

УДК 328.185:340.132.85(470)

П.Ю. Кузнецова

УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБЩЕСТВЕННОМ АНТИКОРРУПЦИОННОМ КОНТРОЛЕ (РОССИЙСКИЙ ОПЫТ)

Рассматривается понятие «общественный (гражданский) антикоррупционный контроль» как элемент государственной политики в области профилактики и противодействия коррупции. Проанализированы нормативно-правовые основы общественного (гражданского) антикоррупционного контроля федерального и регионального уровней, в том числе федеральные законы, указы Президента РФ, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ, выделены существующие проблемы в определении данного понятия. Автором сформулировано определение понятия «общественный (гражданский) антикоррупционный контроль» как деятельность субъектов общественного антикоррупционного контроля по наблюдению за органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями в целях профилактики и противодействия коррупции. Разработка данного определения позволила конкретизировать направления исследования общественного (гражданского) антикоррупционного контроля.

Исследованы направления и формы реализации общественного антикоррупционного контроля в субъектах Российской Федерации, его участники – институты гражданского общества. Выделены политико-идеологическое, правовое, организационно-техническое направления общественного (гражданского) антикоррупционного контроля. Проанализирована деятельность общественно-консультативных органов как основных субъектов общественного антикоррупционного контроля, в том числе общественных советов при органах государственной власти и органах местного самоуправления, общественных палат и общественных организаций. Особое внимание уделено анализу деятельности общественных палат субъектов РФ по реализации общественного антикоррупционного мониторинга, общественной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов (проектов нормативно-правовых актов). Осуществлен анализ деятельности организаций, специализирующихся на ключевых направлениях общественного (гражданского) антикоррупционного контроля. В ходе исследования выявлены проблемы организационного и правового характера, препятствующие эффективному осуществлению общественного (гражданского) антикоррупционного контроля.

Ключевые слова: институты гражданского общества, общественный (гражданский) антикоррупционный контроль, независимая экспертиза нормативных правовых актов, общественно-консультативные органы, антикоррупционный мониторинг, противодействие коррупции.

Гражданское общество в современном теоретическом понимании представляет собой комплекс общественных институтов, обеспечивающих возможности гражданам и их объединениям осуществлять свои интересы и инициативы в отношении деятельности органов государственной и муниципальной власти. Институты гражданского общества возникают во всех сферах общественной жизни, в связи с конкретными проблемами государства, региона, муниципального образования. В качестве ключевой проблемы в области государственного и муниципального управления на современном этапе высту-

© Кузнецова П.Ю., 2015

Кузнецова Полина Юрьевна – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного управления и истории, ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет», e-mail: pkuznecova@list.ru.

пает коррупция, в деятельности по противодействию которой государство активно взаимодействует с институтами гражданского общества.

Необходимость коммуникаций государства и гражданского общества в области противодействия коррупции определяется рядом факторов. Во-первых, коррупция является социальным явлением, нарушающим законные интересы общества и государства. Во-вторых, субъектами коррупционных правонарушений могут являться не только государственные и муниципальные служащие, но и граждане, их объединения, организации, следовательно, профилактика коррупции, формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению должны осуществляться в непосредственном сотрудничестве с органами власти и институтами гражданского общества.

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве мер профилактики коррупции определено развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции [10, ст. 6].

В Указе Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» определены институты гражданского общества, на которые возложена работа по формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, в том числе Общественная палата Российской Федерации, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России», политические партии и др. [8].

Данные институты гражданского общества участвуют в реализации различных направлений антикоррупционной политики, и прежде всего в области гражданского антикоррупционного контроля. Представляется актуальным проанализировать направления и формы общественного (гражданского) антикоррупционного контроля данных субъектов с целью выявления как наиболее успешных практик, так и требующих существенной корректировки.

Понятие «гражданский антикоррупционный контроль» в российском законодательстве не закреплено, вместе с тем в нормативно-правовых актах как федерального, так и регионального уровней определено понятие общественного (гражданского) контроля.

Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, 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» [9, ст. 4]. Одной из

заявленных в Федеральном законе № 212 задач, решаемых в ходе общественного контроля, является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению [9, ст. 5].

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции» развитие общественного контроля рассматривается в качестве одной из мер противодействия коррупции [10, ст. 6].

