

УДК / UDC 342.5:343.352

DOI 10.35231/18136230_2022_1_92

Общественный контроль в сфере противодействия коррупции

С. А. Роганов¹, Т. Л. Роганова²

*¹Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация
Институт экономики и права,
Петрозаводск, Российская Федерация*

*²Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина,
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье рассматриваются вопросы общественного контроля в сфере противодействия коррупции. Отмечается, что коррупции противодействуют не только органы государственной власти, но и иные социальные институты государства. Подчеркивается мысль о том, что достичь успехов в борьбе с коррупцией можно только путем согласованных и активных действий государственных органов и общественных объединений граждан, а также во взаимодействии с наиболее активными членами гражданского общества.

Рассмотрена роль общественных институтов гражданского общества в противодействии коррупции. На основании анализа законодательства делается вывод о недостаточной корректности использования термина «общественный контроль».

Исследованы особенности признаков общественного контроля. Обращено внимание на юридическую ошибку, которая имела место на стадиях нормотворческого процесса и связана с определением цели общественного контроля. Высказывается мнение о действиях законодателя, который «мягко» вывел из-под общественного контроля проекты нормативных правовых актов, что, в конечном итоге, затруднило выполнение контрольных функций со стороны общественности.

Ключевые слова: общественный контроль, коррупция, коррупционные проявления, государственный аппарат, субъекты общественного контроля.

Для цитирования: Роганов С. А., Роганова Т. Л. Общественный контроль в сфере противодействия коррупции // Ленинградский юридический журнал. – 2022. – № 1 (67). – С. 92–101. DOI 10.35231/18136230_2022_1_92

Public control in the field of combating corruption

Sergei A. Roganov¹, Tatyana L. Roganova²

¹ *Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation
Institute of Economics and Law,
Petrozavodsk, Russian Federation*

² *Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article deals with the issues of public control in the field of combating corruption. It is noted that corruption is counteracted not only by public authorities, but also by other social institutions of the state. The idea is emphasized that it is possible to achieve success in the fight against corruption only through coordinated and active actions of state bodies and public associations of citizens, as well as in cooperation with the most active members of civil society.

The role of public institutions of civil society in combating corruption is considered. Based on the analysis of the legislation, a conclusion is made about the insufficient correctness of the use of the term «public control».

The features of signs of public control are investigated. Attention is drawn to the legal error that took place at the stages of the rule-making process and related to the definition of the goal of public control. An opinion is expressed about the actions of the legislator, who «softly» brought draft normative legal acts out of public control, which ultimately made it difficult for the public to perform control functions.

Key words: public control, corruption, manifestations of corruption, state apparatus, subjects of public control.

For citation: Roganov, S. A., Roganova, T. L. (2022) Obshhestvenny`j kontrol` v sfere protivodejstviya korrupcii [Public control in the field of combating corruption]. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 1 (67). pp. 92–101. (In Russian). DOI 10.35231/18136230_2022_1_92

Введение

Противодействие коррупционным проявлениям осуществляют не только органы государственной власти, но и иные социальные институты государства. При этом должны приниматься во внимание публичные и частные интересы общества, а также стремление сформировать антикоррупционное сознание и поведение граждан, скорректировать их правовую культуру и стимулировать правомерное поведение. Достичь успехов в борьбе с коррупцией можно только путем согласованных и активных действий государственных органов и общественных объединений граждан, а

также во взаимодействии с наиболее активными членами гражданского общества. Пассивность и безразличие к коррупционным процессам приводят в конечном итоге к возрастанию коррупционных правонарушений, негативному отношению к деятельности государственной власти, осознанию беспомощности государства к такому социальному явлению как коррупция.

