СОСНОВСКАЯ ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
(Москва, Россия)

lisenok1214@yandex.ru

БОНДАРЬ ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
(Москва, Россия)

bondar_elena@mail.ru

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ МВД РОССИИ

Аннотация. В статье авторами подчеркивается, что современное государство, в частности такой элемент его деятельности, как общественный контроль, с помощью которого граждане, а также их объединения, общественные организации могут влиять на деятельность органов власти, идут по пути развития института гражданского общества. Особенно актуальным осуществление общественного контроля становится в рамках противодействия коррупционных деяний в органах внутренних дел.

Авторы отмечают, что значение общественного контроля в противодействии коррупции в органах внутренних дел очевидно, поскольку только посредством участия всего общества в процессе предупреждения, предотвращения и пресечения коррупционных правонарушений, выработки нетерпимости к коррупционному поведению можно достичь желаемых результатов, что и привело их к рассмотрению административно-правового механизма противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Ключевые слова и словосочетания: общественный контроль, антикоррупционный контроль, административно-правовой механизм, коррупция, органы внутренних дел, гражданское общество, общественные организации, общественные советы, органы исполнительной власти, субъекты общественного контроля

Для цитирования: Сосновская Ю.Н., Бондарь Е.О. *Общественный контроль как административно-правовой механизм в сфере противодействия коррупции в территориальных органах*

МВД России // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 3(67). – С. 61-66; doi: 10.29039/2312-7937-2023-3-61-66.

SOSNOVSKAYA JULIA N.

BONDAR ELENA O.

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya (Moscow, Russia)

**PUBLIC CONTROL AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM
IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION IN TERRITORIAL BODIES
MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA**

Annotation. In the article, the authors emphasize that the modern state, and in particular such an element of its activity as public control, through which citizens, as well as their associations, public organizations can influence the activities of authorities, are following the path of development of the

institution of civil society, the implementation of public control becomes especially relevant in the framework of countering corruption acts in internal affairs bodies. The authors note that the importance of public control in combating corruption in the internal affairs bodies is obvious, since only through the participation of the whole society in the process of preventing, preventing and suppressing corruption offenses, developing intolerance to corrupt behavior, can the desired results be achieved, which led them to consider the administrative and legal mechanism for combating corruption in the internal affairs bodies.

Key words and word combinations: public control, anti-corruption control, administrative and legal mechanism, corruption, internal affairs bodies, civil society, public organizations, public councils, executive authorities, subjects of public control

For citation: Sosnovskaya Ju.N., Bondar E.O. Public control as an administrative and legal mechanism in the field of combating corruption in territorial bodies Ministry of Internal Affairs of Russia // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 3 (67). – P. 61-66; doi: 10.29039/2312-7937-2023-3-61-66.

На современном этапе развития государственной политики под общественным контролем подразумевают реализацию деятельности субъектов гражданского общества, обладающих определенным административно-правовым статусом, которая основана на их добровольном участии, посредством установления соответствия (несоответствия) деятельности публичных органов и организаций нормативно-правовым стандартам, корректирования и устранения выявленных несоответствий с помощью определенных форм контроля, таких как: наблюдение, проверка, анализ и оценка деятельности указанных органов и организаций. Отметим, что общественный контроль в целях реализации деятельности по противодействию коррупции в территориальных органах МВД России следует определять как общественный антикоррупционный контроль, который отражает квалифицированный вид деятельности представителей институтов гражданского общества, с использованием установленных нормами права механизмов и инструментов, осуществляемой в целях снижения уровня коррупции непосредственно в органах внутренних дел (полиции).

В соответствии с этим отметим, что одной из приоритетных мер профилактики коррупции согласно ст. 6 ФЗ № 273 [1] является общественный контроль. Согласно же п. 6 ч. 2 ст. 5 ФЗ № 212 одной из приоритетных задач общественного контроля является формирование в обществе нетерпимости к коррупционным проявлениям [2]. Именно общество заинтересовано в эффективном контроле органов власти на предмет наличия в их деятельности коррупционных правонарушений, своевременном выявлении и предотвращении совершения таких правонарушений [3, с. 148-153].

Механизм общественного контроля как мера профилактики (противодействия) коррупционных проявлений в территориальных органах МВД России включает в себя следующие элементы:

- субъекты общественного антикоррупционного контроля;
- содержание общественного антикоррупционного контроля;
- формы общественного антикоррупционного контроля.

Система субъектов общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел, в том числе в сфере противодействия коррупции, регламентируется ст. 50 ФЗ № 3-ФЗ [4] и включает граждан РФ, общественные объединения, Общественную палату РФ, общественные наблюдательные комиссии, общественные советы, образуемые при МВД России и его территориальных органах на региональном уровне [5, с. 8].

