Оксана Владимировна Ищенко

доктор исторических наук, доцент, профессор
кафедры государственного и муниципального
управления и управления персоналом
Сургутского государственного университета,
г. Сургут, Россия.
E-mail: iovfu@yandex.ru

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы организации общественного антикоррупционного контроля в субъектах Российской Федерации. Показана значительная роль гражданского общества в борьбе с коррупцией. Проанализированы нормативные правовые документы, определяющие основы осуществления общественного контроля в РФ, в том числе федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ. Большое внимание уделено деятельности субъектов общественного контроля, имеющей целью анализ и общественную оценку актов, издаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления. В качестве основных субъектов общественного контроля в статье указаны Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов РФ, а в качестве одного из ведущих направлений их деятельности по профилактике коррупции – общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В ходе исследования были изучены положения об экспертах и о порядке проведения общественной экспертизы, принятые Общественной палатой РФ и общественными палатами ряда субъектов РФ. Описаны значительные расхождения между ними в формулировке требований, предъявляемых к экспертам и к определению содержания экспертной деятельности. Анализ организации общественной экспертизы как составного элемента общественного антикоррупционного контроля в субъектах Российской Федерации позволил выявить ряд проблем, к числу которых отнесено отсутствие у значительной части общественных экспертов специальных знаний и опыта, необходимых для проведения квалифицированной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, что позволяет органам власти не учитывать поступившие замечания, превращая тем самым общественный антикоррупционный контроль лишь в формально декларируемое явление. Существенно затрудняет проведение общественной антикоррупционной

экспертизы несовершенство нормативных документов, принятых в общественных палатах субъектов РФ. Вместе с тем отмечены и положительные тенденции в работе субъектов общественного контроля в Российской Федерации, способствующие расширению возможности непосредственного участия граждан в осуществлении антикоррупционного контроля.

Ключевые слова: субъекты общественного контроля, общественный антикоррупционный контроль, органы государственной власти, органы местного самоуправления, противодействие коррупции, общественные эксперты, общественная антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты.

Конституция РФ, определяя Россию как демократическое правовое государство с республиканской формой правления, содержит положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (Конституция РФ, 2018: ст. 3). Таким образом, право на общественный контроль вытекает из базовых гражданских прав, из права гражданина принимать участие в управлении своей страной, а его практическое применение вполне отвечает целям развития демократического и социального государства и гражданского общества (Ерохина 2014: 30).

Ныне в России государство активно взаимодействует с институтами гражданского общества в области противодействия коррупции. Необходимость этого взаимодействия обусловлена тем, что коррупция – это социальное явление, нарушающее законные интересы общества и государства; следовательно, обе стороны должны быть заинтересованы в ее преодолении. Общественный контроль и становится тем механизмом, который позволяет обществу контролировать власть как на этапе принятия, так и на этапах реализации решений и оценки полученного результата (Филимонов 2014).

Проблематика общественного контроля на сегодняшний день прочно вошла в сферу научных интересов исследователей. Вопросы правового регулирования общественного контроля рассматриваются в трудах С.М. Зубарева, В.В. Гриба, П.А. Зеленского, О.С. Соколовой, Г.Н. Чеботарева, Е.А. Огневой, Д.В. Доровских, М.А. Липчанской и других авторов. Основное внимание ученых концентрируется на анализе законодательства и полномочий, которыми наделяются общественные объединения в це-

лях осуществления тех или иных форм общественного контроля. Принятие в 2014 г. Федерального Закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» усилило интерес к характеристике субъектов общественного контроля и реализуемых ими направлений деятельности (Зубарев 2017; Огнева 2017). Работы по проблематике общественного контроля, как правило, затрагивают вопросы участия общественности в противодействии коррупции. Многие авторы видят в общественном контроле важный инструмент гражданского общества в противодействии коррупции (Пушкарев 2010; Гиляров, Шабуня 2014). Ряд исследований посвящен вопросам развития института общественной экспертизы нормативных правовых актов (Гриб 2009; Гриб 2010; Зеленский 2014; Зеленский 2017).

Серьезное внимание ученых к заявленной проблеме неслучайно. Обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции относится к числу основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, ставящей своей целью искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе (Указ № 460, 2010: разд. IV-V). Указания на необходимость привлечения гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции содержатся и в Национальном плане противодействия коррупции (Указ № 378, 2018: п. 3, 23). Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет сотрудничество государства с институтами гражданского общества в качестве одного из ключевых принципов противодействия коррупции, а создание механизмов общественного контроля за деятельностью государственных органов – как одно из ведущих направлений деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008: ст. 7). Таким образом, институты гражданского общества в политике государства выступают субъектами противодействия коррупции, а осуществляемый ими общественный контроль – важным механизмом этого противодействия.

Осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления регламентируются Федеральным законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», согласно которому важнейшей задачей общественного контроля

является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 5). Субъектами общественного контроля в законе названы Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные советы всех уровней. В научной литературе неоднократно подчеркивалось, что в данном перечне отсутствуют граждане и их объединения, что выводит их из сферы общественного контроля (Зубарев 2017: 160; Огнева 2017: 101). Соглашаясь в целом с указанной точкой зрения, следует отметить, что Федеральный закон № 212-ФЗ все же предусматривает право граждан участвовать в осуществлении общественного контроля и лично, и в составе общественных объединений как общественные контролеры, инспекторы и эксперты, привлекаемые утвержденными в законе субъектами общественного контроля (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 3).

В качестве одной из форм общественного контроля в законе указана общественная экспертиза, в рамках которой предусматривается проведение анализа и оценки нормативно-распорядительных документов, исходящих от органов власти, и проверка их соответствия требованиям законодательства (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 22). О значимости антикоррупционной общественной экспертизы правовых актов и их проектов свидетельствует то, что Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» относит ее к основным мерам по профилактике коррупции (Федеральный закон № 273-ФЗ, 2008: ст. 6). Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» № 172-ФЗ, в свою очередь, не только вводит условие обязательного проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, но и предусматривает привлечение к этой процедуре институтов гражданского общества (Федеральный закон № 172, 2009: ст. 2).

В числе субъектов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, в Федеральном законе № 172-ФЗ общественные эксперты не названы. Но статья 5 содержит положение о том, что институты гражданского общества и граждане Российской Федерации могут проводить независимую антикоррупционную экспер-

тизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (Федеральный закон № 172-ФЗ, 2009: ст. 5). Правила и методика проведения данной экспертизы утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Согласно этому постановлению независимая антикоррупционная экспертиза осуществляется юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации, в соответствии с утвержденной методикой ее проведения (Постановление № 96, 2010). Данная методика содержит перечисление коррупциогенных факторов, понимание которых доступно лишь специалистам в области юриспруденции. Вполне очевидно, что указанные выше документы регламентируют процедуру независимой, то есть формально не связанной с официальными органами власти, антикоррупционной экспертизы, однако вряд ли данная экспертиза может рассматриваться в качестве формы общественного контроля, поскольку влияние общества на ее проведение невелико.

В то же время большинство исследователей разделяет мнение о том, что общественная экспертиза нормативных правовых актов является важным механизмом социального контроля и играет особую роль в построении правового государства (Гриб 2010: 158). При этом общественная экспертиза законопроектов, по мнению ряда ученых, может иметь свои преимущества. Например, П.А. Зеленский считает, что антикоррупционная экспертиза, осуществляемая независимыми экспертами на основании утвержденной Правительством РФ методики, по существу, сводится к формальному поиску заранее определенных коррупциогенных факторов. Общественные же эксперты, не будучи связанными такой методикой, более свободны в своих действиях (Зеленский 2014: 35).

Бесспорно, привлечение широких кругов общественности к правотворческой деятельности имеет большое значение для поддержания общественного согласия. Но не стоит забывать и о возникающих при этом проблемах. Так, Федеральный закон № 212-ФЗ содержит требования к итоговому документу, отражающему результаты общественной экспертизы, в котором

должны быть представлены выводы о соответствии или несоответствии материалов, в отношении которых проводилась общественная экспертиза, законодательству Российской Федерации, а также о соблюдении или несоблюдении прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Кроме того, итоговый документ должен включать общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий принятия документа и предложения по его совершенствованию (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 22). Вполне понятно, что проведение квалифицированной экспертизы и подготовка соответствующего итогового заключения общественным экспертом предполагает специальные знания и опыт, хотя детальных требований к экспертам закон не содержит.