В соответствии с Законом Пермского края № 888 от 21 декабря 2011 г. «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» общественный (гражданский) контроль – непосредственное наблюдение гражданам и(или) их объединений за соблюдением прав и законных интересов граждан [5, ст. 2].

На основе данных нормативно-правовых актов сформулируем определение общественного антикоррупционного контроля как «деятельность субъектов общественного антикоррупционного контроля по наблюдению за органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями в целях профилактики и противодействия коррупции».

С целью анализа особенностей реализации институтами гражданского общества общественного антикоррупционного контроля выделим ряд направлений и соответствующих им форм реализации общественного (гражданского) антикоррупционного контроля.

Политико-идеологическое направление общественного антикоррупционного контроля нацелено на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению, взаимодействие органов власти и общественных организаций, средств массовой информации по антикоррупционному воспитанию граждан и просветительской работе с ними.

Формой реализации данного направления является организация воспитательно-просветительской работы с гражданами по формированию негативного отношения к коррупции и повышению правовой грамотности населения. В РФ данное направление является приоритетным в деятельности общественных палат субъектов РФ, в том числе в Республике Дагестан, Амурской, Тверской и Ивановской областях, в рамках которого проводятся семинары, круглые столы по вопросам профилактики коррупции. В 2011 году Общественная палата Тверской области провела акцию «Гражданский контроль» с целью выявления фактов и признаков коррупционных нарушений со стороны должностных лиц [4, с. 39].

Правовое направление общественного антикоррупционного контроля заключается в участии институтов гражданского общества в процессе реализации независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Антикоррупционная экспертиза включает несколько взаимосвязанных этапов, в процессе реализации которых устанавливаются правовые нормы, содержащие юридические основания, повышающие вероятность совершения коррупционных правонарушений.

Институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Субъектами независимой антикоррупционной экспертизы являются юридические и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения [7].

Значительная работа по общественной антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов проводится крупнейшим объединением предпринимателей в стране – Торгово-промышленной палатой России. Она осуществляет экспертизу законопроектов и других правовых актов, затрагивающих интересы предпринимателей, прежде всего в целях выявления коррупционной составляющей [2].

Важным аспектом реализации мероприятий антикоррупционной экспертизы является взаимодействие органов государственной власти с физическими и юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов. Так, в Воронежской, Орловской и Тульской областях эксперты заключают с органами государственной власти специальные соглашения, в соответствии с которыми независимые эксперты информируются о разработке проекта нормативного правового акта и его размещении для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы, осуществляется общий анализ выявляемых коррупциогенных факторов [1, с. 110].

Организационно-техническое направление общественного (гражданского) контроля предусматривает, во-первых, создание в РФ и субъектах Российской Федерации специализированных общественных органов, действующих в области антикоррупционного контроля и мониторинга, во-вторых, совершенствование работы с обращениями граждан, содержащими информацию о фактах коррупции.

На уровне Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях создаются общественно-консультативные совещательные и экспертные органы из числа представителей государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных, образовательных учреждений и иных организаций и лиц, за которыми закрепляются определенные полномочия в области реализации антикоррупционной политики с целью согласования интересов государства и гражданского общества.

Можно выделить три группы общественно-консультативных органов, действующих в сфере антикоррупционного общественного контроля.

1. Общественно-консультативные органы, организуемые при органах власти или при должностных лицах. Ряд общественно-консультативных органов создан при федеральных органах государственной власти, в том числе Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, Общественный совет при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Общественный совет при Министерстве экономического развития и т.д.

В Пермском крае общественные советы при властных структурах созданы при 13 из 35 территориальных управлений органов государственной власти РФ. Среди силовых ведомств общественные советы созданы при ГУ МВД России по Пермскому краю, ГУФСИН, УФМС и ряде других структур. Подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений исполнительных органов государственной власти, взаимодействуя с общественными советами при федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют совместную деятельность по реализации антикоррупционной политики.

На муниципальном уровне также создаются общественные советы при органах местного самоуправления. Например, в г. Перми создан Общественный совет при Пермской городской думе, который решает ряд задач в области антикоррупционной политики.

2. Общественно-консультативные органы общей компетенции, формируемые из представителей гражданского общества, цель которых анализ качества нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе в целях противодействия коррупции (Общественная палата РФ и общественные палаты в субъектах РФ).

