

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Кабанов П. А. (Казань)

Аннотация: взаимодействие является основой повышения результативности любой совместной деятельности, осуществляемой множеством субъектов, в том числе и при реализации государственной политики противодействия коррупции. Проводимые исследования российских специалистов показывают, что без взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества противодействие коррупции больше носит имитационный характер, чем результативный. В связи с этим исследование основных форм, направлений, средств, инструментов и технологий такого взаимодействия для достижения основной цели – снижение коррупционного поведения в обществе приобретают не только научную, но и практическую значимость.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, власть, взаимодействие, органы власти, система управления, гражданское общество.

Противодействие коррупции – сложная и ответственная задача, решаемая различными субъектами с использованием различных средств, инструментов и технологий, направленная на достижение общего результата – снижения уровня коррупции в системе социального управления. Поэтому взаимодействие различных субъектов противодействия коррупции для достижения общей для них конечной цели является одним из условий эффективности государственной политики противодействия коррупции. Действующее российское федеральное и региональное антикоррупционное законодательство закрепляет взаимодействие органов публичной власти с органами публичной власти по вопросам противодействия коррупции в качестве основного принципа антикоррупционной деятельности. Для реализации своих намерений по реализации данного принципа органы публичной власти формируют специализированные антикоррупционные органы (рабочие группы по взаимодействию со структурами гражд-

данского общества) как на федеральном уровне,¹ так и на региональном². Сведения о деятельности этих специализированных антикоррупционных органов публикуются в средствах массовой коммуникации [8], в том числе на официальных сайтах органов публичной власти. Вопросы взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции в силу их социальной значимости постоянно обсуждаются не только в органах публичной власти на совещаниях различного уровня, но и среди представителей научного сообщества на научных конференциях, круглых столах, научных семинарах и т.д. Данное обстоятельство позволяет активно исследовать различные аспекты такого взаимодействия заинтересованным в том научным и/или образовательным учреждениям и их специалистам. Вместе с тем в настоящее время в российской науке по данной проблематике проводится небольшое количество исследований. Имеется лишь одна небольшая по объему опубликованная коллективная монография [12] и несколько десятков научных статей [1; 9; 10; 11; 13; 14; 15; 16; 17], в том числе и автора данной работы [5; 6; 7]. В связи с этим разработка теоретических аспектов взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества в сфере реализации государственной политики противодействия коррупции становится актуальной, а разработка рекомендаций по повышению эффективности такого взаимодействия – практически значимой.

¹ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.06.2015 №168 «Об утверждении персонального состава рабочей группы президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества»; приказ Министерства юстиции РФ от 26.09.2017 № 176 «Об утверждении состава рабочей группы президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по взаимодействию со структурами гражданского общества» // Документы не были опубликованы и находятся в личном архиве автора, члена этой рабочей группы с момента ее создания президиумом – апрель 2011 г.

² Указ Губернатора Свердловской области от 29.07.2016 №441-УГ (в ред. от 28.08.2017 №443-УГ) «О рабочей группе по взаимодействию с институтами гражданского общества при Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области <http://www.pravo.gov66.ru>, 02.08.2016.

Проведенные нами исследования практики такого взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества в сфере реализации государственной политики противодействия коррупции позволяют выделить несколько основных направлений, в которых оно наиболее полно реализуется.

Первое направление взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти проявляется через участие представителей институтов гражданского общества в работе федеральных, региональных, муниципальных и ведомственных специализированных антикоррупционных органах – совещательных, консультативных, координационных и экспертных постоянных и временных советов (комиссий и рабочих групп). Здесь обращают на себя внимание процедурные вопросы организации и осуществления взаимодействия при формировании региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции, в которых участие представителей институтов гражданского общества необходимо. К этому же направлению следует отнести вопросы взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества по формированию комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов – существование и эффективная работа которых невозможна без участия в них представителей институтов гражданского общества. Оценка состояния такого взаимодействия легко просматривается через представительство в названных коллегиальных антикоррупционных органах представителей институтов гражданского общества.

