

ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Безвиконная Е. В. (Омск)

Аннотация. *Общественные советы, действующие при органах исполнительной власти, выступают формой общественного контроля, однако зачастую не оцениваются в качестве самостоятельного субъекта противодействия коррупции. В рамках данных тезисов нами предпринята попытка доказать наличие значительного потенциала советов в реализации антикоррупционной политики. Источниковой базой исследования послужили нормативные акты Российской Федерации и Омской области.*

Ключевые слова: *общественные советы; антикоррупционная политика; гражданское общество; Общественная палата.*

Позиционирование гражданского общества в качестве совокупности институтов, формирующих условия осуществления гражданами и их объединениями собственного потенциала в отношении органов публичной власти, делает его обязательным субъектом разрешения проблем государства и общества. Общесоциальный характер проблем коррупции способствует сетевому взаимодействию органов власти, общества и личности на всех уровнях публичной власти. Основными факторами коммуникации оказываются следующие черты феномена коррупции. Во-первых, способность нарушать права и законные интересы общества и государства. Во-вторых, субъектный состав участников противодействия коррупции включает граждан, общественные объединения, что предопределяет потребность сотрудничества власти и общества. Подобной позиции придерживается и Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ст. 6), определяя мерой профилактики коррупции деятельность институтов общественного (и парламентского) контроля [1]. Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы обращает внимание на гражданское общество в качестве субъекта формирования нетерпимого отношения к любым проявлениям коррупции [4]. Деятельность общественных палат, общественных советов, политических партий и т.д. направлена на реализацию гражданского антикоррупционного контроля.

Требуется проанализировать формы гражданского антикоррупционного контроля в целях выявления потенциала их участия в механизмах противодействия коррупции. Общественный контроль является выражением гражданского антикоррупционного контроля и предусматривает деятельность субъектов, направленную на реализацию отдельных публичных полномочий, осуществление проверки, анализа и оценки нормативных актов и иных управленческих решений [2]. Коррупционная направленность общественного контроля заключается в задаче формирования в обществе нетерпимого отношения к любым проявлениям коррупции. Аналогичной позиции придерживается и статья 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» [1].

В качестве форм реализации общественного контроля в сфере противодействия коррупции выступают. Во-первых, идеологическая – антикоррупционное воспитание и просветительская работа среди представителей гражданского общества. Во-вторых, воспитательная – ориентированная на повышение правовой антикоррупционной грамотности граждан. В-третьих, правовая форма реализуется посредством антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в которой физические лица уполномочены выступать в качестве независимых экспертов, аккредитованных органом юстиции [3]. Несмотря на рекомендательный характер заключения независимой экспертизы, она подлежит обязательному рассмотрению органами власти или должностными лицами. Среди общественных советов наиболее распространены идеологическая и воспитательная формы противодействия коррупции. В-четвёртых, организационная форма предполагает формирование общественных структур антикоррупционной направленности и совершенствование работы с обращениями в контексте повышения эффективности деятельности органов публичной власти.

Оценка видов общественных структур, реализующих задачи антикоррупционного контроля, свидетельствует о наличии следующих разновидностей. Во-первых, советы, действующие при органах публичной власти, в частности, при органах исполнительной власти субъектов федерации. Целью их деятельности оказывается взаимодействие с органами власти для совместной реализации антикоррупционной политики. Во-вторых, общественные палаты, наделённые полномочиями по

оценке эффективности правовых актов и исполнительно-распорядительной деятельности органов публичной власти. В-третьих, общественные организации (как правило, в статусе советов), реализующие конкретные направления антикоррупционной политики. Вне зависимости от вида общественных органов, их полномочия связаны с осуществлением общественного контроля, в частности, посредством механизма проверок деятельности органов власти на предмет выявления потенциальных коррупционных рисков в системе публичного управления.

В рамках настоящего исследования был проведен анализ положений об общественных советах, действующих в органах исполнительной власти Омской области. Постановлением Правительства Омской области от 27 ноября 2013 г. № 307-п регламентируется порядок образования общественных советов при органах исполнительной власти Омской области [5]. Ключевой особенностью является принадлежность инициативы формирования данных советов не самому органу исполнительной власти, а совету Общественной палаты Омской области. С одной стороны, это подчеркивает общественный характер института, с другой, демонстрирует формализованность данной структуры, поскольку зачастую органы власти недооценивают роль и значение подобных форм общественного контроля. Внешне рекомендательный характер предложений Общественной палаты фактически превращается в обязанность органов исполнительной власти не только рассмотреть, но и принять данное предложение. Аналогичные противоречия возникают и при оценке состава общественного совета, который определяется путем консультаций между органом власти и Общественной палатой Омской области. Это приводит к усилению субъективного фактора в формировании состава общественного совета, в зависимости последнего от волеизъявления представителя нанимателя.