3. Общественные организации, участвующие в реализации конкретных направлений антикоррупционной политики.

Так, в Ульяновской области действует Координационный совет по реализации антикоррупционной политики в Ульяновской области, в каждом муниципальном районе и городском округе области сформированы общественные советы по профилактике коррупции [6].

Важнейшим направлением деятельности общественно-консультативных органов является осуществление общественного контроля, который включает проведение внеочередных проверок деятельности органов власти и подведомственных им организаций. Так, Пермский край в 2011 году первым среди регионов Российской Федерации принял Закон «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае». Им предусматривается самостоятельное проведение гражданами мероприятий по общественному контролю или в составе региональной группы общественных наблюдателей.

В начале 2013 года Комиссией по общественному (гражданскому) контролю при Общественной палате Пермского края была проведена «прямая линия» с населением, в ходе которой каждый житель региона мог выразить свое мнение о том, что должно быть предметом общественного контроля.

Региональная группа общественного (гражданского) контроля общественных (гражданских) наблюдателей при Общественной палате Пермского края провела в 2013 году 14 выездов в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения и социального обслуживания населения. В том же году активисты пермских общественных организаций провели комплексную акцию, в ходе которой была проверена деятельность 29 поликлиник краевого центра. Материалы выявленных нарушений были представлены в органы государственной и муниципальной власти [3, с. 72].

Общественно-консультативные органы осуществляют мониторинг зон потенциального повышенного коррупционного риска в системе государственного, муниципального управления и общественных организаций и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих зонах.

В соответствии с Указом Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийская общественная организация «Российский союз промышленников и предпринимателей», общероссийская общественная организация «Деловая Россия» вместе с Генеральной прокуратурой Российской Федерации вправе организовать мониторинг выполнения организациями обязанности принимать меры по противодействию коррупции [8].

Антикоррупционные общественные организации, такие как Национальный антикоррупционный комитет, фонд «ИНДЕМ», Ассоциация юристов России, ТПП РФ, «ОПОРА России», «Деловая Россия», «Трансперенси Интернешнл – Россия» и др., ведут регулярную работу по мониторингу в сфере коррупции [4, с. 39].

Общественной палатой Калининградской области совместно с Балтийским федеральным университетом им. И. Канта создан центр мониторинга региональных рынков, изучающий региональную тарифную политику в социально значимых сферах экономики [3; с. 67]. Общественная палата Саратовской области регулярно выступает за прозрачность бюджетов дошкольных и школьных образовательных учреждений. Благодаря ее деятельности был издан приказ министра образования области о недопущении получения родительской финансовой помощи в виде наличных средств [3, с. 69].

Важнейшей формой антикоррупционного общественного контроля является институт обращений граждан и организаций в государственные и муниципальные органы, содержащих информацию о коррупции. Такие обращения

являются основой для принятия управленческих решений по предупреждению коррупции. Так, в администрации губернатора Пермского края в целях противодействия коррупции работает «Горячая линия противодействия коррупции». Граждане и представители организаций могут сообщить информацию о фактах совершения коррупционных правонарушений на телефон или направить письменно обращение через форму «Обратная связь» на официальном сайте администрации губернатора Пермского края.

Общественная палата Камчатского края проводит информационно-профилактическую работу среди населения по разъяснению возможных способов обращений граждан и юридических лиц по вопросам коррупции, в том числе посредством работы «телефонов доверия» и «горячих линий». Проводится анализ организации работы «телефонов доверия» в органах местного самоуправления.

Таким образом, в регионах РФ накоплен значительный опыт в области общественного (гражданского) антикоррупционного контроля, определены его основные направления, совершенствуются формы реализации. Вместе с тем следует выделить ряд проблем, которые оказывают существенное влияние на эффективность общественного антикоррупционного контроля. Во-первых, недостаточно активное участие институтов гражданского общества и прежде всего общественных организаций различной направленности в реализации мероприятий общественного антикоррупционного контроля. Анализ состава как общественно-консультативных органов при органах государственной и муниципальной власти, так и общественных организаций, специализирующихся на профилактике коррупции, свидетельствует о низком уровне участия представителей общественности в их деятельности. Во-вторых, лишь в ряде субъектов РФ созданы общественно-консультативные органы, специализирующиеся на проблемах коррупции. В большинстве случаев вопросы антикоррупционного контроля включаются в полномочия ранее созданных общественно-консультативных органов, не обладающих ни компетентным составом, ни ресурсами для реализации данных функций. В-третьих, в ряде субъектов РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления недостаточно активно используют потенциал институтов гражданского общества, прежде всего Общественных палат субъектов РФ в реализации мероприятий по противодействию коррупции. В-четвертых, существует ряд проблем в сфере реализации независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), в том числе недостаточное количество аккредитованных экспертов, отсутствие в открытом доступе информации о проведенных экспертизах и их результатах, низкий уровень информированности граждан относительно данной формы общественного антикоррупционного контроля. Представляется, что комплексное решение данных проблем, в том числе с учетом международного опыта, позволит активизиро-

