

УДК 342.571(323.2)

ПЛОТНИКОВ Андрей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 46 научных публикаций, в т. ч. двух учебных пособий

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ЕГО ПОТЕНЦИАЛ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Статья посвящена анализу института общественного контроля, который является важным средством обеспечения законности в сфере государственного управления. Общественный контроль достаточно давно является предметом исследований в российской науке, однако особую значимость изучение данного демократического института приобрело в связи с проводимыми в нашей стране реформами исполнительной власти и реализацией государственной политики по противодействию коррупции.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, исполнительная власть, коррупция, противодействие коррупции.

Понятие «общественный (гражданский) контроль» в последнее время все активнее употребляется в научной литературе. Наличие такого рода контроля интерпретируется как эффективный институт развивающегося саморегулируемого гражданского общества, а также как эффективная форма противодействия злоупотреблениям, возможным в деятельности государственного аппарата. Исследуемое понятие является производным от более широкой дефиниции «контроль», который рядом ученых рассматривается как средство получения информации о жизни общества в целом, политических, экономических и социальных процессах, происходящих в государстве, о деятельности

его органов власти и управления [8, с. 26]. Очевидно, что отсутствие реального контроля создает у субъектов властной деятельности ложное чувство вседозволенности, резко снижающее эффективность, оперативность и правомерность их деятельности. Разумеется, контроль нужен не только для того, чтобы выявить должностные правонарушения, но и чтобы помочь увидеть ошибки властных структур, иногда незаметные «изнутри», улучшив тем самым качество управления и деятельности организаций, которые должны делать жизнь граждан в стране более безопасной и удобной, а не создавать сложности и уж тем более не быть источником нарушения прав человека.

Контролирующие органы (прокуратура, различные государственные службы и инспекции) в достаточном количестве присутствуют в арсенале управленческих средств государства, но общественный контроль при этом представляется неперенным условием нормальной властной деятельности по нескольким причинам:

– во-первых, полностью доверять контроль за работой одних государственных органов другим государственным органам означает ставить государство в ситуацию самопроверки, способной породить «круговую поруку» и иные коррупционные проявления;

– во-вторых, существует довольно много «закрытых» или «полузакрытых» организаций и систем, информация о которых или вообще отсутствует или доступна узкому кругу посвященных лиц (армия, пенитенциарная система, спецслужбы, экология, здравоохранение, образование, естественные монополии и т. д.); если специально не стимулировать общественный контроль перечисленных сфер, то их проблемы могут быть долгое время скрыты от общественности и завершиться социальным взрывом (в последние годы мы стали свидетелями громких «коррупционных дел» в полиции, прокуратуре, министерствах обороны и сельского хозяйства, вузовском образовании, медицинских учреждениях; разоблачений о «неуставных отношениях» в вооруженных силах и т. д.);

– в-третьих, у государства может просто не хватать ресурсов для организации полноценного контроля в некоторых сферах; в то же время у заинтересованных граждан могут найтись желание и возможности для подобного контроля (прежде всего в сферах трудовых и жилищных отношений).

Общественный контроль является свойством гражданского общества и выступает в качестве одной из его основных функций. Посредством осуществления общественного контроля формируются стандарты правомерной деятельности как самого общества, так и отдельных его индивидов, групп и институтов. Выделим основные признаки общественного контроля.

Во-первых, он выступает в качестве формы управления обществом и отдельными его институтами (труд, государственные услуги, социальное обеспечение, социальная и юридическая ответственность и др.).

Во-вторых, общественный контроль представляет собой важное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и недопущения конфликтов данных интересов (например, на религиозной основе).

В-третьих, является методом координации и объединения усилий общества для решения неотложных задач (деятельность общественных объединений, федеральной и региональных общественных палат и выработка ими практических рекомендаций властям).

В-четвертых, общественный контроль выступает в качестве гаранта исполнения социальных норм, т. к. позволяет выявить нарушителей и разработать механизм привлечения их к общественной ответственности, начиная с общественного порицания и заканчивая правовой ответственностью, которая может выразиться в применении к правонарушителям мер принудительного характера (например, по итогам рассмотрения обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления). Общественный контроль помогает выявить факты грубых, систематических, массовых нарушений прав человека. В то же время, данный контроль, как правило, неэффективен для сбора доказательной базы. В таких случаях необходимо проведение дополнительного расследования с применением специальных методов.