Основная работа по организации общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации относится к компетенции общественных палат. Так, согласно «Положению о порядке проведения общественной экспертизы» Общественная палата РФ осуществляет плановую экспертизу проектов нормативных правовых актов, в которой участвуют общественные эксперты, обладающие научными и практическими знаниями, необходимыми для проведения экспертизы (Положение о порядке... 2008: разд. 1). Привлекаемые к проведению общественной экспертизы граждане должны отвечать следующим требованиям: наличие высшего и (или) послевузовского профессионального образования, ученой степени по направлению, соответствующему профилю экспертной деятельности; предшествующий стаж практической работы по профилю экспертной деятельности не менее 10 лет; знание международных актов и законодательства Российской Федерации в области соответствующей экспертной деятельности; умение выполнять необходимые исследования, оформлять по их результатам необходимые документы и заключения экспертизы (Положение о порядке... 2008: разд. 3). При этом предполагается, что кандидат в эксперты Общественной палаты ведет научную деятельность, поскольку предоставляет в рабочую группу, согласно Положению, наряду с другими документами информацию о наличии у него научных трудов в соответствующей сфере регулирования исследуемого проекта (Положение о порядке... 2008: разд. 3).

Вполне понятно, что указанным требованиям к эксперту может соответствовать лишь ученый либо высокообразованный практик, причем имеющий, скорее всего, юридическое образование. Но если Общественная палата Российской Федерации, устанавливая столь высокую планку для экспертов, может все же рассчитывать на их наличие, то общественным палатам субъектов РФ этот вопрос не удастся решить так легко, поэтому их нормативные документы в области проведения общественной экспертизы носят несколько иной характер.

Так, размещенное на сайте Общественной палаты ХМАО – Югры «Положение о порядке проведения общественной экспертизы в Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» относит к сфере деятельности окружной Общественной палаты общественную экспертизу проектов федеральных и окружных нормативных правовых актов, предмет правового регулирования которых затрагивает вопросы обеспечения прав и законных интересов граждан, качества жизни населения автономного округа, развития гражданского общества (Положение о порядке... 2011: разд. 1). К проведению экспертизы, согласно данному Положению, могут привлекаться члены комиссий и комитетов Общественной палаты, представители общественных объединений и НКО, а также эксперты, в том числе научные работники, специалисты в различных областях знаний и организации. Детальных требований к экспертам документ не содержит. Однако заключение по результатам общественной экспертизы должно включать в себя такие важные моменты, как вывод о соответствии (несоответствии) законопроекта Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам, а также обоснование и прогноз социально-экономических и иных последствий реализации предлагаемого нормативно-правового акта и предложения по изменению сложившейся ситуации (Положение о порядке... 2011: разд. 3). Очевидно, что, не будучи специалистом в области права, экономики, социальных отношений, дать подобное заключение весьма проблематично.

Назревшая необходимость более детально определить права, обязанности и основные требования, предъявляемые к экспертам, обусловила принятие в 2018 г. нового «Положения об

экспертах Общественной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (Положение об экспертах... 15 мая, 2018: разд. 1). Согласно данному документу эксперт Общественной палаты проводит экспертизу нормативных документов, готовя затем экспертное заключение, которое должно содержать выводы о соответствии или несоответствии анализируемого документа законодательству Российской Федерации, общественную оценку социальных, экономических, правовых и иных последствий его принятия, а также предложения и рекомендации по его совершенствованию (Положение об экспертах... 15 мая, 2018: разд. 5).

Положение достаточно точно определяет круг лиц, которые могут стать экспертами Общественной палаты ХМАО – Югры, относя к ним представителей научного сообщества, общественных организаций, специалистов по профилю деятельности комиссий Общественной палаты, граждан, ранее осуществлявших полномочия члена Общественной палаты и хорошо знакомых поэтому со спецификой ее деятельности. В качестве основных требований к кандидатуре и квалификации эксперта в документе названы наличие гражданства Российской Федерации, высшего образования и стажа работы по профилю деятельности комиссий Общественной палаты. Кандидат в эксперты может предоставить рекомендации научных и образовательных организаций, общественных объединений. Для отсева лиц, стремящихся использовать статус эксперта для получения личной выгоды, в Положение было введено условие, согласно которому отбор кандидатур происходит с учетом мнения действующих экспертов (Положение об экспертах... 15 мая, 2018: разд. 3).

Таким образом, действующие в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре положения об экспертах и порядке проведения общественной экспертизы представляются соответствующими федеральному законодательству, основным документам, разработанным Общественной палатой РФ, но имеющими при этом свою региональную специфику.

