данной системы. Но на данном этапе таких гарантий нет, и более того, даже на законодательном уровне выделена проблема конфликта интересов (ст. 10 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»), что свидетельствует о повсеместном нарушении данного указания.

Положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предполагают, что гражданин, желающий участвовать в общественном контроле, должен стать субъектом контроля, а перечень субъектов прямо указан в законе. Однако, возможности этих субъектов ограничены объективными причинами и законодательством, поскольку общественный контроль проводится в соответствии со строгим указанием закона в форме общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественных обсуждений, общественных слушаний и других формах взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества. При этом у субъектов возникают права и обязанности, предусмотренные для данной формы общественного контроля. И хотя законодатель предусматривает возможность проведения общественного контроля одновременно в нескольких формах, очевидным остается факт, что субъект контроля не всегда может использовать все предоставленные ему возможности.

Данные проблемы подтверждаются данными сайтов государственных органов, судебной практикой. Так, рассмотрим в качестве примера «Информацию о ходе выполнения мероприятий, предусмотренных Планом Федеральной службы государственной статистики по противодействию коррупции на 2018–2020 годы за 2018 год», поскольку в данной работе участвовали субъекты общественного контроля. За 2018 год было рассмотрено 8 обращений граждан. При рассмотрении данных обращений признаков совершения коррупционных и иных правонарушений в действиях гражданских

служащих Росстата не установлено. За 2018 год обращений по «телефону доверия» по вопросам противодействия коррупции службу государственной статистики не поступало. Электронных обращений по вопросам противодействия коррупции не было зарегистрировано. Была проведена антикоррупционная экспертиза 28 проектов нормативных правовых актов Росстата, по результатам которой коррупциогенные факторы не обнаружены ни в одном.

Такие тенденции прослеживаются в деятельности практически всех органов власти, и свидетельствуют они о том, что субъектам общественного контроля либо затруднительно доказать недобросовестность органов власти, либо они не считают нужным обращаться в эти органы по разным причинам (например, влияние со стороны самих органов власти или правовой нигилизм субъектов контроля), либо свидетельствует о конфликте интересов.

Подводя итог, следует отметить, что общественный контроль – достаточно эффективное средство борьбы с коррупцией, однако при его осуществлении на практике возникает ряд проблем, которые необходимо устранить для совершенствования данного института и достижения лучших результатов его применения. В первую очередь необходимо повысить правовую культуру россиян с помощью правового просвещения. Для этого требуется комплекс мер, направленный в первую очередь на стимулирование понимания в обществе коррупции как недопустимого явления. Способами такого могут стать: развитие структур и форм гражданского общества, развитие системы образования и внедрения ценностей гражданского общества, применение комплекса форм правового просвещения.

В настоящий момент законодатель определил в качестве приоритетных направлений антикоррупционной политики совершенствование системы и структуры органов власти, а также создание механизмов общественного контроля за их деятельностью и взаимодействие госорганов с гражданами и институтами гражданского общества, в частности, с субъектами общественного контроля. Существование и совершенствование институтов общественного и парламентского контроля признается одной из основных профилактических антикоррупционных мер, что свидетельствует о высокой значимости общественного контроля. Кроме того, государство должно обратить внимание на сферу социального благополучия граждан, социальной справедливости, справедливого распределения социальных благ и ресурсов, поскольку почвой для коррупции является социальное расслоение. Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации провоз-

глашает Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, сегодня средний уровень жизни оставляет желать лучшего: каждый пятый россиянин имеет доход ниже прожиточного минимума или на грани с ним [6].

Помимо вышеуказанного, представляется необходимым совершенствование законодательной базы и расширение сферы деятельности общественного контроля в целях повышения эффективности институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией.

### Литература

1. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 №93-р // СПС Консультант Плюс.

2. Овчинников О. А., Тришкин С. В. Правовые и социальные аспекты, оказывающие влияние на антикоррупционную ситуацию в России // Административное право и процесс. 2012. №5.

3. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 №212-ФЗ//СПС Консультант Плюс.

4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) // СПС Консультант Плюс.

5. Ирхин Ю. В. Гражданское общество: проблемы анализа // Социально-гуманитарные знания. 2016. №6. С. 65–70.

6. Шаламова А. Н., Нарышкин П. А. Роль общественного контроля и его институтов в механизме противодействия коррупции // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. №6.

### ACTUAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL AS A MEANS OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

*Tsareva M. S. (Samara)*

**Abstract:** *public control is now an effective means of fighting corruption; it is considered by the author as a tool of civil society in combating corruption. Also the problem exercise of public control in the Russian Federation is analyzed and is proposed ways to solve them.*

**Keywords:** *corruption, public authority, public control, civil society, anti-corruption policy.*