

Намханова Маргарита Валентиновна, д.э.н., доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института развития города Севастопольского государственного университета

Цыбульская Людмила Алексеевна, к.э.н., доцент, зав. кафедрой менеджмента, Севастопольский экономико-гуманитарный институт (филиал) ФГАОУ ВО «КФУ им. В.И. Вернадского»

Волканова Надежда Данииловна, к.э.н., доцент, доцент кафедры менеджмента, Севастопольский экономико-гуманитарный институт (филиал) ФГАОУ ВО «КФУ им. В.И. Вернадского»

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ОСНОВЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Намханова М.В., Цыбульская Л.А., Волканова Н.Д. Совершенствование механизма противодействия коррупции на основе взаимодействия государства и общества. В статье анализируются наиболее актуальные вопросы участия институтов гражданского общества Российской Федерации в реализации государственной политики, направленной на противодействие коррупции, исследуются наиболее эффективные механизмы привлечения общественных структур к антикоррупционной деятельности, в частности создание системы общественного (гражданского) контроля деятельности органов власти всех уровней на федеральном и региональном уровне.

Ключевые слова: противодействие коррупции, общественный контроль, гражданское участие, Российская Федерация, Севастополь, органы власти.

Namkhanova M.V., Tsybulskaya L.A., Volkanova N.D. Improving the mechanism of combating corruption based on the interaction of the state and society. The article analyzes the most pressing issues of participation of civil society institutions of the Russian Federation in the implementation of state policy aimed at combating corruption, examines the most effective mechanisms for involving public structures in anti-corruption activities, in particular the creation of a system of public (civil) control over the activities of government bodies at all levels at the federal and regional level.

Keywords: anti-corruption, public control, civic participation, Russian Federation, Sevastopol, authorities.

Постановка проблемы. Российское гражданское общество в настоящее время находится в стадии развития, и это обстоятельство детерминирует низкую эффективность функционирования его структур в антикоррупционной деятельности. Ежегодно увеличивается количество негосударственных антикоррупционных организаций, создаваемых в различных организационно-правовых формах. Периодически отмечается всплеск политической активности, сопровождающийся стремлением разнообразных институтов гражданского общества участвовать в решении наиболее острых социальных проблем, в том числе и проблемы коррупции. Наиболее активными участниками борьбы с коррупцией среди институтов гражданского общества позиционируют себя средства массовой информации, политические партии и отдельные неправительственные организации данной направленности.

Это стремление учитывается властью при разработке нормативных документов, регулирующих данную сферу деятельности. Государством закреплены в различных актах федерального и регионального законодательства широкие возможности участия институтов

гражданского общества в противодействии коррупции. Несмотря на всё это, консолидации усилий со стороны институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции не произошло.

Анализ последних исследований и публикаций. На протяжении последних лет Президентом и Правительством Российской Федерации неоднократно отмечалось, что борьба с коррупцией является одним из направлений государственной политики в сфере поддержания и укрепления национальной безопасности, без реализации которого невозможно обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойной жизни и свободного развития личности [1-3].

Среди последних научных исследований и публикаций, в которых рассматриваются вопросы совершенствования взаимодействия государства и общества в борьбе с коррупцией, следует отметить труды следующих российских ученых: Аминова Д.И. [4], Бекетову В.А. [5], Карповича О.Г.[6], Куракина А.В. [7], Суйкова С.Ю. [8], Терлицкую А.А. [9] и других ученых и специалистов.

В частности Сайковым С.Ю. была подготовлена монография для регионов, которые недавно вошли в состав Российской Федерации. В книге рассматриваются формы проявления коррупции, предпринимаемые государством и обществом меры по борьбе с ней, место и роль органов публичной власти и правоохранительных органов в организации противодействия коррупции, а также особенности антикоррупционных стандартов на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной республики, Запорожской и Херсонской области [8].