В других субъектах РФ проведение общественной экспертизы регулируется собственными положениями, заметно отличающимися по своему содержанию от рассматриваемых выше. Так, «Положение об эксперте Общественной палаты Новосибирской области» не содержит конкретных требований к экспертам; отмечается лишь то, что экспертами могут быть

лица, обладающие специальными познаниями, а также представители общественных организаций, активно участвующие в развитии гражданского общества. К ограничениям для получения статуса эксперта отнесены недееспособность и наличие судимости (Положение об эксперте... 2017: разд. 1).

Вместе с тем представленное на сайте Общественной палаты Новосибирской области «Положение о порядке проведения общественной экспертизы» включает раздел о том, что Общественная палата проводит экспертизу в отношении проектов нормативных актов Новосибирской области (Положение об эксперте... 2017: разд. 1). Наиболее детально в документе отражены требования к итоговым документам, подготавливаемым по результатам экспертизы. Так, после проведения экспертизы нормативного правового акта или его проекта рабочей группой должна быть подготовлена справка с аргументированным изложением того, насколько изменит данный проект сложившиеся общественные отношения, ограничит ли он социально значимые права отдельных категорий населения, осложнит ли порядок обращений граждан в органы государственной власти и местного управления, снизит ли социально-экономическую защищенность граждан и может ли он подорвать авторитет государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, заключение по результатам общественной экспертизы проекта нормативного правового акта должно содержать оценку его соответствия нормативным правовым актам более высокой юридической силы и ранее принятым решениям Правительства, органов государственной власти, органов местного самоуправления Новосибирской области, а также обоснование и прогноз социально-экономических и иных последствий реализации предлагаемого проекта (Положение об эксперте... 2017: разд. 3). Подготовить подобное заключение под силу только специалистам в области законотворчества. Однако отсутствие в «Положении об эксперте Общественной палаты Новосибирской области» конкретных требований к наличию у экспертов соответствующего образования и стажа работы ставит под сомнение возможность получения столь детальной экспертной оценки.

Несколько иначе к вопросу формирования регионально-го экспертного сообщества подходит Общественная палата Свердловской области. Принятое в октябре 2018 г. «Положение

об экспертах Общественной палаты Свердловской области» включает в число потенциальных экспертов представителей общественных объединений и НКО, ученых, специалистов, сотрудников образовательных и научных учреждений, имеющих теоретические знания и практический опыт в различных отраслях знаний. При этом к числу обязательных требований, предъявляемых экспертам, относятся наличие гражданства Российской Федерации, постоянное проживание на территории Свердловской области, достижение совершеннолетия и опыт работы и (или) общественной деятельности не менее пяти лет. Согласно Положению эксперты привлекаются Общественной палатой Свердловской области для изучения вопросов по существу и подготовки заключений и рекомендаций по рассматриваемым вопросам (Положение об экспертах... 04 окт., 2018: разд. 1). Детальных указаний на виды деятельности экспертов Положение не содержит. Другой документ – «Положение об Экспертном совете при Общественной палате Свердловской области» – к числу основных задач Экспертного совета относит осуществление научной экспертно-консультативной поддержки Общественной палаты Свердловской области при подготовке экспертных заключений (Положение об Экспертном... 2015: разд. 1). Вопросы участия экспертов в проведении общественной экспертизы нормативных документов данное Положение не описывает.

В то же время на сайте Общественной палаты Свердловской области размещен утвержденный список экспертов Общественной палаты, включающий 134 человека, с указанием их фамилий и занимаемой должности. Согласно представленным сведениям большая часть экспертов относится к следующим группам: представители обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ и т.п. (около 40 человек), члены Общественного совета предыдущих созывов (28 человек) и сотрудники, и студенты высших учебных заведений (33 человека). Состав последней группы крайне разнообразен, поскольку в нее входят члены профессорско-преподавательского сообщества, студенты, главный бухгалтер, стажер, советник ректора и др. (Протокол... 2018). Представленные данные не позволяют сделать вывод об образовательном уровне экспертов, тем более что «Положение об экспертах Общественной палаты Свердловской области» никаких ограничений по уровню образования не

вводит, но можно предположить, что не менее 11 человек из состава экспертов имеют юридическое образование, без которого, как было указано выше, квалифицированное проведение экспертизы нормативных правовых актов вряд ли возможно. Однако вполне понятно, что большинство членов экспертного сообщества Свердловской области в силу отсутствия специальных знаний не могут быть привлечены к проведению общественной антикоррупционной экспертизы, а положения об экспертах и Экспертном совете Свердловской области в отношении характеристик проводимой региональной Общественной палатой общественной экспертизы явно нуждаются в доработке.