Позитивные процессы в сфере противодействия коррупционным проявлениям стимулируют активность граждан, что приводит их к пониманию оказывать содействие в разных формах всем ветвям государственной власти по преодолению коррупционных деяний [8, с. 183]. Особое внимание необходимо уделять юридическим аспектам, связанным с коррупцией, а также единообразному толкованию правовых норм и совершенствованию технических вопросов в рассматриваемой сфере. Все эти мероприятия приведут к повышению правовой культуры граждан, а также к формированию их активной жизненной позиции, что скажется на минимизации коррупционных рисков, снижении их количественных и качественных показателей, а также к защите прав и интересов сознательных членов общества.

Роль общественных институтов гражданского общества в противодействии коррупции

Особое значение для оценки антикоррупционной деятельности субъектов, осуществляющих публичные полномочия органов, должно придаваться контролю со стороны общественных институтов гражданского общества, в том числе, организациям и физическим лицам. Именно посредством отчетов, которые предоставляют органы государственной и судебной власти по результатам своей работы, можно судить о качестве выполняемой ими деятельности и определении негативных тенденций при реализации поставленных перед ними задач. Результаты такой деятельности оценивают как вышестоящие должностные лица, так и большей частью, работники прокуратуры в процессе организации проверочных мероприятий. Однако результаты выявленных организационных ошибок (например, использование средств бюджета на социальные проекты), проступков и иных правонарушений таких чиновников остаются вне поля гласности. Граждане чувствуют себя бесправными, и у них складывается стереотип статиста, который не имеет возможности повлиять на вышеизложенные негативные процессы, происходящие в российском обществе.

Для борьбы с коррупционными проявлениями в российском обществе необходимо совершенствовать не только нормативные правовые акты, регламентирующие борьбу с коррупцией, работу органов власти, но и предоставлять возможность более глубокого контроля за деятельностью такой власти со стороны гражданского общества. Такой общественный контроль призван повысить эффективность работы государственного аппарата с целью достижения общественных интересов, укрепления государственности, призван «оценить качество государственных функций (услуг)» [7, с. 38; 6, с.41; 1, с. 7], а также обеспечить прозрачность и открытость работы органов государственной власти, минимизировать риск социальных конфликтов. Польза от такого контроля будет бесспорна, что позитивно отразится на авторитете самой государственной власти.

Одним из социальных инструментов, призванных минимизировать негативные процессы, имеющие место в работе государственных органов и должностных лиц, является общественный контроль, который, как и гражданский контроль, является разновидностью негосударственного контроля. Мы солидарны с мнением А.Ю. Кирьянова, который полагает, что гражданский контроль осуществляется конкретным гражданином, а общественный контроль проводится общественными организациями [5, с. 5]. В конечном итоге, негосударственный контроль способен позитивно оказывать влияние на общественные интересы и укрепить взаимодействие (взаимопонимание) государственных структур с населением Российской Федерации.

Проблема совершенствования законодательства в сфере общественного контроля

До 21 июля 2014 г. в юриспруденции отсутствовало единое понимание такой правовой категории, как общественный контроль. Казалось бы, с принятием федерального нормативного правового акта, регламентирующего вопросы общественного контроля в России, эта проблема должна быть разрешена. Однако анализ ст.4 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ вызывает вопрос о корректности использования такого определения. Это объясняется следующим:

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

во-первых, субъекты такого контроля не только вправе наблюдать за деятельностью должностных лиц, но и воспринимать информацию об их работе. Законодатель неудачно, по нашему мнению, использует термин «наблюдение», так как оно напрямую связано с задействованием органов зрения. Между тем граждане способны воспринимать информацию и посредством органов слуха, а также с использованием тактильной памяти. Например, в общественный совет могут быть включены граждане, имеющие нарушения органов зрения;

во-вторых, в диспозиции статьи прослеживается юридическая ошибка, которая, по всей видимости, имела место на стадиях нормотворческого процесса. Цель – это результат деятельности (и она не может выражаться только в виде пассивного наблюдения), а также оценки изданных актов и принятых решений. Мы предлагаем определить в законе конкретную цель: общественного контроля – обеспечение законности, общественного порядка и безопасности.