Граждане РФ как субъекты антикоррупционного контроля общества в сфере противодействия коррупционным проявлениям в территориальных органах МВД России имеют право участвовать в государственном управлении как непосредственно, так и через своих представителей в общественных объединениях и иных общественных организациях, в частности инициативных группах. Именно граждане, которые не прибегают к взяточничеству в целях решения личных вопросов, заинтересованы в первую очередь в том, чтобы правоохранительные органы не были подвержены коррупции, которая негативно сказывается не только на реализации прав и законных интересов отдельных граждан, но и на развитии всего общества в целом [6, с. 26-36].

С точки зрения участия граждан в противодействии коррупционным деяниям, в территориальных органах МВД России выделяют такие формы участия граждан в общественном контроле за деятельностью органов внутренних дел (полиции), как:

- направление обращений в МВД России и его территориальные органы о фактах коррупционных проявлений со стороны сотрудников органов внутренних дел;
- участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов, советов, комиссий по вопросам противодействия коррупции в органах внутренних дел;
- направление информации о деятельности полиции, как связанной с противоправной деятельностью сотрудников органов внутренних дел, так и направленной на противодействие коррупции в средствах массовой информации и размещение ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

– участие в деятельности общественных советов, общественных наблюдательных комиссий, общественных объединений правозащитной направленности, предметом деятельности которых выступает противодействие коррупции в органах внутренних дел;

– заслушивание отчетов сотрудников органов внутренних дел о деятельности в сфере противодействия коррупции.

Общественная палата Российской Федерации реализует свои контрольно-надзорные полномочия в отношении деятельности территориальных органов МВД России согласно нормам, закрепленным в ФЗ № 32-ФЗ [7]. В соответствии со ст. 21 указанного федерального закона в полномочия общественных палат входят функции по осуществлению сбора и обработки информации об инициативах граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, проведению гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий по общественно важным проблемам, а также доведению до сведения граждан Российской Федерации информации об указанных инициативах. Противодействие коррупции в органах внутренних дел является одной из таких общественно важных проблем, поэтому общественные палаты – непосредственные субъекты, осуществляющие общественный контроль в сфере противодействия коррупции в органах внутренних дел. Общественные палаты на сегодняшний день имеют официальный статус, государственную организационную и финансовую поддержку и могут выступить центром гражданских инициатив [8, с. 77-80].

Определенным потенциалом по общественному антикоррупционному контролю обладают также общественные наблюдательные комиссии, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с правовыми предписаниями ФЗ № 76 [9]. Данный субъект общественного контроля в качестве объекта реализации своей контрольно-надзорной деятельности рассматривает такую функцию органов внутренних дел (полиции), как принудительное содержание граждан в местах их изоляции от общества, подведомственных МВД России [10, с. 329-331]. Поскольку коррупционная составляющая может иметь место и в таком виде деятельности, то установление основных форм общественного контроля в этой сфере также необходимо.

Основываясь на нормах ФЗ № 212, предусматривающих, что в качестве субъектов данного вида контроля выступают общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, законодатель предусмотрел в ч. 7 ст. 9 ФЗ № 3-ФЗ целесообразность образования при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел общественных советов, основной целью которых выступает согласование общественно значимых интересов граждан РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций. Пункт 5 ч. 7 ст. 9 ФЗ № 3 закрепляет, что в качестве одного из направлений деятельности общественных советов выступает общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел (полиции).

В связи с этим можно утверждать, что основными субъектами внутреннего общественного контроля в сфере противодействия коррупции в органах внутренних дел являются Общественный совет при МВД России, общественные советы при УМВД субъектов России, созданные и осуществляющие свою деятельность в соответствии с Указом Президента РФ от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [11].

Несмотря на то, что в Указе Президента РФ № 668 напрямую не закрепляется такая задача общественных советов, как участие в мероприятиях по противодействию коррупции в территориальных органах МВД России, она реализуется практически в содержании каждой из закрепленных Указом задач. В связи с этим, в целях совершенствования правового регулирования деятельности общественных советов в сфере противодействия коррупции, предлагаем

внести изменение в Указ Президента, а именно в части, касающейся определения перечня задач, дополнить п. 5, изложив его в следующей редакции: «... осуществление общественного контроля в сфере противодействия коррупции». По нашему мнению, нормативное закрепление данной задачи повысит эффективность реализации полномочий общественного совета МВД России, а также общественных советов на территориальном уровне.

Важно отметить, что институты гражданского общества были привлечены к разработке Плана МВД России по противодействию коррупции на 2021-2024 годы, в п. 1.36 которого предусмотрено, что в составы Общественного совета при МВД России, общественных советов при территориальных органах МВД России могут быть включены представители некоммерческих организаций, уставная деятельность которых связана с противодействием коррупции, а в п. 2.1.1 предусмотрена необходимость обеспечения участия членов общественных советов при территориальных органах МВД России в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел.