Выделение нерешенной проблемы. Последние 20-25 лет в Российской Федерации постоянно анонсируются различные программы по борьбе с коррупцией. Но, они не дают ожидаемого эффекта. За последние 10 лет место России в мировом рейтинге борьбы с коррупцией стабильно низкое. В соответствии с исследованиями, проведенными международной неправительственной организацией Transparency International, был обновлён индекс восприятия коррупции в 180 странах мира по состоянию на конец 2021 года. Этот показатель оценивает уровень коррупции аналитиками, предпринимателями и населением в целом. Он учитывает такие показатели как взяточничество, работа судов и чиновников, кумовство и др. Чем выше индекс восприятия, тем ниже уровень коррупции. При максимальном рейтинге в 88 баллов Россия набрала всего 29 баллов, что соответствует 136 месту. За этот же период определённых успехов в борьбе с коррупцией достигли такие страны как Армения, Беларусь, Италия, Латвия, Узбекистан, Эстония [10].

Цель статьи заключается в анализе современного правового и организационного механизма взаимодействия государства и общества в борьбе с коррупцией в Российской Федерации и разработке направлений его совершенствования.

Изложение основного материала. В Федеральном законе от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены основные элементы системы мер по противодействию коррупции. Коррупция здесь определяется: «как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения» [1].

Концепция взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции разработана на основе положений Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации.

Механизм взаимодействия государственных антикоррупционных органов и институтов гражданского общества определён Президентом РФ в указе №460 от 13.04.2010 года «Национальная стратегия противодействия коррупции». Его целью является: обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции [2].

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. В соответствии с указом Президента: «для достижения цели Национальной стратегии противодействия коррупции последовательно решаются следующие задачи:

а) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

б) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;

в) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами РФ» [3].

В 2008 году был принят первый Национальный план борьбы с коррупцией, который был рассчитан на два года. Аналогичные планы стали утверждаться на регулярной основе. В указе Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы» говорится о необходимости в целях формирования целостной системы общественного контроля разработать проект федерального закона об общественном контроле, который определял бы полномочия институтов гражданского общества по осуществлению общественного контроля деятельности органов власти всех уровней [3].

По мнению экспертов, Национальный план противодействия коррупции представляет собой «...основополагающий документ, который определяет не только политику государства в отношении противодействия коррупции, но и политику общества. Это своеобразная «конституция», в соответствии с которой разрабатываются нормативные документы, касающиеся противодействия коррупции» [4]. Новый план на будущий период определит, какие направления борьбы с коррупцией будут приоритетными, и какими инструментами будет осуществляться противодействие.

Коррупция – это самый главный фактор, который тормозит развитие нашего государства, стоящий особенной преградой к развитию демократического общества. Коррупция не позволяет людям в полной мере пользоваться богатством, создаваемым природными ресурсами их страны. Поскольку разведка нефти или добыча полезных ископаемых приносит огромные прибыли, это создает сильные стимулы для коррупции. Исследования показывают, что в странах, богатых природными ресурсами, в среднем более слабые институты и более высокий уровень коррупции. По оценкам Всемирного банка, каждый год от 20 до 40 миллиардов долларов США, что соответствует от 20% до 40% официальной помощи в целях развития, украдено в результате коррупции на высоком уровне из государственных бюджетов в развивающихся странах и скрыто за границей [10]. Оценки денежных потерь из-за коррупции различаются, но являются значительными независимо от источника. По оценкам Африканского союза, 25% ВВП африканских государств, что составляет 148 миллиардов долларов США, ежегодно теряется из-за коррупции [там же].

Как указывалось выше, за последние 10 лет место России в мировом рейтинге борьбы с коррупцией стабильно низкое. Число выявленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации коррупционных правонарушений в динамике представлено на рисунке 1.

За 12 месяцев 2022 год зарегистрировано 24613 дел коррупционной направленности. На первый взгляд, это много. Но согласно статистике по коррупции в России за 2022 год (январь-июль), это всего 0,4% от общего количества зарегистрированных за этот период преступлений [11].