Общественный контроль осуществляется во многих областях жизнедеятельности: в семейных отношениях, культуре, морально-этических взаимоотношениях, а также в процессе формирования и функционирования государственной власти. Он во многом отличен от других форм и видов контроля. Так, общественный контроль отличается от государственного особенностями своего функционального назначения, формами осуществления, социально-правовой природой.

Важную роль в механизме общественного контроля играет контроль над исполнительной властью, что обусловлено ее особенностями: максимальной приближенностью к повседневной жизни каждого члена общества, наличием многочисленного и масштабного аппарата, подверженного основным порокам власти – произволу, беззаконию и коррупции.

В качестве основных институтов общественного контроля над исполнительной властью в Российской Федерации можно выделить следующие:

- функционирование политических партий, представляющих интересы разных социально-культурных и профессиональных групп общества, обладающих различными взглядами. Избиратели, участвуя в выборах Президента Российской Федерации, голосуя за ту или иную партию на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти, опосредованно контролируют политическую направленность исполнительной власти, а также отказывают в доверии тем политическим партиям, которые не оправдали их надежды;

- наличие в стране разветвленной сети профессиональных союзов, посредством которых трудовые коллективы могут отстаивать свои интересы;

- многообразие общественных организаций и объединений некоммерческого характера, образуемых для защиты и отстаивания в органах исполнительной власти интересов не только их участников, но и иных лиц;

- функционирование на территории страны территориального общественного самоуправления как низового звена общественной власти, призванного организовывать население для удовлетворения и защиты общественных интересов и потребностей и представлять его во взаимоотношениях с органами государственной власти;

- наличие специально созданных общественно-государственных структур, в частности Общественной палаты Российской Федерации, чьей основной функцией в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года

№ 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [3] является осуществление общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- участие наблюдателей в осуществлении контроля за ходом проведения выборов, соблюдением действующего избирательного законодательства.

Таким образом, общественный контроль – это непосредственное наблюдение представителями общественных организаций и инициативных групп за соблюдением прав и законных интересов граждан в учреждениях и органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения и (или) недопущения нарушения прав и законных интересов граждан (более кратко: общественный контроль – это ответственное наблюдение граждан за соблюдением властями прав и законных интересов граждан. Или: общественный контроль – это контроль (наблюдение) граждан за исполнением властями своих обязательств).

Исходя из данных определений, можно говорить о том, что действующее законодательство позволяет осуществлять данную деятельность как общественным объединениям, так и отдельным гражданам (последнее часто именуется также гражданским контролем).

Данный вывод можно сделать, основываясь на положениях ст. 3, 32, 33 Конституции России: право народа Российской Федерации на осуществление своей власти непосредственно, право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, и право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В развитие данных конституционных положений действуют Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения

обращений граждан Российской Федерации» [4], Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [2], Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [7] и иные нормативные правовые акты.

При этом, как отмечает С.М. Зубарев, создаются определенные предпосылки к поощрению общественного контроля [1]. Действительно, в принимаемых в последние годы программных документах закрепляется необходимость развития общественного контроля. Так, например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 года № 1662-р [5]) в целях формирования институциональной среды инновационного развития предусматривает поддержку самоорганизации граждан, объединяющихся с целью контроля над деятельностью государственных и муниципальных органов.

В этой ситуации создание множества общественных объединений в России, одной из основных целей деятельности которых декларируется именно общественный контроль, во все не так уж удивительно. Это можно назвать правовой формой реакции развивающегося в России гражданского общества на обостряющуюся ситуацию в сфере реализации публичной власти. Тем не менее эффективность такой деятельности крайне низка.

Это связано и с природой общественного контроля как социальной практики в целом, и с проблемами закрепления и применения данного контроля в Российской Федерации. Сама сущность общественного контроля как такового не предусматривает права вмешиваться в деятельность контролируемого и права самостоятельно привлекать его к юридической ответственности. Субъект общественного контроля вынужден обращаться за этим либо в проверяемый государственный орган, либо в иной контролирующий государственный орган.

На этой стадии общественный контроль во многом заканчивается, и далее все может зависеть лишь от качества работы соответствующих государственных структур.

Указанную проблему можно было бы решить путем расширения полномочий общественных объединений. Действительно, многие общественные советы, палаты создаются по воле государства и, следовательно, могут наделяться некоторыми специальными возможностями. Однако показательно, что даже Общественная палата Российской Федерации имеет относительно незначительный объем полномочий.

