УДК/UDC 342.9

Отсутствие эффективных механизмов общественного контроля как препятствие реализации антикоррупционного законодательства

Поддубный Евгений Сергеевич
студент юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: tpavlisova@yandex.ru

Павлисова Татьяна Евгеньевна
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: tpavlisova@yandex.ru
SPIN-код: 5358-6566

Аннотация

В статье анализируется действующее законодательство в сфере общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, порядок их формирования и деятельности, а также проблемы, возникающие в связи с ограниченностью сферы действия данного закона. Основной проблемой, препятствующей реализации антикоррупционного законодательства, является формирование органов общественного контроля теми субъектами, деятельность которых они должны контролировать, а также отсутствие общественного контроля за деятельностью главы государства, законодательных и судебных органов. Анализируются порядок формирования и деятельности Общественной палаты Российской Федерации, не позволяющий говорить о данной организации как о независимом институте гражданского общества. Особое внимание уделено деятельности общественных организаций, учрежденных в качестве органов гражданского контроля в сфере реализации антикоррупционного законодательства, имеющих государственное финансирование, необходимости обеспечения их прозрачности и открытости для общества, а также взаимоотношениям независимых общественных организаций и государства в сфере борьбы с коррупцией.

Ключевые слова: некоммерческие организации, общественные палаты, формы общественного контроля, политическая деятельность, антикоррупционные меры.

Lack of effective mechanisms of public control as an obstacle to the implementation of anti-corruption legislation

Poddubnyy Evgeny Sergeevich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: tpavlisova@yandex.ru

Pavlisova Tatiana Evgenyevna
Candidate of law, associate Professor of State Theory and History and Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: tpavlisova@yandex.ru
SPIN code: 5358-6566

Abstract

The article examines the current legislation in the area of public control over the activities of the executive branch, the manner in which they are formed and operated, as well as the problems arising from the limited scope of the operation of the Law. The main problem preventing the implementation of anti-corruption legislation is the formation of public control bodies by those subjects whose activities they must control, as well as the lack of public control over the activities of the head of state, the legislature and the judiciary. The formation and activities of the Public Chamber of the Russian Federation are being analyzed, which does not allow us to talk about this organization as an independent institution of civil society. Particular attention is paid to the activities of public organizations established as civil control bodies in the implementation of anti-corruption legislation with state funding, the need to ensure the need to ensure the need to ensure that the authorities implement anticorruption legislation.

Key words: non-profit organizations, public chambers, forms of public control, political activity, anti-corruption measures.

Одной из проблем реализации антикоррупционного законодательства в современной России является отсутствие эффективного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. Гражданское общество и коррупция - вещи несовместимые, поэтому социальный контроль это и условие становления гражданского общества, и средство против коррупции одновременно. Основной вопрос - в готовности органов власти к такому контролю. Представляется, что созданные в целях реализации задачи построения гражданского общества структуры изначально не способны в рамках предоставленных им законодателем полномочий эффективно осуществлять общественный контроль. Так, в 2005 году при Президенте РФ была создана Общественная палата, в задачи которой, наряду с другими, входит осуществление общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [1]. Как видно из приведенного положения, в сферу контроля Общественной палаты не включены Президент РФ, законодательные и судебные органы, что, по нашему мнению, в демократическом обществе неприемлемо.

Аналогичным образом сформулированы положения Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»,где говорится об осуществлении общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории субъекта Российской Федерации [2]. Законодательные и судебные органы субъектов согласно этому закону контролю со стороны общества не подлежат. Что касается Президента РФ, то ситуация обостряется тем, что деятельность Президента не подлежит также и су-

дебному контролю, суды отказывают в проверке актов Президента РФ, мотивируя это особым положением высшего должностного лица РФ, его независимостью и самостоятельностью в системе органов государственной власти. Указы Президента Российской Федерации не подлежат общественному обсуждению и общественной экспертизе, хотя федеральные законы, обладая большей юридической силой, таковые процедуры проходят. На закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3] возлагалось немало надежд со стороны либерально настроенной части российского общества. Надеялись на то, что он даст новый толчок к развитию гражданского общества [4]. В действительности указанный закон в силу ряда его дефектов не может стать, как представляется, полноценным средством реализации института общественного контроля. В частности, закон необоснованно, по нашему мнению, ограничил перечень субъектов общественного контроля, исключив из них средства массовой информации, адвокатуру, уполномоченных лиц по различным вопросам, Совет по правам человека и развитию гражданского общества при Президенте РФ. В то же время журналистские расследования сегодня являются гораздо более эффективным и востребованным средством, нежели любая общественная проверка. Обращение в СМИ зачастую является последним шагом, когда все предоставленные законом средства уже исчерпаны[5].

Адвокатура как институт гражданского общества, призванный защищать права и свободы человека, также способен в этой сфере сделать немало. Совет по правам человека ведет активную работу в сфере анализа действующего законодательства и законопроектов с точки зрения их значимости для развития в России демократии и институтов гражданского общества.