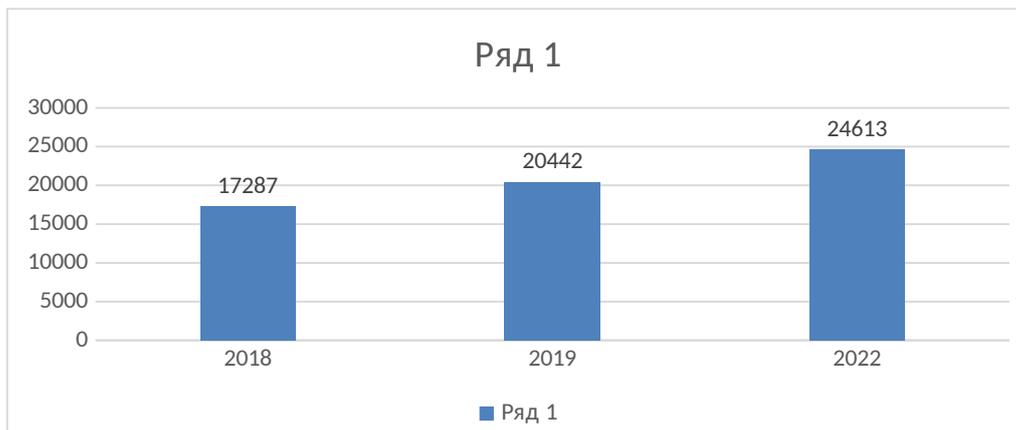


Рисунок 1 – Динамика коррупционных правонарушений в России за 2018-2022 г.г.

Из общего количества дел коррупционной направленности больше всего зарегистрировано преступлений, связанных с взяточничеством – таких набралось 13252 дела. При этом значительную долю преступлений, связанных с взяточничеством, составляет мелкое взяточничество (4963 дела), на втором месте – получение взятки (3946 дел), а дача взятки занимает «почётное» третье место (3164 дела). Не забыто и посредничество во взяточничестве, в связи с которым возбуждено 1179 дел. Отдельного внимания МВД в статистике по коррупции в России за 2022 год занял коммерческий подкуп, по которому в отчётном периоде было зарегистрировано 887 дел, и мелкий коммерческий подкуп (178 дел). Всего по преступлениям коррупционной направленности в течение отчётного периода привлечено к ответственности 11574 человека [11].

Коррупционная модель ведения бизнеса для части предпринимателей сегодня остается экономически выгодной и позволяет в короткий срок получить значительные преимущества перед конкурентами, пытающимися действовать в рамках правового поля.

Специфика коррупции России в том, что она фактически институционализировалась в органах власти и местного самоуправления, делая их, в некоторых направлениях, слабыми и нерезультативными. Подрывая доверительное отношение к власти, ее авторитету, коррупция препятствует реализации общественных интересов, свободе личности, причиняет ущерб социальной, экономической, правовой политике. Причинами распространения коррупции в системе государственной гражданской службы в России исследователи называют:

- сложность структуры органов власти;
- наличие большого количества бюрократических процессов;
- отсутствие внешнего и внутриорганизационного контроля над работой аппарата органов государственной власти;
- недостаточно ясное распределение компетенции;
- дублирование и совмещение действующих обязанностей,
- неоправданно высокое число запретов, разрешительных процедур;
- отсутствие механизма, правовой основы защиты интересов граждан, вовлекаемых в работу органов государственной власти [7].

В коррупции может участвовать кто угодно: политики, государственные чиновники, государственные служащие, деловые люди или представители общественности. Из-за этого нужна четкая и последовательная работа в борьбе с данным явлением, разработка тактики и стратегии в этом направлении.