Общеизвестно, что эффективность общественного контроля во многом зависит от политической воли власти и ее внимания к обязательному полному и быстрому рассмотрению обращений граждан и их объединений. Учитывая российскую специфику, когда многие негативные явления не вызывают необходимой жесткой реакции государственных органов и должностных лиц, на этапе принятия решений по итогам рассмотрения обращений необходима не только политическая воля, но и строгий контроль сверху.

Также одной из фундаментальных проблем существующего общественного контроля выступает излишняя закрытость деятельности государственных органов. С одной стороны, действует Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», согласно которому любой гражданин может получить практически любую информацию о деятельности соответствующего органа. С другой стороны, по разным причинам у государственных и муниципальных служащих остаются возможности по сокрытию от общественности некоторых своих неправомерных действий и решений. В качестве примера можно взять недавние, казалось бы, существенные преобразования в сфере размещения государственных и муниципальных заказов, направленные во многом именно на расширение возможностей общественного контроля. Фактически же та деятельность, за которой широкой

общественности следует неусыпно наблюдать, просто перешла на иной, более латентный уровень, недоступный для контроля.

Таким образом, в настоящее время важно не только законодательно закрепить общественный контроль как самостоятельный институт, определить его понятие, задачи и принципы, но и расширить возможности общественного контроля в регламентации деятельности конкретных государственных органов, поскольку только при наиболее возможной прозрачности деятельности государственных органов и только при серьезном внимании к рассмотрению соответствующих обращений граждан и их объединений общественный контроль будет иметь то значение, которое ему привыкли приписывать.

Следует отметить, что Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6] среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции называет создание механизмов общественного контроля над деятельностью государственных органов.

Однако ни в данном, ни в каком-либо ином нормативном правовом акте не содержится пояснений, раскрывающих, каким образом государственный орган должен создать механизм, в рамках которого общественность получит возможность эффективно контролировать его же деятельность.

При попытке придать общественному контролю антикоррупционную направленность неизбежны некоторые сущностные проблемы. Прежде всего, противодействие коррупции может быть лишь косвенным эффектом общественного контроля.

Вызывают недоумение попытки вывести антикоррупционный общественный контроль за рамки общественного контроля над деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления. Когда говорят о преимуществах общественного контроля, обычно отмечают, что общественность может активно вскрывать коррупционные факты и сообщать о них в компетентные органы. При этом совер-

шенно забывают о самой природе и структуре коррупционной связи. Участники коррупционных отношений почти всегда заинтересованы в секретности данных отношений. Даже профессиональные следователи полностью расследуют и доводят до суда лишь единицы коррупционных уголовных дел. Ситуация же, когда участник коррупционного деяния становится субъектом общественного контроля выглядит скорее исключением из правила. Нередко деятельность некоторых российских и иностранных антикоррупционных общественных организаций как раз и сводится к голословным обвинениям в коррупции, а также к провокациям. Вероятность полезного эффекта от таких действий крайне мала. Различного рода доноительство граждан на известных им коррупционеров, а также соответствующая помощь правоохранительным органам в современных российских условиях также выглядит часто бесперспективной в связи со сложившимися в обществе установками.

В России в общественном восприятии и юридической практике присутствует два подхода к пониманию коррупции.

В законодательстве о противодействии коррупции данное явление определяется достаточно узко, как неправомерное получение выгод лицами, находящимися на публичной (государственной, муниципальной) службе, в обмен на действие (бездействие) в интересах каких-либо групп или лиц.

Однако все чаще о коррупции начинают говорить в более широком смысле, соединяя официальное понимание коррупции и так называемое «бытовое». Именно «бытовая коррупция» в России в различных ее проявлениях (подарки в различных формах; назначение на должности «своих» людей; закрытые от общественности, кулуарные механизмы отбора на государственные и муниципальные должности с возможностью отсеять любого, зачастую достойного претендента на том или ином этапе; «семейственность» («кумовство»), т. е. работа в одном государственном органе или учреждении множества родственников и т. д.)

носит системный, тотальный характер. На сегодняшний день не выработаны эффективные механизмы противостояния данным явлениям. В результате, это снижает качество оказываемых государственных услуг, государственные и муниципальные должности часто занимают слабо профессионально-подготовленные, безынициативные, не способные к новациям, оперативному принятию грамотных решений сотрудники. В итоге подрывается уважение к публичной власти.