Таким образом, анализ организации общественной экспертизы как одной из составных частей общественного антикоррупционного контроля в субъектах Российской Федерации позволил выявить ряд существующих в этой области проблем. Очевидно, что при реализации независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов необходимо обеспечить достаточное количество квалифицированных экспертов, способных подготовить профессиональное заключение по результатам экспертизы. Серьезным недостатком действующих ныне при общественных палатах субъектов РФ экспертных сообществ является то, что входящие в них эксперты зачастую не имеют юридического образования и специальных знаний, сближаясь в этом отношении с судом присяжных, получающим значительную долю критики за то, что это «суд улицы» (Руденко 2016: 298). Аналогично и экспертное заключение, подготовленное непрофессионалами, можно рассматривать как «экспертизу улицы», что дает возможность органам власти не учитывать поступившие замечания, превращая тем самым общественный антикоррупционный контроль лишь в формально декларируемое явление.

Выход из сложившейся ситуации, безусловно, заключается в том, что в проведении экспертизы должно принимать участие большое количество различных независимых экспертов и экспертных структур, обладающих специальными знаниями и опытом работы по конкретной предметной проблематике общественной жизни (Шедий 2014: 124-125; Огнева 2017: 160). Однако привлечь к работе такое число людей весьма проблематично. Не стоит забывать, что реализация положений

Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» на практике оказалась сопряжена со значительными трудностями, поскольку граждане проявляют весьма малую общественную активность, не желая заниматься важной, но бесплатной работой (Кодинцев, Кузнецова 2017: 241). Усложняет ситуацию и несовершенство нормативной базы организации общественной антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации, имеющее своим следствием отсутствие единых требований к экспертам и осуществляемой ими деятельности.

Вместе с тем следует отметить положительные тенденции в работе субъектов общественного контроля в Российской Федерации. На протяжении последних лет произошли серьезные изменения в федеральном и региональном законодательстве, определившие повышение роли гражданского общества в реализации контроля за деятельностью органов власти. Субъекты общественного контроля уже прошли стадию становления, выработав при этом понимание основных направлений своей работы. Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ уделяют большое внимание работе, направленной на противодействие коррупции. Именно они представляют собой площадки для взаимодействия власти и гражданского общества, давая возможность гражданам принять непосредственное участие в проведении антикоррупционного контроля.

Материал поступил в редколлегию 24.10.2018 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Гиляров Е.М., Шабуня В.В. 2014. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти // Гражданское общество в России и за рубежом. № 3. С. 34-37.

Гриб В.В. 2009. Общественная экспертиза – ведущее направление деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Юрид. мир. № 5. С. 31-39.

Гриб В.В. 2010. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества. М. : Юрист. 184 с.

Ерохина Ю.В. 2014. Можно ли отсутствие механизмов для общественного контроля отнести к коррупциогенным факторам? // Мониторинг правоприменения. № 2. С. 29-34.

Зеленский П.А. 2014. Общественная экспертиза нормативных актов: проблемы развития в современной России // Ответственность власти перед

гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия. Саратов : Поволж. ин-т управления им. П.А. Столыпина. С. 34-37.

Зеленский П.А. 2017. Развитие института общественной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия : сб. науч. тр. Саратов : Поволж. ин-т управления им. П.А. Столыпина. С. 113-114.

Зубарев С.М. 2017. К вопросу о субъектах общественного контроля // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. : в 3 ч. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та МВД России. Ч. 1. С. 157-164.

Кодинцев А.Я., Кузнецова М.Е. (ред.) 2017. Региональное и муниципальное управление: опыт, инновации, проблемы взаимодействия : моногр. / С.Ю. Зеленцова [и др.] ; науч. ред. А.Я. Кодинцев, М.Е. Кузнецова. Сургут : Изд-во Сургут. гос. ун-та. 238 с.

Огнева Е.А. 2017. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Брянск : Изд-во Брянск. фил. РАНХиГС. 284 с.

Пушкарев В.С. 2010. Место и роль гражданского контроля в противодействии коррупции в РФ // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. № 2. С. 213-220.

Руденко В.Н. 2016. Большие гражданские жюри в Калифорнии и их роль в противодействии коррупции // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : сб. материалов Второй Всерос. науч. конф. / под ред. В.Н. Руденко. Екатеринбург : УрО РАН. С. 287-307.

Филимонов А. 2014. Общественный контроль: перспективы законодательного закрепления [Электронный ресурс], 26 мая. URL: <http://www.garant.ru/article/544004/> (дата обращения: 24.02.2016).