Активное участие граждан имеет стратегическое, основополагающее значение для предотвращения коррупции и обеспечения деятельности публичной власти. Расширение информационного пространства благодаря социальным сетям и расширенным доступом к информации формирует огромный потенциал для укрепления гласности и прозрачности работы как государственных, так и коммерческих структур. Граждане могут сотрудничать с организациями гражданского общества, которые проделали образцовую работу по продвижению прозрачности и общественной честности посредством продвижения законов о

доступе к информации, мониторинга государственных расходов, отслеживания средств избирательных кампаний и сообщения об актах коррупции.

Среди форм и методов вовлечения институтов гражданского общества в работу политических механизмов противодействия выделяются следующие:

- внесение предложений в органы государственной и муниципальной власти по совершенствованию антикоррупционного законодательства;
- независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;
- общественное расследование;
- реализация антикоррупционных образовательных программ и проектов;
- проведение публичных мероприятий и акций (научно-практических конференций, круглых столов, семинаров и т. п.);
- работа в общественных антикоррупционных приемных;
- создание и поддержка Интернет-порталов и других сайтов, освещающих проблемы в сфере противодействия коррупции и др [6].

О необходимости гражданского или общественного контроля говорят практически все исследователи и политики, занимающиеся изучением проблем противодействия коррупции и взаимодействия общества. В настоящее время в рамках взаимодействия государства и общества принимают участие: общественные организации, политические партии, общественные советы при органах власти, центры публичной политики, независимые эксперты в составе конкурсных комиссий и др.

Общественные организации, осуществляющие противодействие коррупции в РФ создаются на различных уровнях публичной власти (таблица 1).

Таблица 1 – Общественные организации, осуществляющие противодействие коррупции в РФ

| Название | Когда образованы | Уровень публичной власти | Цель деятельности |
|--|------------------|---|--|
| Фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). | в 1997 году | Региональный общественный фонд | Разработка и реализация проектов, инициатив и программ, направленных на содействие становлению и развитию в России демократических институтов |
| АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл–Р» (Центр ТИ-Р) | в 1999 году | Российская общественная организация | Создание единой национальной антикоррупционной системы |
| МОД «Против коррупции» | в 2005 году | Межрегиональное общественное движение | Воздействие на общественное сознание в духе нетерпимости к коррупции; внедрение идеи необходимости общественного контроля деятельности государственных органов |
| Общественная комиссия по борьбе с коррупцией | в 2018 году | Общероссийская общественная организация | Консолидация широкой общественности в содействии правоохранительным органам в борьбе с преступностью и коррупцией |

Автономная некоммерческая организация Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл–Р» (далее Центр ТИ-Р) является частью международного движения Transparency International. Центр ТИ-Р берёт на себя функцию мобилизации общества для создания эффективных рычагов управления, которые обеспечат

исполнение властью своей антикоррупционной функции. Кроме профилактической работы Центр проводит антикоррупционную экспертизу законов и других нормативно-правовых актов, осуществляют контроль закупок государственных организаций, участвуют в реализации проекта Гражданских инициатив «Открытая полиция». Ядром деятельности Центра ТИ-Р является Антикоррупционный сетевой кабинет (АСК). На сайтах АСК размещены инструкции по взаимодействию с чиновниками; бланки документов, которые требуются для прохождения той или иной процедуры; законы, регулирующие деятельность государственных органов; нужные телефоны, точные адреса и часы работы различных инстанций.

Систему взаимодействия государства с названными общественными организациями, осуществляющими противодействие коррупции можно представить в виде следующих направлений:

- практические меры общего характера (административная и уголовная ответственность);
- участие гражданского общества, внедрение новых технологий;
- развитие системы государственных закупок;
- развитие систем внутреннего контроля в организациях [7].

Роль подобных организаций настолько ценна, что в нескольких странах проходит испытания новая стратегия сотрудничества. С помощью, так называемых пактов о честности, правительства подписывают соглашение с организациями гражданского общества о мониторинге государственных контрактов с частными компаниями. В ходе этого процесса аудиторы открывают все свои отчеты и материалы. Эта мера была реализована в 15 странах и более чем в 300 отдельных случаях [10].

Проведенное исследование [12] позволило определить динамику основных показателей и методы взаимодействия государства и общества по вопросам противодействия коррупции в г. Севастополь (таблица 2)..

Таблица 2 – Показатели взаимодействия государства и общества по вопросам противодействия коррупции в г. Севастополь за 2020-2022 г.г.

| Показатель | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. |
|---|---------|---------|---------|
| Число действующих советов | 4 | 5 | 12 |
| Число проведенных семинаров | 2 | 4 | 2 |
| Число НПА, прошедших антикоррупционную экспертизу | 1524 | 1562 | 1093 |
| Число интернет-порталов «Сообща о коррупции» | 5 | 12 | 13 |

В городе Севастополь активно используется ряд методов взаимодействия общественных институтов и государства по борьбе с коррупцией.

Один из методов - внесение предложений в органы государственной и муниципальной власти по совершенствованию антикоррупционного законодательства. Общественные организации регулярно предлагают изменения в существующие законы, а также выносят на обсуждение новые инициативы, направленные на борьбу с коррупцией. Вместе с тем, наблюдается недостаточная активность органов власти по внедрению предложений и инициатив, так как многие из них требуют дополнительных ресурсов и изменения внутренних процессов.

Другой метод - независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Такие экспертизы проводятся и оцениваются общественными организациями, которые могут выдвигать рекомендации для улучшения закона или его проекта. При этом активно привлекаются независимые эксперты из числа профессионалов, которые не находятся на государственной службе.

Третий метод - реализация антикоррупционных образовательных программ и проектов, которые направлены на подготовку будущих специалистов в области борьбы с коррупцией, а также повышение уровня осведомленности граждан.

Четвёртый метод - работа в общественных антикоррупционных приемных. Этот метод позволяет гражданам обращаться за помощью и консультацией в вопросах, связанных с коррупцией. Обеспечивается конфиденциальность и юридическое сопровождение гражданских заявлений, что способствует повышению доверия граждан к государственным институтам.

Пятый метод взаимодействия государства и общества по вопросам противодействия коррупции в г. Севастополь заключается в том, что гражданские организации и инициативные группы создают специальные Интернет-порталы и другие сайты, освещающие проблемы в сфере противодействия коррупции. Такие сайты собирают информацию о коррупционных схемах и делятся новостями о результатах борьбы с коррупцией в городе.

В целом, можно отметить, что проводимые в Севастополе мероприятия по борьбе с коррупцией имеют положительную динамику. Однако, несмотря на значительные усилия общественных организаций, наблюдается недостаточная эффективность деятельности государственных институтов и отсутствие полной прозрачности в сфере борьбы с коррупцией. На основании взаимодействия государства и общественных институтов регулярно выявляются нарушения. Основная масса негосударственных организаций реагирует на коррупционные проявления только в тех случаях, когда непосредственно затрагиваются их интересы. Отдельные негосударственные организации, призванные своей деятельностью затруднить совершение коррупционных правонарушений, сами используют коррупционную практику.

В то же время отдельные предложения по взаимодействию в сфере противодействия коррупции, инициированные институтами гражданского общества, не поддерживаются органами государственной власти и органами местного самоуправления, либо поддерживаются только на словах и подменяются приглашениями к участию в формальных мероприятиях, не связанных с принятием и выработкой конкретных мер.

Сложившаяся ситуация породила глубинные противоречия в оценках самой возможности налаживания конструктивного диалога. Зачастую формируется взаимное недоверие, основанное на том, что органы публичной власти априори рассматриваются институтами гражданского общества в качестве ключевого элемента коррупционного механизма, а органы государственной власти и органы местного самоуправления, в свою очередь, опасаются размывания своих полномочий и дополнительного внешнего контроля со стороны общественных институтов.

Выводы и предложения. Институты гражданского общества располагают достаточно весомым потенциалом в антикоррупционной сфере и обеспокоены тем, что их возможности активной антикоррупционной деятельности ограничены несовершенством федерального и регионального законодательства, отсутствием условий для формирования конструктивных отношений с публичной властью, в первую очередь, на региональном уровне. Вместе с тем, система общественных советов, центров, фондов и общественных палат по-прежнему находится в процессе создания.

В этих условиях для эффективного противодействия коррупции требуется наладить реальное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, умеющими конструктивно критиковать и принципиально контролировать органы публичной власти, заставляя их тем самым работать в интересах всего общества.

Увеличение числа действующих советов взаимодействия государства и общества по вопросам противодействия коррупции в г. Севастополь за 2020-2022 годы свидетельствует о расширении сферы воздействия проекта на региональном уровне. Рост проведенных семинаров, повышение информированности и образованности в области противодействия коррупции продолжается. Возрастающее число НПА, прошедших антикоррупционную экспертизу привлечет больше внимания со стороны государственных структур, что будет влиять на политику противодействия коррупции в региональном масштабе. Увеличение числа интернет-порталов «Сообща о коррупции» свидетельствует о распространении

сервиса среди населения и расширении доступности для подачи жалоб на коррупционные проявления.

Коррупционным правоотношениям следует противопоставить эффективную систему хорошо сбалансированных правовых, социально-экономических, образовательных, воспитательных, морально-этических, организационных и методических мер. Эти меры должны способствовать формированию в российском обществе высокой правовой культуры, атмосферы нетерпимости и реального неприятия коррупции, вследствие чего коррупционная модель поведения будет повсеместно подвергаться общественному порицанию, станет экономически невыгодной.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 23 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – № 4823. Текст : непосредственный
2. Указ Президента РФ от 13.04.2010 г. №460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции» // Режим доступа : <https://base.garant.ru/12174916/>. (дата обращения – 28.11.2024)
3. Указ Президента РФ от 16.08.2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы (с изменениями и дополнениями) // Режим доступа : <https://base.garant.ru/402619978/>. Текст: электронный (Дата обращения – 24.11.2024)
4. Яковлев А. Национальный план противодействий коррупции: основные положения // КонтурФокус. – Режим доступа : https://focus.kontur.ru/site/news/53769-nacionalnyj_plan_protivodejstvij_korruptcii. Текст: электронный (Дата обращения – 27.11.2024)
5. Бекетова В.А. Коррупция в зеркале российских СМИ // Режим доступа : www.s-pravdoy.ru. Текст: электронный (Дата обращения – 24.11.2024)
6. Карпович О.Г. Коррупция в современной России / О.Г. Карпович. – Москва: Юристь, 2020.– 19 с. Текст: непосредственный.
7. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. / А.В. Куракин. – Люберцы, 2021.– 431с. Текст: непосредственный.
8. Суйков, С. Ю. Противодействие коррупции / С. Ю. Суйков ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград : Полиграфычъ, 2023 - 116 с. - 6000 экз. - ISBN 978-5-6050717-3-0. Текст: непосредственный.
9. Терлецкая, А. А. Организация и осуществление гражданского участия и общественного контроля в борьбе с коррупцией / А. А. Терлецкая. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2021. — № 24 (366). — С. 154-157. — URL: <https://moluch.ru/archive/366/82346/> (дата обращения: 28.11.2024).
10. Рейтинг стран по коррупции и место России в нём. - <https://dzen.ru/a/Y6A691iH3lbnIT8Q>. Текст : электронный (Дата обращения – 24.11.2024)
11. Сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: genproc.ru. Текст: электронный (Дата обращения – 26.11.2024)
12. Отчет о реализации мер антикоррупционной политики в городе Севастополе за 2023 год. Режим доступа : <https://sev.gov.ru/goverment/anti-corruption/plans/?doc=203096>. Текст : электронный (Дата обращения – 25.11.2024)