Необоснованным представляется исключение из числа субъектов единственного носителя и источника власти в государстве - народа, уже в силу того, что ч. 1 ст. 32 Конституции РФ прямо предусматривает, что граждане Российской Федерации принимают участие в управлении делами государства непосредственно либо через органы государственной вла-

сти. При этом Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» необоснованно ограничил перечень объектов общественного контроля. Так, из числа объектов общественного контроля исключены сферы обороны, банковская деятельность, выборы и др.

Как известно, правовое предписание, не предусматривающее ответственности, превращает правовую норму в декларацию. Это касается ответственности должностных лиц, препятствующих проведению общественного контроля (ст. 27 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»), не предусмотренной ни в уголовном, ни в административном праве. При этом не было отмечено ни одного прецедента привлечения какого-либо должностного лица к дисциплинарной ответственности за воспрепятствование осуществлению общественного контроля.

Сам процесс формирования органов, призванных осуществлять общественный контроль, дискредитирует идею общественного контроля, поскольку формируется не обществом, а государственными органами, деятельность которых они должны контролировать, или другими заинтересованными в определенном результате органами власти. Например, в состав Общественной палаты РФ входят 40 человек, назначаемых Президентом РФ, общественные палаты субъектов РФ формируются при участии органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ и т.д. Что касается советов, создание которых в обязательном порядке предусмотрено во всех органах исполнительной власти, то формируются советы на основе конкурсных процедур: на 75% — из кандидатов от Общественной палаты и на 25% — от Экспертного совета при правительстве РФ. Их состав утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации. В законе говорится о том, что кандидаты в общественные советы при федеральных органах исполнительной власти выдвигаются общественными объединениями. Закономне предусмотрены ни создание инициативных групп самим населением, ни рекомендации населением кандидатур в состав органов обще-

ственного контроля. Требования к кандидатурам в состав общественного совета при федеральном органе исполнительной власти разрабатываются контролируемым органом совместно с Общественной палатой РФ (п. 6 ст. 13 закона).

В п. 2 ст. 25 закона об общественном контроле прямо сказано, что «Общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами». Отсутствие в законе указания на «иные» вопросы, делает этот перечень закрытым и ограничивает возможности антикоррупционных контрольных мероприятий, инициируемых обществом.

С учетом отсутствия негосударственного финансирования субъектов общественного контроля, практически полном запрещении зарубежного финансирования осуществление поддержки некоммерческого сектора за счет бюджета (грантов, дотаций, субсидий),как правило, в сфере науки, культуры, то есть сектора, не связанного с политическими процессами и деятельностью органов государственной власти, проблема приобретает еще большую остроту. Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ также финансируются за счет бюджета, что, по нашему мнению, не может не влиять на объективность и эффективность их деятельности.

Что касается непосредственно борьбы с коррупцией, то в России имеется несколько общественных организаций для осуществления данной деятельности. Например, Общероссийский народный фронт - общественная организация, финансируемая за счет средств государственного бюджета. Особенностью ее деятельности является то, что доходы и расходы организации, средства, потраченные на различные мероприятия, зарплаты руководителей и ее членов не раскрываются. Общероссийский народный фронт создан по инициативе Президента РФ и

все без исключения мероприятия фронта инициируются Президентом. По подсчетам экспертов, близкие к фронту организации получили только в 2015 году 287 млн руб. грантов от Президента (а всего их было за год распределено более 4,2 млрд руб.) [6]. На официальном сайте ОНФ приводится немало фактов его эффективной деятельности в борьбе с коррупцией (проекты «За честные закупки», «Центр правовой поддержки журналистов» и др.). Несмотря на это, как и раньше механизмов самостоятельной антикоррупционной активности в российском обществе сегодня нет, инициатива в каждом конкретном случае исходит исключительно «сверху».Причина - в слабости позиций тех общественных организаций, которые свободны от государственного финансирования и политических указаний, например, организаций, финансируемых международными организациями.

Одним из первых шагов в направлении ограничения политического влияния «иностранного элемента» на развитие политического процесса в России стало принятие 28 декабря 2012 г. Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав человека и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» № 272-ФЗ [7]. Документ предусматривал приостановление деятельности в России финансируемых из США политических НКО, которые могли возобновить свою работу лишь в случае отказа от американских грантов.

Наконец, еще одной мерой, призванной оградить российское общество от влияния извне, стал Федеральный закон о нежелательных организациях[8], чья деятельность представляет угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности страны. Упомянутый закон установил запрет деятельности любой иностранной или международной НКО, которую прокуратура признает нежелательной в России.

По данным СМИ, в реестре иностранных агентов Министерства юстиции РФ числится 75таких организаций [9].В качестве примера участия в политике Минюст приводит выступления представителей общественных организаций, в которых содержатся резкие критические оценки кор-

рупционной ситуации в России, иллюстрирующие негативное отношение населения к представителям политической элиты, и выводы об авторитарном и даже тоталитарном характере действий власти [10]. Согласно положениям п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (далее - закона об НКО), к политической деятельности относитсялюбая деятельность, кроме деятельности в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительной деятельности [11].