Шедий М.В. 2014. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерус. вестн. обществ. наук. № 2 (32). С. 123-130.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) в действующей редакции [Электронный ресурс]. URL: <http://constrf.ru/> (дата обращения: 20.10.2018).

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2008. 30 дек.

Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2009. 22 июля.

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 23 июля.

Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // Рос. газ. 2010. 15 апр.

Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/> (дата обращения: 21.10.2018).

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2010. 5 марта.

Положение о порядке проведения общественной экспертизы (утв. решением совета Обществ. палаты Рос. Федерации от 15.05.2008, протокол № 4-С) (с изм.) [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/doc/polozenie-o-porjadke-provedenija-obshchestvennoi-ekspertizy-utv/> (дата обращения: 17.10.2018).

Положение о порядке проведения общественной экспертизы в Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 февраля 2011 года [Электронный ресурс]. URL: <http://old.ophmao.ru/dokumenty/polozeniya/24-polozenie-o-poryadke-provedeniya-obshchestvennoj-ekspertizy-v-obshchestvennoj-palate-khanty-mansijskogo-avtonomnogo-okruga-yugry> (дата обращения: 30.09.2018).

Положение об экспертах Общественной палаты Свердловской области от 04 октября 2018 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opso66.ru/ekspertnyy-sovet/> (дата обращения: 21.10.2018).

Положение об экспертах Общественной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 15 мая 2018 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ophmao.ru/dokumenty/polozeniya/759328/polojenie-ob-ekspertah/> (дата обращения: 17.10.2018).

Положение об эксперте Общественной палаты Новосибирской области от 13 октября 2017 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opnso.ru/o-palate/pravovaa-osnova-deatelnosti> (дата обращения: 17.10.2018).

Положение об Экспертном совете при Общественной палате Свердловской области от 27 февраля 2015 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-ob-ekspertnom-sovete-pri-obshchestvennoj-palate-sverdlovskoy-oblasti.pdf (дата обращения: 21.10.2018).

Протокол заседания совета Общественной палаты Свердловской области от 04 октября 2018 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opso66.ru/ekspertnyy-sovet/> (дата обращения: 21.10.2018).

Oksana V. Ishchenko, Doctor of History, Associate Professor, Department of State and Municipal Management and Personnel Management, Surgut State University, Surgut, Russia. E-mail: iovfuyandex.ru

ORGANIZATION OF PUBLIC ANTI-CORRUPTION EXAMINATION IN THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with the organization of public anti-corruption control in the subjects of the Russian Federation. The significant role of civil society in the fight against corruption is shown. The normative legal

documents defining the bases of public control in the Russian Federation, including the strategy, Federal laws, and decrees of the President of the Russian Federation are analyzed.

The main attention is paid to the activities of subjects of public control, carried out for the purpose of analysis and public evaluation of acts issued by public authorities, and local authorities. The Public Chamber of the Russian Federation and the Public Chambers of the RF subjects are defined as the main subjects of public control; public anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts carried out by them is one of the main directions of their activity on corruption prevention.

The study examined the provisions on experts and the procedure for public examination adopted by the Public Chamber of the Russian Federation and Public Chambers of a number of subjects of the Russian Federation. Significant differences in the definition of requirements to the experts and to the definition of content expertise are revealed.

The analysis of the organization of public expertise as one of the components of public anti-corruption control in the subjects of the Russian Federation reveals a number of problems, which include the lack of a significant part of public experts of special knowledge and experience to conduct a qualified anti-corruption expertise of normative legal acts, and draft normative legal acts, which allows the authorities not to take into account the comments received, thus turning public anti-corruption control into fiction. The imperfection of the normative documents adopted in the Public Chambers of the Russian Federation' subjects makes it much more difficult to conduct public anti-corruption expertise.

At the same time, positive trends in the work of subjects of public control in the Russian Federation have been indicated, which expand the opportunities of direct participation of citizens in the implementation of anti-corruption control.

Keywords: subjects of public control; public anti-corruption control; public authorities; local authorities; anti-corruption; public experts; public anti-corruption expertise; regulatory legal acts.