Второе направление взаимодействия – это взаимодействие институтов гражданского общества с органами публичной власти при использовании отдельных инструментов или механизмов противодействия коррупции. Примером такого взаимодействия может служить организация органами публичной власти участия институтов гражданского общества в осуществлении общественной и/или независимой антикоррупционной экспертизы федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Это направление наиболее полно регулируется федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами. Не менее значимы вопросы взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества при применении антикоррупционного мониторинга, антикоррупционного просвещения,

антикоррупционной пропаганды, антикоррупционного образования и антикоррупционного планирования. При этом следует иметь в виду, что в процессе взаимодействия приоритет применения отдельных инструментов остается за органами публичной власти, а институты гражданского общества могут содействовать этому процессу, например, при осуществлении антикоррупционного образования. В некоторых случаях приоритет остается за институтами гражданского общества. Наиболее известным тому примером может служить социологический мониторинг состояния коррупции в предпринимательской среде, осуществляемый Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, именуемый «Бизнес-барометр коррупции», результаты которого используют органы публичной власти при выработке мер по противодействию коррупции.

Третье крупное и важное направление взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества связано с формированием и развитием института общественного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции. К большому сожалению, правовое регулирование этого направления взаимодействия ограничивается лишь наиболее общими положениями российского федерального и регионального законодательства об общественном контроле и, судя по региональным подзаконным нормативным актам, сводится в основном к общественным обсуждениям проектов и общественным слушаниям документов антикоррупционного планирования³.

³ Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 25.10.2007 №3–638П «О Резолюции публичных слушаний по вопросу "О мерах по предупреждению коррупции в Красноярском крае"» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. № 59 (211); Приказ Управления по охране и использованию объектов животного мира и водных биологических ресурсов Республики Адыгея от 11.12.2018 №180-пр «О порядке проведения общественного обсуждения проекта Плана противодействия коррупции в Управлении по охране и использованию объектов животного мира и водных биологических ресурсов Республики Адыгея на 2019–2020 годы» // Официальный Интернет-сайт исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея <http://www.adygheya.ru>, 11.12.2018; Постановление Администрации г. Каменска-Уральского от 30.07.2018 №662 «О Порядке проведения общественного обсуждения проекта Плана мероприятий по противодействию коррупции в муниципальном образовании город Каменск-Уральский на 2018–2020 годы» // Каменский рабочий. 2018. 31 июля.

В отдельных случаях взаимодействие органов публичной власти и институтов гражданского общества в процессе реализации государственной политики противодействия коррупции закрепляется в нормативных правовых актах⁴ и/или двусторонних соглашениях.⁵

Проводимые нами исследования свидетельствуют о том, что для повышения эффективности взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции заинтересованным сторонам необходимо постоянно осуществлять мониторинг такого взаимодействия по устоявшимся в современной доктрине показателям [2; 3; 4].

Изложенное позволяет сформулировать следующие выводы. Во-первых, взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции – важнейшее условие эффективности реализации государственной политики противодействия коррупции. Во-вторых, взаимодействие органов публичной власти с институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции проходит по трем направлениям: вовлечение в деятельность коллегиальных антикоррупционных органов представителей институтов гражданского общества; предоставления им условий для использования отдельных инструментов противодействия коррупции;

⁴ Постановление Правительства Московской области от 26.03.2014 № 198/9 «О заключении Соглашения о взаимодействии между Правительством Московской области, Автономной некоммерческой организацией "Центр общественных процедур "Бизнес против коррупции" и Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Московской области» // Информационный вестник Правительства Московской области. 2014. 12 августа.

⁵ Соглашение между Правительством Вологодской области, региональной общественной организацией «Вологодская областная Федерация профсоюзов», региональным объединением работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Вологодской области» о взаимодействии в сфере противодействия коррупции на территории области» от 05.04.2011 г. // Красный Север. 2011. 29 апреля; Соглашение о взаимодействии между Правительством Московской области, Автономной некоммерческой организацией «Центр общественных процедур "Бизнес против коррупции"» и Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Московской области от 28.03.2014 №318 // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru>, 08.07.2014.