В результате анализа положений были выявлены следующие полномочия советов в области противодействия коррупции. Во-первых, участие в деятельности по противодействию коррупции [6]. Во-вторых, рассмотрение плана по противодействию коррупции, включая отчёты о его исполнении [7]. В-третьих, проведение общественной экспертизы социально значимых проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых министерством [8]. Становится очевидным, что деятельность подобных советов в области противодействия коррупции носит организационно-консультативный, уведомительный характер, не

позволяет оценивать общественные советы в качестве полноценного субъекта противодействия коррупции.

Перечисленные проблемы участия общественных советов в противодействии коррупции носят не только формально-юридический характер. Возможно выделить и иные блоки проблем, снижающих эффективность общественного контроля. Во-первых, состав советов носит не только формализованный характер и зависит от воли руководителя органа исполнительной власти, но и свидетельствует о незначительном количестве действительных представителей гражданского общества. Наличие в составе советов лиц, являющихся не только представителями НКО, но и одновременно определённых органов власти. Отсутствие конкурсных процедур отбора кандидатов для включения в состав советов влечёт за собой зачастую коррупционный риск, порождая субъективность принимаемых решений. Во-вторых, полномочия в области противодействия коррупции являются дополнительными по отношению к преимущественно консультативному характеру деятельности общественных советов. Компетентностные характеристики членов совета, ресурсы данной формы общественного контроля не позволяют реализовывать им свои антикоррупционные функции. В-третьих, отмечается незначительное количество примеров использования советов для реализации мероприятий по противодействию коррупции. Преимущественное внимание уделяется «участию в деятельности органа власти по противодействию коррупции», что позволяет последнему самостоятельно определять повестку дня заседаний совета. В-четвёртых, механизмы независимой антикоррупционной экспертизы, как правило, не предполагают вовлечение в них членов общественных советов. Данное обстоятельство в значительной степени снижает эффективность данной формы общественного контроля.

Оценивая антикоррупционный потенциал общественных советов при органах исполнительной власти, следует обратить внимание на недооценку их возможностей в качестве субъектов антикоррупционной политики. Основной причиной становится формально-юридический характер их деятельности, низкая заинтересованность органов исполнительной власти в использовании возможностей советов для предупреждения коррупционных рисков, не готовность информировать общественность о результатах реализации антикоррупционной

политики. Разрешение выявленных противоречий становится возможным только при сохранении рекомендательного характера деятельности общественных советов, отсутствии обязанности органов власти формировать последние, использовании иных форм общественного контроля в сфере противодействия коррупции.

Литература

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). ст. 6228.

2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). ст. 4213.

3. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. ст. 3609.

4. Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».

5. Постановление Правительства Омской области от 27 ноября 2013 г. № 307-п «О порядке образования общественных советов при органах исполнительной власти Омской области» // Омский вестник. 29 ноября 2013 г. № 57.

6. Положение об Общественном совете по культуре при Министерстве культуры Омской области. Утв. приказом Министерства культуры Омской области от 11.09.2017 № 84.

7. Распоряжение Министерства природных ресурсов и экологии Омской области от 26.05.2015 № 106 «О создании Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии Омской области».

8. Положение об Общественном совете при Министерстве имущественных отношений Омской области. Утв. приказом Министерства имущественных отношений Омской области от 29 мая 2015 года № 24-п.

POTENTIAL OF PUBLIC COUNCILS UNDER EXECUTIVE
IN COMBATING CORRUPTION

Bezvikkonnaya E. V. (Omsk)

Abstract. *Public councils operating under executive authorities are a form of public control, but they are not often evaluated as an independent entity for combating corruption. Within the framework of these theses, we have attempted to prove the existence of a significant potential of councils in implementing of anti-corruption policies. The source base of the study was the normative acts of the Russian Federation and the Omsk region.*

Keywords: *public councils; anti-corruption policy; civil society; public chamber.*