Анализ нормативных правовых актов позволил нам выделить следующие особенности признаков общественного контроля:

1. Негосударственный характер, проявляющийся в том, что степень участия государства крайне низка, чтобы оказывать воздействие на ход и результаты проведенной проверки.

2. Цель – обеспечить законность, общественный порядок и безопасность в процессе деятельности органов (организаций), наделенных публичными полномочиями, а также не только не допустить отступление от правовых норм с их стороны, но и предотвратить (устранить) наступление негативных последствий для гражданского общества и личности в целом. Цель оптимистическая, но труднореализуемая в связи с тем, что у субъектов общественного контроля отсутствуют правовые меры воздействия на деятельность контролируемых органов и их должностных лиц.

Однако законодатель в ч. 1 ст. 5 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» обозначает «скорректированные» цели, которые в большей степени можно отнести к задачам рассматриваемого контроля. Здесь мы встречаем противоречия по целеполаганию с нормами, закрепленными в ч. 1 ст. 4 вышеназванного закона.

3. Специфичность субъектов общественного контроля, выражающаяся в их правовом положении и характере полномочий. В качестве таковых выступают специально созданные организационные формирования

(структуры), функционирующие на трех уровнях власти и призванные осуществлять информационный контроль. Все субъекты общественного контроля должны действовать в общественных интересах, т. е. защищать права граждан и организаций.

В Российской Федерации функционирование органов государства (местного самоуправления) находится под контролем народа. В целях эффективной защиты своих прав, а также обеспечения правопорядка в стране, граждане объединяются в общественные организации. В 2021 г. в России было зарегистрировано 220 тыс. 779 некоммерческих организаций, которые активно действуют в сфере образования, спорта, культуры, искусства, здравоохранения, благотворительности [9, с. 4].

Однако законодательство РФ к субъектам общественного контроля не относит обычных граждан, которые не наделены правом инициировать общественные проверки (экспертизы). Имеется одно отступление, а именно, когда гражданин был инициирован в роли общественного инспектора (эксперта), которые привлекаются на безвозмездной основе субъектом рассматриваемого контроля. Здесь мы констатируем факт того, что участие гражданина в общественном контроле зависит от усмотрения организатора такой проверки. Помимо этого, такой общественный инспектор (эксперт) не обладает признаками самостоятельности, не вправе выступать с инициативой такой проверки и полностью подконтролен организатору (субъекту) общественного контроля. А это, в свою очередь, противоречит конституционным нормам, согласно которым гражданин напрямую вправе участвовать в управлении делами государства.

Нельзя согласиться с мнением Е.В. Бердниковой, которая отмечает, что субъектами общественного контроля могут выступать граждане Российской Федерации [2, с. 37]. Закон не указывает их конкретно в числе субъектов контроля, и мы не имеем права расширять диспозицию правовой нормы, отраженной в ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ¹. Можно только предложить законодателю включить граждан в систему контролируемых субъектов, которые могли бы самостоятельно и без вхождения в общественные объединения принять участие в этом процессе.

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

В настоящее время субъектами общественного контроля выступают только общественно-государственные образования, которые в определенном смысле могут поставить под сомнение объективность и полноту результатов такого контроля, проведенных в разных формах, а вместе с тем и общественные интересы: состав таких советов утверждается правовым актом соответствующего органа. Здесь мы можем согласиться с мнением И.М. Япрынцева, подчеркнувшим факты ограниченного участия граждан в общественном контроле, и активную роль государственных структур в его воплощении [10, с. 29]. В результате активная роль отдельных субъектов общественного контроля в рамках противодействия коррупции будет крайне низка.

Полагаем, что государство лишает гражданина, без вовлечения его в субъект общественной проверки, возможности в полном объеме реализовать принцип гласности. Это в конечном итоге ставит под сомнение продекларированные государством положения, отраженные в ст. 2 Конституции РФ.