осуществление общественного контроля за реализацией мер противодействия коррупции. В-третьих, для повышения эффективности такого взаимодействия необходим регулярный мониторинг этого направления деятельности.

Литература

1. Бадрутдинов М. С., Рахимов С. Ф. Взаимодействие в Республике Татарстан органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества по вопросам реализации антикоррупционной политики и осуществления финансового контроля // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. №3 (27). С. 227–234.

2. Бикеев И. И., Дудко Е. В., Кабанов П. А., Плаксимова А. Н., Хайрутдинова Л. Р. Мониторинг взаимодействия органов публичной власти Республики Татарстан и институтов гражданского общества при реализации государственной политики противодействия коррупции: результаты социологического исследования // Следователь. 2013. №10. С. 2–3.

3. Бикеев И. И., Кабанов П. А. Криминологический мониторинг состояния взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, с институтами гражданского общества при формировании и деятельности специализированных антикоррупционных органов // Следователь. 2011. №10. С. 9–14.

4. Кабанов П. А. Криминологический мониторинг взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции при формировании и осуществлении деятельности специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных антикоррупционных органов // Следователь. 2011. №6. С. 7–25.

5. Кабанов П. А. Общественные обсуждения вопросов противодействия коррупции как форма взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти при осуществлении общественного контроля: понятие и содержание // Следователь. 2014. №12. С. 12–17.

6. Кабанов П. А. Общественные слушания вопросов противодействия коррупции как одна из форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти при осуществлении общественного контроля: понятие, содержание,

механизм осуществления // Административное и муниципальное право. 2014. №10. С. 1101–1110.

7. Кабанов П. А. Основные формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. №6. С. 22–24.

8. Коновалов А. Коррупция не живет там, где все прозрачно // Российская газета. 2016. 27 июля

9. Полукаров А. В. Административно-правовое регулирование взаимодействия государства и институтов гражданского общества в механизме противодействия коррупции в социальной сфере // Право. Экономика. Безопасность. 2016. №3(9). С. 55–67.

10. Рассохин А. В. Правовые и организационные проблемы взаимодействия органов власти субъектов Российской Федерации с институтами гражданского общества по предупреждению коррупции // Правопорядок: история, теория, практика. 2016. №2(9). С. 7–11.

11. Роговая А. В. Вопросы реализации Концепции взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции // Мониторинг правоприменения. 2013. №4. С. 21–28.

12. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т. А. Едкова, О. А. Иванюк, Ю. А. Тихомиров и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. 160 с.

13. Хайрутдинова Л. Р. Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти в противодействии с коррупцией в Республике Татарстан в сравнении с зарубежным опытом // Политика, государство и право. 2014. №3 (27). С. 16.

14. Хайрутдинова Л. Р. Характеристика вовлеченности представителей институтов гражданского общества в деятельность специализированных антикоррупционных министерств и ведомств Республики Татарстан // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. №2. С. 44–48.

15. Шадже А. М., Гайдарева И. Н., Шадже М. Г. Взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества в антикоррупционной деятельности // The Genesis of Genius. 2015. №4–1. С. 114–118.

16. Шапкина Е. А. Государственное управление и взаимодействие (партнерство) государства и общества на примере противодействия коррупции (административно-правовой аспект) // *European Social Science Journal*. 2014. №8–1 (47). С. 542–547.

17. Юлегина Е. И. Административно-правовая характеристика проблем взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции // *Административное и муниципальное право*. 2014. №8 (80). С. 866–872.

THE MAIN TRENDS IN THE INTERACTION BETWEEN
PUBLIC AUTHORITIES AND THE INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY
TO IMPLEMENT THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY

Kabanov P. A. (Kazan)

Abstract: *interaction is the basis for improving the performance of any joint activity carried out by many subjects, including the implementation of the state anti-corruption policy. The studies by Russian specialists serve to prove that anti-corruption fails to be efficient without interaction between public authorities and civil society institutions. In this regard, the study of the main forms, trends, tools and technologies of such interaction contributes much to the reduction of corrupt behavior in society and possesses a scientific and practical significance.*

Keywords: *corruption, anti-corruption, power, interaction, government, governing system, civil society.*