References

Erokhina Yu.V. *Mozhno li otsutstvie mekhanizmov dlya obshchestvennogo kontrolya otnesti k korruptsiogennym faktoram?* [Can the lack of mechanisms for public control be attributed to corruption factors?], *Monitoring pravoprimeneniya*, 2014, no. 2, pp. 29-34. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 17 iyulya 2009 goda № 172-FZ «Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov» (s izm. i dop.) [Federal law No. 172-FZ of 17 July 2009 "About anti-corruption examination of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts" (as amended)], *Rossiyskaya gazeta*, 2009, July 22. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 21 iyulya 2014 goda № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii» [Federal law No. 212-FZ

of 21 July 2014 "About bases of public control in the Russian Federation"], *Rossiyskaya gazeta*, 2014, July 23. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 25 dekabrya 2008 goda № 273-FZ «O protivodeystvii korruptsii» (s izm. i dop.) [Federal law of 25 December 2008 No. 273-FZ "On combating corruption" (as amended)], *Rossiyskaya gazeta*, 2008, Dec. 30. (in Russ.).

Filimonov A. *Obshchestvennyy kontrol': perspektivy zakonodatel'nogo zakrepleniya* [Public control: prospects of legislative consolidation], May 26, 2014, available at: <http://www.garant.ru/article/544004/> (accessed February 24, 2016). (in Russ.).

Gilyarov E.M., Shabunya V.V. *Obshchestvennyy kontrol' kak mekhanizm protivodeystviya korruptsii v organakh gosudarstvennoy vlasti* [Public control as a mechanism of anti-corruption in public authorities], *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom*, 2014, no. 3, pp. 34-37. (in Russ.).

Grib V.V. *Obshchestvennaya ekspertiza – vedushchee napravlenie deyatel'nosti Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii* [Public expertise—the leading activity of the Public chamber of the Russian Federation], *Yuridicheskiy mir*, 2009, no. 5, pp. 31-39. (in Russ.).

Grib V.V. *Obshchestvennaya palata Rossiyskoy Federatsii kak element politiko-pravovoy institutsializatsii grazhdanskogo obshchestva* [The Public chamber of the Russian Federation as an element of political and legal institutionalization of civil society], Moscow, Yurist, 2010, 184 p. (in Russ.).

Kodintsev A.Ya., Kuznetsova M.E. (ed.) *Regional'noe i munitsipal'noe upravlenie: opyt, innovatsii, problemy vzaimodeystviya : monografiya* [Regional and municipal management: experience, innovations, problems of interaction: monograph], Surgut, Izdatel'stvo Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta, 2017, 238 p. (in Russ.).

Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) v deystvuyushchey redaktsii [Constitution of the Russian Federation of 1993], available at: <http://constrf.ru/> (accessed October 20, 2018). (in Russ.).

Ogneva E.A. *Obshchestvennyy kontrol' v sisteme zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii* [The Public control in the system of protection of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation], Bryansk, Izdatel'stvo Bryanskogo filiala RANKhiGS, 2017, 284 p. (in Russ.).

Polozhenie o poryadke provedeniya obshchestvennoy ekspertizy (utv. resheniem soвета Obshchestv. palaty Ros. Federatsii ot 15.05.2008, protokol № 4-S) (s izm.) [Regulations on the procedure of public examination (app. by decision of the Council of Societies, the chamber Grew. Federation of 15.05.2008, Protocol No. 4-C) (as amended)], available at: <http://legalacts.ru/doc/polozhenie-o-poryadke-provedeniya-obshchestvennoi-ekspertizy-utv/> (accessed 17 October 2018). (in Russ.).

Polozhenie o poryadke provedeniya obshchestvennoy ekspertizy v Obshchestvennoy palate Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry ot 26 fevralya 2011 goda [Regulations on the procedure of public examination in the public chamber of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra of February 26, 2011], available at: <http://old.ophmao.ru/dokumenty/polozheniya/24-polozhenie-o-poryadke-provedeniya-obshchestvennoj->

ekspertizy-v-obshchestvennoj-palate-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry (accessed 30 September 2018). (in Russ.).

Polozhenie ob ekspertakh Obshchestvennoy palaty Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga-Yugry ot 15 maya 2018 goda [Regulations on experts of the public chamber of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra of may 15, 2018], available at: <http://www.ophmao.ru/dokumenty/polozheniya/759328/polojenie-ob-ekspertah/> (accessed 17 October 2018). (in Russ.).

Polozhenie ob ekspertakh Obshchestvennoy palaty Sverdlovskoy oblasti ot 04 oktyabrya 2018 goda [Regulations on experts of the public chamber of Sverdlovsk region of October 04, 2018], available at: <http://www.opso66.ru/ekspertnyy-sovet/> (accessed 21 October 2018). (in Russ.).

Polozhenie ob eksperte Obshchestvennoy palaty Novosibirskoy oblasti ot 13 oktyabrya 2017 goda [Regulations on the expert Of the public chamber of the Novosibirsk region of October 13, 2017], available at: <https://www.opnso.ru/o-palate/pravovaa-osnova-deatelnosti> (accessed 17 October 2018). (in Russ.).

Polozhenie ob Ekspertnom sovete pri Obshchestvennoy palate Sverdlovskoy oblasti ot 27 fevralya 2015 goda [Regulations on the Expert Council at the public chamber of Sverdlovsk region of February 27, 2015], available at: http://www.opso66.ru/upload_files/polozhenie-ob-ekspertnom-sovete-pri-obshchestvennoy-palate-sverdlovskoy-oblasti.pdf (accessed 21 October 2018). (in Russ.).

Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 26 fevralya 2010 goda № 96 «Ob antikorruptsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov» (s izm. i dop.) [Order of the Government of the Russian Federation of February 26, 2010 N 96 "About anti-corruption examination of regulatory legal acts and projects of regulatory legal acts"], *Rossiyskaya gazeta*, 2010, March 5. (in Russ.).

Protokol zasedaniya soveta Obshchestvennoy palaty Sverdlovskoy oblasti ot 04 oktyabrya 2018 goda [Minutes of the meeting of the Council Of the public chamber of Sverdlovsk region of October 04, 2018], available at: <http://www.opso66.ru/ekspertnyy-sovet/> (accessed 21 October 2018). (in Russ.).

Pushkarev V.S. *Mesto i rol' grazhdanskogo kontrolya v protivodeystvii korruptsii v RF* [About the place and role of civil control in combating corruption in Russia], *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2010, no. 2, pp. 213-220. (in Russ.).

Rudenko V.N. *Bol'shie grazhdanskie zhyuri v Kalifornii i ikh rol' v protivodeystvii korruptsii* [Large civil jury in California and their role in combating corruption], Rudenko V.N. (red.) *Aktual'nye problemy nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti protivodeystviya korruptsii : sb. materialov Vtoroy Vseros. nauch. konf.*, Ekaterinburg, UrO RAN, 2016, pp. 287-307. (in Russ.).

Shediy M.V. *Obshchestvennyy antikorruptsionnyy kontrol' kak mekhanizm protivodeystviya korruptsii* [Public anti-corruption control as a mechanism of anti-corruption], *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, 2014, no. 2 (32), pp. 123-130. (in Russ.).

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 13 aprelya 2010 g. № 460 «O Natsional'noy strategii protivodeystviya korruptsii i Natsional'nom plane protivodeystviya korruptsii na 2010–2011 gody» [The decree of the President of

the Russian Federation from April 13, 2010 № 460 "On the National strategy of counteraction of corruption and the National plan of counteraction of corruption for 2010–2011"], *Rossiyskaya gazeta*, 2010, Apr. 15. (in Russ.).

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 29 iyunya 2018 goda № 378 «O Natsional'nom plane protivodeystviya korruptsii na 2018–2020 gody» [The decree of the President of the Russian Federation from June 29, 2018 № 378 "On the National anti-corruption plan for the 2018–2020"], available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/> (accessed October 21, 2018). (in Russ.).

Zelenskiy P.A. *Obshchestvennaya ekspertiza normativnykh aktov: problemy razvitiya v sovremennoy Rossii* [Public examination of normative acts: problems of development in modern Russia], *Otvetstvennost' vlasti pered grazhdanskim obshchestvom: mekhanizmy kontrolya i vzaimodeystviya*, Saratov, Povolzhskiy institut upravleniya im. P.A. Stolypina, 2014, pp. 34–37. (in Russ.).

Zelenskiy P.A. *Razvitie instituta obshchestvennoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov sub»ektov RF* [Development of the Institute of public expertise of normative legal acts of the RF subjects], *Regional'naya vlast', mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe obshchestvo: mekhanizmy vzaimodeystviya : sb. nauch. tr.*, Saratov, Povolzh. in-t upravleniya im. P.A. Stolypina, 2017, pp. 113–114. (in Russ.).

Zubarev S.M. *K voprosu o sub»ektakh obshchestvennogo kontrolya* [On the issue of subjects of public control], Avrutin Yu.E., Kaplunov A.I. (red.) *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava : sb. st. : v 3 ch.*, St. Petersburg, Izdatel'stvo S.-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii, 2017, pt. 1, pp. 157–164. (in Russ.).