Остается открытым и вопрос об участии общественных объединений в качестве субъектов общественного контроля. Статья 9 Федерального закона № 212-ФЗ не включает такие объединения в число субъектов рассматриваемого контроля. Однако ст.3 этого же нормативного правового акта предусматривает возможность их участия в контролирующей деятельности, но это относится только к двум (общественный мониторинг и общественные обсуждения) из пяти форм общественного контроля.

4. Формы осуществления общественного контроля имеют свои особенности, заключающиеся в специфике их правового регулирования, порядке формирования, детальной регламентации федеральными законами.

5. Специфичность объекта общественного контроля. Отрицательным моментом Федерального закона № 212-ФЗ является то, что он оставляет без внимания такую категорию, как «объект общественного контроля». Таковым является система актов и решений, которые исходят от органов государства. Некоторые ученые полагают, что законодатель стремится вывести из-под контроля наиболее социально значимые сферы [4, с. 98]. Мы полагаем, что законодатель поступил верно, так такие ограничения влияют на общественную безопасность.

В научной литературе высказывается мнение о том, что деятельность Президента РФ может быть отнесена к объектам общественного контроля. Это связано с его особыми полномочиями и специфическим

правовым статусом, а также особой роли в функционировании государства [3, с. 34]. Полагаем, что такие идеи теоретически допустимы. Однако на практике эти положения труднореализуемы.

Полагаем, что законодатель некорректно использовал термин «акт», который представляет собой «закон, указ государственных органов»¹. Законодатель вывел из-под общественного контроля проекты нормативных правовых актов, что в конечном итоге затруднило выполнение контрольных функций со стороны общественности. Здесь мы видим коллизию с правовой нормой, содержащейся в п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации». Необходимо разграничивать «акт» и «проект нормативного правового акта», которые не относятся к синонимичным терминам. Правильное толкование этих двух юридических категорий определяет дальнейший правовой алгоритм деятельности должностных лиц. Мы считаем, что ч. 1 ст. 4 ФЗ № 212, регламентирующая вопросы общественного контроля в РФ, нуждается в дополнении термином «проекты нормативных правовых актов».

6. Отсутствует властно-правовой характер, который не обязателен для отдельных социальных институтов.

7. Обязательность подконтрольного государственного органа – принять к рассмотрению материалы общественной проверки, вынести решения и информировать об этом субъектов общественного контроля. При этом государственный орган вправе принять одно из трех решений:

- а) исполнить советы и предложения контролирующих субъектов;
- б) игнорировать содержание представленных материалов, сославшись на отсутствие достаточных оснований для их реализации;
- в) предложить контролирующим субъектам свой алгоритм действий по выявленным нарушениям.

Заключение

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что общественный контроль осуществляется только уполномоченными на то субъектами, которые неспособны напрямую воздействовать на объект контроля в связи с отсутствием у них таких полномочий. Результат общественного контроля направляется контролируемому органу государственной власти для принятия последним соответствующих решений.

¹ Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений / Сергей Иванович Ожегов; под. общ. ред. Л.И. Скворцова. М.: Мир и образование, 2020. С. 258.

Список литературы

1. Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их реализации // Научный вестник Крыма. – 2018. – № 4 (15). – С. 7–12.
2. Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 37–42.
3. Гриб В.В. Президент РФ – объект общественного контроля? // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 34–40.
4. Гриб В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя // Российская юстиция. – 2019. – № 9. – С. 98–106.
5. Кирьянов А.Ю. Общественный и гражданский контроль: правовое разграничение понятий (на примере сферы государственных закупок) // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2019. – С. 5–10.
6. Лопатина Т.М. Социальный контроль как эффективный инструмент стабильности гражданского общества // Современное право. – 2014. – № 5. – С. 38–41.
7. Прудентов Р.В. Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 10. – С. 38–46.
8. Иванов С.Б., Хабриева Т.Я., Чиханчин Ю.А. [и др.] Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. – 315 с.
9. Шабалин В.Г. Количество НКО в России 2021 // [Электронный ресурс]. – 2022. – URL: <http://rossgazeta.ru>.
10. Ярынец И.М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 3. – С. 29–35.