вать деятельность институтов гражданского общества по общественному антикоррупционному контролю, привлечет внимание широкой общественности к проблемам профилактики и противодействия коррупции.

Список литературы

1. Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитический доклад [Электронный ресурс] / Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». – М., 2012. – URL: <http://economy.krasnodar.ru/> (дата обращения: 15.08.2015).

2. Гетман Н.И. Деятельность ТПП РФ и системы торгово-промышленных палат в сфере противодействия коррупции [Электронный ресурс] // Вестник Московского антикоррупционного комитета: информ.-аналит. журн. № 1. – URL: <http://mosmakk.ru/node/245/> (дата обращения: 20.08.2015).

3. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. [Электронный ресурс]. – URL: <http://rosoboronpostavka.ru/> (дата обращения: 20.08.2015).

4. Доклад Общественной палаты РФ об эффективности антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики [Электронный ресурс]. – М., 2011. – URL: <https://www.google.ru/search?hl=ru&source=hp&q/> (дата обращения: 21.08.2015).

5. Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае [Электронный ресурс]: Закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. №888-ПК (принят ЗС ПК 01.12.2011). – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.08.2015).

6. О Координационном совете по реализации антикоррупционной политики в Ульяновской области [Электронный ресурс]: постановление губернатора Ульяновской области от 19 апреля 2007 года № 27. – URL: <http://ulgov.ru/page/index/permlink/id/9222/> (дата обращения: 10.08.2015).

7. Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов губернатора Пермского края, правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края [Электронный ресурс]: указ губернатора Пермского края от 4 июня 2010 года № 37. – URL: <http://www.admin.permkrai.ru/> (дата обращения: 10.08.2015).

8. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 2014 года № 226. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.08.2015).

9. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.08.2015).

10. О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федер. закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013). – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.08.2015).

Получено 25.08.2015

P.J. Kuznetsova

THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN PUBLIC ANTI-CORRUPTION CONTROL (RUSSIAN EXPERIENCE)

In the article the concept "public (civil) anti-corruption control" as an element of a state policy in the field of prevention and counteraction of corruption is considered. Standard and legal bases of public (civil) anti-corruption control of federal and regional levels are analysed, including, federal laws, decrees of the Russian President, laws and other normative legal acts of territorial subjects of the Russian Federation, are allocated the existing problems in definition of this concept. The author formulated definition of the concept "public (civil) anti-corruption control" as activities of subjects of public anti-corruption control for supervision over public authorities, local governments, other bodies and the organizations for prevention and counteraction of corruption. Development of this definition allowed to concretize the directions of research of public (civil) anti-corruption control.

The author investigated the directions and forms of realization of public anti-corruption control in subjects of the Russian Federation, its participants – institutes of civil society. In article the political and ideological, legal, organizational and technical directions of public (civil) anti-corruption control are allocated. The author analysed activity of public advisory bodies as main subjects of public anti-corruption control, including public councils at public authorities and local governments, public chambers and public organizations. The special attention is paid by the author to the analysis of activities of public chambers of territorial subjects of the Russian Federation for realization of public anti-corruption monitoring, public anti-corruption examination of normative legal acts (drafts of normative legal acts). The author carried out the analysis of activity of the organizations specializing on the key directions of public (civil) anti-corruption control. In the course of research the problems of organizational and legal character interfering effective implementation of public (civil) anti-corruption control are revealed.

Keywords: civil society; public (civil) anti-corruption control; independent expertise of normative legal acts; the public Advisory bodies; anti-corruption monitoring; control of corruption.