Роль общественного контроля в преодолении проблем бытовой коррупции, несомненно, способна возрасти. Государство, участвуя в становлении института общественного контроля должно перейти от этапа имитации различных его форм к разработке действенных механизмов, позволяющих общественности влиять на деятельность самого государства, его органов. В этой части важна максимальная информационная открытость в деятельности государственных и муниципальных органов и учреждений, выработка прозрачных, честных механизмов замещения должностей в данных органах и учреждениях, более широкое привлечение к оценке проблемы «конфликт интересов» независимых экспертов, представителей общественных объединений, создание реального механизма запрещающего государственным и муниципальным чиновникам получать подарки и иные виды неофициальных обога-

щений в связи с замещением соответствующих должностей.

Существующие на сегодняшний день способы и формы общественного контроля позволяют передавать государственным и муниципальным органам сведения об интересах, потребностях граждан в той или иной сфере государственного и муниципального управления, их мнения о недостатках в работе данных органов и рекомендации по их устранению и т. п. Но решение о том, использовать ли в работе полученные сведения, остается на усмотрение государственных и муниципальных органов. Если не учитывать такой способ, как защита прав в административном или судебном порядке, у граждан практически отсутствуют возможности влияния на деятельность органов власти и принуждения их к соблюдению общественных интересов. Именно в этой части важна организующая роль государства. Предоставив гражданам в рамках контроля над деятельностью государственных и муниципальных органов определенные полномочия, оно обеспечит повышение его действенности.

Выгоды от общественного контроля получают не только граждане (его результатом является пресечение произвола в государственных и муниципальных органах, улучшение качества работы этих органов), но и сами государственные и муниципальные органы, работа которых становится более эффективной.

Список литературы

1. *Зубарев С.М.* Участие граждан в общественном контроле за деятельностью государственного аппарата: новые законодательные гарантии // Административное право и процесс. 2007. № 4. С. 21.
2. *Собрание законодательства РФ.* 1995. № 21. Ст. 1930.
3. *Собрание законодательства РФ.* 2005. № 15. Ст. 1277.
4. *Собрание законодательства РФ.* 2006. № 19. Ст. 2060.
5. *Собрание законодательства РФ.* 2008. № 47. Ст. 5489.
6. *Собрание законодательства РФ.* 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
7. *Собрание законодательства РФ.* 2009. № 7. Ст. 776.
8. *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журн. рос. права. 2002. № 1. С. 26.

References

1. Zubarev S.M. Uchastie grazhdan v obshchestvennom kontrole za deyatel'nost'yu gosudarstvennogo apparata: novye zakonodatel'nye garantii [People's Involvement in Public Control over the Activities of the State Apparatus: New Legislative Guarantees]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2007, no. 4, p. 21.
2. Collection of Laws of the Russian Federation, 1995, no. 21, art. 1930.
3. Collection of Laws of the Russian Federation, 2005, no. 15, art. 1277.
4. Collection of Laws of the Russian Federation, 2006, no. 19, art. 2060.
5. Collection of Laws of the Russian Federation, 2008, no. 47, art. 5489.
6. Collection of Laws of the Russian Federation, 2008, no. 52 (part 1), art. 6228.
7. Collection of Laws of the Russian Federation, 2009, no. 7, art. 776.
8. Tarasov A.M. Gosudarstvennyy kontrol': sushchnost', sodержanie, sovremennoe sostoyanie [Government Control: the Essence, Content, Current State]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2002, no. 1, p. 26.

Plotnikov Andrey Anatolyevich

Institute of Law, Northern (Arctic) Federal University
named after M.V. Lomonosov (Arkhangelsk, Russia)

PUBLIC CONTROL AND ITS POTENTIAL IN RESISTANCE AGAINST CORRUPTION

The article analyzes the public control institution which is an important means of ensuring lawfulness within public administration. Public control has long been a subject of research in Russian science, but it has now grown in importance due to the ongoing reforms of the executive power in Russia and implementation of the state anti-corruption policy.

Keywords: *control, public control, executive power, corruption, resistance against corruption.*

Контактная информация:

адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 58;

e-mail: plas@atnet.ru

Рецензент – *Чертова Н.А.*, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, директор юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова