

UDC 330:351.9

DOI: 10.34671/SCH.HBR.2020.0403.0016

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ: РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

© 2020

SPIN-код: 2053-6341

AuthorID: 508396

ORCID: 0000-0003-3618-7957

ResearcherID: F-2214-2016

Вахтина Маргарита Анатольевна, доктор экономических наук,
доцент, проректор

Поволжский государственный университет сервиса
(445017, Россия, Тольятти, улица Гагарина, 4, e-mail: vahtina@tolgas.ru)

Аннотация. В современной России коррупция приобрела признаки институционализации: сформировались правила, механизмы, субъекты, осуществляющие посредническую деятельность. Общественный гражданский контроль рассматривается как один из факторов противодействия коррупции, так как обеспечивает подконтрольность государства со стороны общества. Это актуализирует задачу формирования в России института общественного контроля. Становление общественного контроля в России происходит при ведущей роли государства, что сказывается на деятельности субъектов общественного контроля – общественных палат и общественных советов при органах исполнительной власти. Эти общественные формирования остаются зависимыми, ведомыми и пока не обладают значительным общественным ресурсом. В последние годы предпринимаются попытки повысить степень самостоятельности субъектов общественного контроля, выработать меры по повышению значимости их решений, активизировать общественные гражданские инициативы. Дальнейшее развитие в стране института общественного контроля зависит от постоянного внимания к этому вопросу со стороны ученых и экспертного сообщества.

Ключевые слова: общественный гражданский контроль, институционализация коррупции, общественные советы, общественные палаты, негосударственные институты.

THE ROLE OF PUBLIC CONTROL IN ANTI-CORRUPTION: RUSSIAN EXPERIENCE

© 2020

Vakhtina Margarita Anatolyevna, Doctor of Economics, Vice Rector
Volga Region State University of Service

(445 017, Russia, Togliatti, Gagarin St., 4, e-mail: vahtina@tolgas.ru)

Abstract. In modern Russia, corruption has acquired signs of institutionalization: rules, mechanisms, and entities that carry out intermediary activities have been formed. Public civil control is considered as one of the factors in combating corruption, as it ensures the control of the state by society. This actualizes the task of forming an institution of public control in Russia. The formation of public control in Russia takes place with the leading role of the state, which affects the activities of the subjects of public control - public chambers and public councils under the executive authorities. These social formations remain dependent, led and do not yet have significant public resources. In recent years, attempts have been made to increase the degree of independence of the subjects of public control, to develop measures to increase the significance of their decisions, and to activate public civil initiatives. Further development of the institution of public control in the country depends on constant attention to this issue on the part of scientists and the expert community.

Keywords: Public civil control, institutionalization of corruption, public councils, public chambers, non-state institutions.

ВВЕДЕНИЕ

О том, что проблема коррупции превратилась в угрозу национальной безопасности России впервые было заявлено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 года. К этому времени коррупционные явления в стране получили широкое распространение и приобрели признаки институционализации [1, с. 166-177]. Произошло закрепление коррупционных практик в организационно устойчивых формах, как в публичной, так и в частной сферах: появились субъекты коррупционных взаимоотношений с распределением выполняемых ими социальных ролей; установились правила игры, известные субъектам коррупционной деятельности; расширилась география, возникли коррупционные сети бизнеса и власти. Индивиды и хозяйствующие субъекты, будучи участниками общественных взаимодействий в различных сферах, стали в разной степени причастны к тем или иным коррупционным практикам. Деловая коррупция 90-х, характеризующаяся появлением устойчивых связей между политиками и крупным бизнесом, в первой половине 2000-х гг., в условиях усиления административного ресурса, приобрела признаки институционализации и сменила формат «скупки государства» на формат «скупки бизнеса» [2, с. 48-52]. Все эти признаки нашли свое проявление в общественной жизни страны, что противоречило принципам социальной справедливости и обеспечению равенства возможностей для всех [3, с. 23-27]. Ученые при исследовании этих взаимосвязей отмечают двойную природу

коррупционного поведения, которая может порождаться как человеческой сущностью, так и институциональной системой. В исследованиях российских ученых вектор постепенно сменился с анализа истории, причин и сфер коррупционных явлений [5; 6; 7] в сторону признаков институционализации и современных особенностях борьбы с коррупцией. Такой аспект проблемы присутствует в работах С.Ю. Барсуковой [8, с. 156-173], Ю.Г. Наумова [9], Ю.В.Латова [10, 46-53], Р.М. Нуреева [11] и др. [12-14].

Именно в этот период началось формирование анти-коррупционной стратегии страны, которая должна была включить различные формы противодействия и профилактики коррупции. Среди профилактических мер важную роль выполняет гражданский общественный контроль. Именно на этой составляющей акцентировано внимание в статье. Аспект эффективности общественного контроля в борьбе с коррупцией в России исследуется в научной литературе в меньшей степени, чем другие вопросы. Это связано, на наш взгляд, с постоянными организационными и правовыми нововведениями в этой сфере. Кроме того, данная область является междисциплинарной и привлекает внимание преимущественно юристов и политологов [15, с. 24-42]. При этом специалисты по институциональной экономической теории исследуют механизмы развития общественного контроля в России в наименьшей степени.

МЕТОДОЛОГИЯ

Цель статьи – изучить современное состояние раз-

вития института общественного контроля в России, оценить степень эффективности деятельности организаций и действующих правил. Так как процесс институционализации коррупции в России состоялся, то важно, чтобы общественная гражданская составляющая по противодействию коррупции приобрела институциональные формы. Выводы, содержащиеся в статье, основываются на анализе и экспертных оценках уровня коррупции в России, базируются на изучении научной и статистической информации, а также нормативных правовых актов, связанных с противодействием коррупции. Выводы основаны на данных ежегодных докладов о состоянии гражданского общества в России, подготовленных Общественной палатой Российской Федерации за последние три года, на личном опыте работы автора в региональной Общественной палате. Использовались документальный метод, метод экспертных оценок, метод наблюдения.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Институционализация коррупции в России в конце 90-х - начале 2000-х годов искажила институциональную систему страны и проявилась в качественных изменениях, когда спонтанное коррупционное поведение сменяется регулярными действиями, совершаемыми в соответствии с определенными правилами. В этот период началось формирование официальной антикоррупционной стратегии страны, которая должна была включить различные формы противодействия и профилактики коррупции. В состав таких мер (наряду с другими) вошел общественный контроль, который связывается с деятельностью субъектов гражданского общества по контролю за деятельностью государственных и муниципальных органов и организаций, а также издаваемых ими нормативных правовых актов и принимаемых решений. Именно такое определение содержится в базовом федеральном законе о противодействии коррупции [16]. В шестой статье федерального закона речь идет о необходимости развития в стране институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Следует обратить внимание, что сфера общественного контроля в вышеназванном федеральном законе ограничивается уровнем контроля за организациями, осуществляющими публичные полномочия, и никак не касается коммерческой коррупции, где одним из участников выступает бизнес. Такой подход, на наш взгляд, явился следствием ограничительной трактовки коррупции, которая была взята за основу в России. В то время как международная практика, отраженная в европейских конвенциях и конвенциях ООН против коррупции, трактует это явление шире, включая составляющие коммерческой и бытовой коррупции.

Общественный контроль, в отличие от государственного, организационно независим и реализуется гражданскими институтами и (или) отдельными гражданами по собственной инициативе. Начало становления института общественного контроля в современной России можно отнести к началу 2000-х годов, однако процесс по-прежнему нельзя считать завершенным.

Чтобы институт общественного контроля заработал, необходимы действенные правила и организации из числа негосударственных, которые начали формироваться с начала 2000-х гг. В 2005 году вышел федеральный закон «Об Общественной палате в Российской Федерации», в соответствии с которым Общественная палата РФ, а вслед за ней общественные палаты субъектов федерации, наделялись полномочиями в области общественного контроля [17]. Ряд федеральных законов, которые напрямую не относятся к общественному контролю, но обеспечивают соответствующую правовую базу, также были приняты в этот период. Речь, прежде всего, идет о федеральном законе об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, законе об антикоррупцион-

ной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Но определяющим в ряду правовых норм, применительно к интересующей нас тематике, стал принятый в 2014 году федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В связи с его принятием потребовалось внести изменения в 25 федеральных законов, приводить в соответствие региональные нормативные правовые акты, которыми устанавливались правила общественного контроля на региональном уровне. В базовом федеральном законе было дано определение общественного контроля как деятельности субъектов (негосударственных институтов), которая осуществляется в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Наряду с ограничительной трактовкой коррупции, имелись другие неопределенности. В законе говорится о контроле за организациями, осуществляющими «публичные полномочия», в то время как содержание публичных полномочий не расшифровывалось (хотя и встречалось в нескольких федеральных законах). Субъектам общественного контроля было делегировано право запрашивать у контролируемых органов информацию, посещать эти организации, подготавливать по результатам осуществления контроля итоговый документ и направлять его в органы власти, а в случае выявления нарушений прав и свобод человека - уполномоченным по правам. При этом учет рекомендаций, предположений и выводов, подготовленных по результатам общественного контроля, носит рекомендательный характер. Статус обязательного документ принимает только в случаях, специально оговоренных в законах, после того, как эти законы будут приняты. Только в специально установленных случаях предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах общественного контроля, могут учитываться при оценке эффективности деятельности органов государственной власти, но эти случаи не были специально установлены. Что касается права субъектов общественного контроля обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, то эта важная норма процессуального права пока не обеспечена ни Гражданским процессуальным кодексом, ни другими федеральными законами. Вышеназванный базовый закон также содержит отсылочные нормы об ответственности за нарушение требований общественного контроля как для субъектов общественного контроля, так и для тех, кто препятствует ему, однако конкретные меры ответственности не предусмотрены российским законодательством.

Что касается организаций, на которые было возложено осуществление функций общественного контроля, то ими стали общественные палаты федерального и регионального уровней, а также, наряду с ними, общественные советы при федеральных и региональных органах исполнительной власти (законодательных и исполнительных). К субъектам общественного контроля также относятся общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции и группы общественного контроля. В практический и научный оборот вошли понятия общественного инспектора и общественного эксперта.

Создание общественных палат, сначала на федеральном и региональном, а затем и на муниципальном уровне, стало значимым шагом на пути создания института общественного контроля в России. Общественные палаты, в отличие от разрозненных некоммерческих организаций, приобрели официальный статус, государственную организационную и финансовую поддержку и могли выступить центром гражданских инициатив. Однако зависимость общественных палат от государства остается значительной. Об этом свидетельствовала

уже сама процедура формирования: 1/3 состава утверждается главой исполнительной власти (на федеральном уровне – Президентом Российской Федерации, на региональном – Губернатором), 1/3 – главой законодательной власти (список формируется Государственной Думой или Губернской Думой), 1/3 состава избирается членами палаты. Более демократичный инструмент – интернет-голосование для избрания членов Общественной палаты РФ использовался на начальном этапе, но впоследствии был отменен.

Другим субъектом общественного контроля стали общественные советы при органах исполнительной власти (федеральной и региональной). Они оказались наиболее слабым звеном в ряду субъектов общественного контроля. Непрерывные преобразования, направленные на повышение эффективности деятельности, повышения степени их самостоятельности продолжают до настоящего времени [18, с. 129-133; 19, с. 37-43]. Общественные советы, которые были наделены консультативно-совещательными и контрольными функциями, с самого начала отличались высокой степенью аффилированности с государственными структурами, при которых создавались. При наличии положительных примеров, практика формирования общественных советов по-прежнему остается непрозрачной. Как отмечалось в материалах заседания Госсовета и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития страны в мае 2017 года, в 1/3 общественных советов, действующих при органах власти, входили руководители проверяемых организаций. Те же тенденции отмечаются в мониторингах, проводимых Общественной палатой РФ. Состав общественных советов при отсутствии законодательных ограничений (они появились позднее) формировался преимущественно из числа государственных и муниципальных служащих. Возглавлялся совет, как правило, руководителем органа исполнительной (или законодательной) власти, а участники часто подбирались по принципу лояльности, так что должной независимости не обеспечивалось. В этой связи задачи, связанные с реализацией гражданских инициатив, содействием предупреждению и разрешению социальных конфликтов, обеспечением прозрачности и открытости деятельности органов власти (один из ведущих факторов противодействия коррупции) посредством общественных советов эффективно не решались.

Преобразования, связанные с повышением эффективности деятельности общественных советов, не прекращаются до настоящего времени. Вновь принятый «Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти», утвержденный Общественной палатой России в 2018 году, содержит дополнительные требования на этот счет. Чтобы повысить уровень независимости, не рекомендовано включать в состав совета государственных или муниципальных служащих, предусмотрен конкурсный отбор кандидатов из числа некоммерческих организаций. Чтобы снизить степень зависимости общественных советов от органов власти, полномочия, связанные с их формированием и контроль за и деятельностью, были переданы общественным палатам всех уровней. Кандидатов в члены общественных советов при федеральных и региональных министерствах и ведомствах, по новым правилам, должны выдвигать общественные организации, а требования к ним госорган должен согласовывать с общественной палатой. Нормативные преобразования в некоторой степени активизировали деятельность общественных советов, способствовали вхождению в их состав новых членов, однако переломить ситуацию по существу не смогли.

Такие субъекты общественного контроля, как общественные инспекции, создание которых было предусмотрено федеральным законом об общественном контроле, как самостоятельные образования по повышению степени открытости и подотчетности органов власти еще ни Хуманитарни Балкански изследвания. 2020. Т. 4. № 3(9)

как себя не проявили.

Помимо организационными правами общественного контроля в России наделен каждый отдельный гражданин, который согласно федеральному закону «О порядке обращения граждан Российской Федерации» может обращаться в органы власти, запрашивать интересующую информацию, посещать публичные мероприятия, направлять свои выводы о нарушениях прав. Обращение гражданина считается обязательным для рассмотрения в органе власти, и ему обязательно в положенные сроки должны дать ответ. В последние годы работа с обращениями граждан значительно улучшилась, однако содержательная сторона ответов часто не удовлетворяет обратившихся (повторное обращение по одному и тому же вопросу законодательством не предусмотрено).

ВЫВОДЫ

Таким образом, общественный контроль, связанный с деятельностью гражданских институтов по контролю за органами государственной власти и местного самоуправления, а также органами и организациями, выполняющих публичные полномочия, уже имеет свою историю в современной России. Однако этот процесс нельзя считать завершенным. Эффективность деятельности субъектов общественного контроля пока остается низкой, а их подконтрольность государству высокой. О степени завершенности процесса можно судить по уровню прозрачности и подконтрольности органов власти, росту доверия граждан к различным государственным организациям, бесконфликтному разрешению социальных проблем и противоречий, беспрепятственной реализации гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека. Субъекты общественного контроля – общественные палаты, и в особенности общественные советы при исполнительных органах государственной власти, по-прежнему остаются зависимыми от курирующих ведомств. В этой связи, необходимо проводить постоянный мониторинг субъектов общественного контроля, выявлять факторы, препятствующие их эффективной работе, а также предлагать меры, направленные по повышению результативности их деятельности в противодействии коррупции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Пустовалова И.Н. Институционализация коррупции: параллели истории // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 37. С. 166-177.
2. Наумов Ю. Г. Институциональная коррупция в современной России // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 2 (26). С. 48-52.
3. Вахтина М.А. Нарушение социальной справедливости в российской экономике: причины и следствия // Карельский научный журнал. 2015. № 2 (11). С. 23-27.
4. Белокрылова О.С., Вахтина М.А. Что порождает коррупцию: институциональная система или человеческая сущность? (К вопросу о природе оппортунистического поведения) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 9-15.
5. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. М.: Экономика, 2016. 304 с.
6. Артемьев А.Б. Антропология коррупции. М.: Издательство юридического института (Санкт-Петербург). 2015. 272 с.
7. Скурихин С.В. Коррупция – это государственная измена. М.: Глобус. 2017. 508 с.
8. Барсукова С.Ю. Новый российский капитализм: институционализация коррупции // Россия и современный мир. 2016. № 18. С. 156-173.
9. Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия. М.: Академия управления МВД России. 2012. 244с.
10. Латов Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 46-53.
11. Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Экономическая история России (опыт институционального анализа). М.: КНОРУС. 2016. 268 с.
12. Яковлева Е.Л. Коррупционный оппортунизм: опыт философской рефлексии // Азимут научных исследований: педагогика и психология. 2016. Т. 5. № 4 (17). С. 489-493.
13. Фомин М.С. Коррупция как искушение предательством // Балтийский гуманитарный журнал. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 413-415.
14. Королева Э.В., Волыничук Я.А., Бакунова А.Г. Моральные механизмы противодействия коррупции в органах государственной власти Российской Федерации // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 304-306.
15. Цирин А.М., Матулис С.Н., Молчанова М.А. Социальный кон-

троль как ключевой фактор противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 4, 2017. С. 24-42

16. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями).

17. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

18. Щербина М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть. 2015. № 3. С. 129-133

19. Белокрылова О.С., Вахтина М.А. Особенности современного этапа развития института общественного контроля в России // Экономика: теория и практика. 2015. № 2 (38). С. 37-43

*The article was received by the editors 18.06.2020
The article was accepted for publication 27.08.2020*