Такое направление деятельности общественных советов при МВД России как анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел включает также и анализ общественного мнения об уровне коррупции в органах внутренних дел и эффективности мер противодействия, направленных на снижение такого уровня. Согласно данным ВЦИОМ, уровень общественного доверия со стороны граждан по отношению к полиции составляет 62% (2012 год – 32 %). Такой высокий рост доверия населения к органам внутренних дел зафиксирован впервые за последние десять лет. Этот результат обусловлен различными факторами, в том числе информационной открытостью ведомства и активным взаимодействием органов внутренних дел с гражданским обществом. Однако, несмотря на рост уровня доверия граждан к полиции, проблема повышения открытости, доступности информации об антикоррупционных мероприятиях в сфере органов внутренних дел остается на сегодняшний день открытой.

Немаловажную роль играют следующие правомочия общественных советов при МВД России, закрепленные в Указе Президента РФ «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»: право запрашивать и заслушивать информацию о деятельности территориальных органов МВД России в целом и по отдельным ее направлениям; вносить руководству МВД России предложения по совершенствованию основных направлений деятельности; право присутствовать при проведении сотрудниками (работниками) органов внутренних дел личного приема граждан, в ходе которого может быть получена информация о коррупционном поведении тех или иных сотрудников территориальных органов МВД России.

Согласно приказу МВД России от 31.08.2011 № 988 «Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел России и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан» такое право имеют не только члены общественного совета при МВД России, но и члены общественных советов в его территориальных органах [12].

Отметим, что общественные советы при УМВД субъектов РФ, кроме того, участвуют и в деятельности по противодействию коррупции посредством заключения соглашений с различными общественными организациями [13, с. 169-172].

Таким образом, следует отметить, что общественный контроль как мера противодействия коррупции в органах внутренних дел осуществляется определенным кругом субъектов, содержание и формы которого опосредуются теми целями и задачами, которые ставятся перед ними органами власти и обществом, а также их полномочиями, которыми они наделяются для осуществления противодействия коррупции. Система субъектов общественного контроля в сфере противодействия

коррупции в органах внутренних дел достаточно обширна и включает в себя органы внешнего и внутреннего общественного контроля.

Процедура общественного контроля обладает несомненными преимуществами по сравнению с иными способами контроля и надзора за деятельностью органов исполнительной власти, поскольку его может осуществлять широкий круг субъектов, используя различные формы взаимодействия между государством и обществом. Охват общественного контроля может быть настолько широк, что даже такое всеобъемлющее негативное явление, как коррупция, не останется вне поля зрения субъектов, заинтересованных в снижении ее уровня.

Отметим, что качество общественного контроля во многом зависит от того, насколько правильно и точно государство воспримет критику действующего законодательства в сфере осуществления такого контроля, а также от того, насколько быстро будут устранены имеющиеся недостатки. Аналогично обстоят дела и относительно общественного контроля в сфере противодействия коррупции в органах внутренних дел, где возникают определенные вопросы, касающиеся как субъектного состава, так и применения результатов деятельности субъектов контроля, требующие скорейшего разрешения. В случае даже частичного преодоления имеющихся проблем наше государство сможет более качественно выстраивать гражданское общество и использовать его возможности для развития общественной жизни.

1. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 06.02.2023) // Собр. зак-ва РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.
2. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212 // Собр. зак-ва РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.
3. Кравченко Ю.М., Самойлюк Р.Н., Савкина М.А. Факторы, детерминирующие коррупцию в современном обществе: пути их преодоления // Вестник ВИПК МВД России. 2023. № 1 (65).
4. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
5. Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
6. Гришковец А.А. Общественный контроль и формы его реализации в системе МВД России (тезисы доклада на заседании ученого совета ВИПК МВД России, состоявшегося 10 июля 2015 г.) // Вестник ВИПК МВД России. 2015. № 4 (36).
7. Об Общественной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 22.02.2023).
8. Вахтина М.А. Роль общественного контроля в противодействии коррупции: российский опыт // Гуманитарные Балканские исследования. 2020. Т. 4. № 3 (9).
9. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания [Электронный ресурс]: федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 22.02.2023).
10. Горбачев В.В. Правовая регламентация общественного контроля деятельности полиции как элемента социальной политики России //

Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской Академии МВД России. 2021. № 1 (53).

11. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 23.05.2011 № 668 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 22.02.2023).

12. Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел России и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 31.08.2011 № 988 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 22.02.2023).

13. Попов С.А. Особенности взаимодействия органов внутренних дел в субъекте Российской Федерации с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции // Закон и право. 2020. № 4.

Информация об авторах:

Ю.Н. Сосновская,
доцент кафедры административного права,
кандидат юридических наук, доцент

Е.О. Бондарь,
заместитель начальника кафедры
административного права,
кандидат юридических наук, доцент

About the authors:

Ju.N. Sosnovskaya,
Associate Professor of the
Department of Administrative Law
PhD, Associate Professor

E.O. Bondar,
Deputy Head of the Department
of Administrative Law
PhD, Associate Professor

Статья поступила в редакцию 27.06.2023