Конституция Российской Федерации в статье 1 провозгласила создание демократического правового государства [12]. Непременным условием его развития является эффективная борьба с проявлениями коррупции на всех уровнях, в которой значительную роль играет гражданское общество. Следует сказать, что на современном этапе развития отношений государства и гражданского общества деятельность благотворительных и других некоммерческих организаций (в том числе антикоррупционного характера), которые проявляют социальную активность, прямо не направляемую государственной властью, значительно усложнена, в связи с чем и реализация антикоррупционного законодательства как эффективного средства борьбы с коррупцией представляется затруднительной.

Список литературы

1.Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

2.Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 23.06.2016 №183-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (часть I). Ст. 3852.

3.Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

4. Теплов А. Гражданский контроль будет оформлен законом // Валовой внутренний продукт (ВВП). Рубрика: Общество. 2014. 2 (86). [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.vvprf.ru/archive/clause914.htm (дата обращения: 30.09.2019).

5.До судей Краснодара «доехала» проверка. В чем их обвиняют автоконцерны. URL:https://www.kommersant.ru/doc/3984893(дата обращения: 30.05.2019).

6.Расследование РБК: на какие деньги живет Народный фронт Владимира Путина. [Электронный ресурс] // Режим доступа:https://www.rbc.ru/investigation/politics/10/03/2016/56e032829a79470e5a4ef173(дата обращения:05.11.2019).

7.О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав человека и свобод человека, прав и свобод граждан РФ № 272-ФЗ: Федеральный закон от 28.12.2012 // Российская газета. 2012. 29 декабря. № 5975 (302).

8.О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2015 № 129-ФЗ// Российская газета. 26 мая 2015. № 6682 (111).

9.Иностранные агенты в России получили больше денег из-за границы. [Электронный ресурс] // Режим доступа:https://www.bbc.com/russian/news-48349542(дата обращения: 21.09. 2019).

10.Как стать агентом. За что Левада-центр включили в реестр Минюста. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.rbc.Ru/newspaper/2016/09/06/57ceaf969a79473d2c782a3d(дата обращения:04.11.2019).

11.О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 3 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 №N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014. № 31. ст. 4398.

References

1.On the Public Chamber of the Russian Federation: Federal Law of April 4, 2005 No. 32-Fz (ed. 05.12.2017) http://www.pravo.gov.ru /

2. On the general principles of the organization and activities of the public chambers of the subjects of the Russian Federation: Federal Law of 23.06.2016 No. 183-Fz (ed. 05.12.2017) The official Internet portal of legal information "Electronic resource"URL http://www.pravo.gov.ru - 05.12.2017).

3. On the basics of public control in the Russian Federation: Federal law of 21.07.2014 No. 212-Fz (Electronic Resource) URL / http://www.kremlin.ru/acts/bank/38702

4.Teplov A. Civil control will be formalized by law / Gross domestic Product (GDP). Subscription: Society. - 2014. - 2 (86). «Electronic resource» URL: www.vvprf.com.au/archive/clause914.htmTetovA (call date: September 30, 2016).

5.The check «reached» to the judges of Krasnodar. What they are accused of car companies. [Electronic resource] URL: https://www.kommersant.ru/doc/3984893. The date of the appeal is May 30, 2019.

6. RBC investigation: what money Vladimir Putin's People's Front lives on.[Electronic resource] URL:https://www.rbc.ru/investigation/politics/ 10/03/2016/56e032829a79470e5a4ef173. The date of appeal is January 5, 2019.

7.On measures of influence on persons involved in violations of fundamental human rights and human freedoms, rights and freedoms of citizens of the Russian Federation № 272-Fz: Federal Law of 28.12.2012. A Russian newspaper. 2012. December 29.№ 5975 (302).

8. On amending certain laws of the Russian Federation, the Federal Law of May 23, 2015 No. 129-Fz / Russian newspaper. 2015. № 6682 (111). May 26.

9.Foreign agents in Russia received more money from abroad. [Electronic resource] // URL:https://www.bbc.com/russian/news-48349542.The date of the appeal is 21.05. 2019.

10. How to become an agent. For which the Levada Center was included in the register of the Ministry of Justice: [Electronic resource] // URL: https:// www. rbc. Ru / newspaper / 2016 /09 /06 /57 cea f 969a 79473d2 c782a3d .

11. About non-profit organizations: Federal law of 12.01.1996 №. 7-Fz (ed. Federal Law of 02.06.2016 №. 179-Fz) / Assembly of Russian legislation. 1996. №. 3.Art. 145.

12. 12. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (subject to amendments, Russian Constitution Amendments of 30.12.2008 3 6-FK, from 30.12.2008 №. 7-FK, from 05.02.2014 № 2-FK, from 21.07.2014 №. 11-FK http://www.pravo.gov.ru resource/ 01.08.2014.