References

1. Anisimova, K.O. (2018) Ponyatie i sushchnost' gosudarstvennogo kontrolya i nadzora, problemy ih realizacii [The concept and essence of state control and supervision, problems of their implementation]. *Nauchnyj vestnik Kryma – Scientific Bulletin of Crimea*. No 4 (15). pp. 7–12. (In Russian).
2. Berdnikova, E.V. (2016) Pravovye podhody k opredeleniyu obshchestvennogo kontrolya [Legal approaches to the definition of public control]. *Sovremennoe pravo – Modern law*. No 3. pp. 37–42. (In Russian).
3. Grib, V.V. (2016) Prezident RF – ob"ekt obshchestvennogo kontrolya? [Is the President of the Russian Federation an object of public control?]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and municipal law*. No 8. pp. 34–40. (In Russian).
4. Grib, V.V. (2019) Problemy i tendencii razvitiya pravovyh osnov ob obshchestvennom kontrole: pyat' let spustya [Problems and trends in the development of the legal framework on public control: five years later]. *Rossijskaya yusticiya – Russian justice*. No 9. pp. 98–106. (In Russian).
5. Kir'yanov, A.YU. (2019) Obshchestvennyj i grazhdanskij kontrol': pravovoe razgraničenje ponyatij (na primere sfery gosudarstvennyh zakupok) [Public and civil control: legal differentiation of concepts (on the example of the sphere of public procurement)]. *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom – Civil society in Russia and abroad*. pp. 5–10. (In Russian).

6. Lopatina, T.M. (2014) Social'nyj kontrol' kak effektivnyj instrument stabil'nosti grazhdanskogo obshchestva [Social control as an effective tool for the stability of civil society]. *Sovremennoe pravo – Modern law*. № 5. pp. 38–41. (In Russian).

7. Prudentov, R.V. (2016) Obshchestvennyj kontrol' kak instrument protivodejstviya korrupcii [Public control as a tool for combating corruption]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo – Constitutional and municipal law*. No 10. pp. 38–46. (In Russian).

8. Ivanov, S.B., Habrieva, T.YA., CHihanchin, YU.A. [i dr.] (2016) Protivodejstvie korrupcii: novye vyzovy: monografiya [Anti-corruption: new challenges: monograph]. Moskva: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M. 315 p. (In Russian).

9. SHabalin, V.G. (2022) Kolichestvo NKO v Rossii 2021 [Number of NGOs in Russia 2021] // [Elektronnyj resurs]. URL: <http://rossgazeta.ru> (In Russian).

10. YArncev, I.M. (2017) Sushchnost' i ponyatie obshchestvennogo kontrolya kak mekhanizma uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva [The essence and concept of public control as a mechanism for the participation of citizens in the management of state affairs]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie – State power and local self-government*. No 3. pp. 29–35. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Роганов Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор, Ленинградский государственный университет им А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация. Институт экономики и права, Петрозаводск, Российская Федерация, e-mail: Roganovs@mail.ru

Роганова Татьяна Львовна, кандидат юридических наук, Ленинградский государственный университет им А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: t.roganova@mail.ru

About the authors

Sergei A. Roganov, Dr. Sci. (Law), Professor, Pushkin Leningrad State University, St. Petersburg, Russian Federation; Institute of Economics and Law, Petrozavodsk, Russian Federation, e-mail: Roganovs@mail.ru

Tatyana L. Roganova, Cand. Sci (Law), Pushkin Leningrad State University, St. Petersburg, Russian Federation, e-mail: t.roganova@mail.ru

Поступила в редакцию: 14.02.2022

Received: 14 February 2022

Принята к публикации: 28.02.2022

Accepted: 28 February 2022

Опубликована: 30.03.2022

Published: 30 March 2022