

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАКАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Ковалев Н. Ю. (Ростов-на-Дону)

Аннотация: *в данной статье анализируются основные подходы к пониманию сущности коррупции как социального фактора, а также основные положения как российского, так и международного права. Автором разграничиваются понятия «конфликт интересов» и «коррупция». В работе подчеркивается особая роль институтов гражданского общества как ключевого инструмента противодействия коррупции. Анализ социологических исследований, проведенных Фондом общественного мнения и Общественным советом при УМВД России, позволил сделать вывод относительно терпимости общества к коррупционным проявлениям, что свидетельствует о неготовности общественности к противодействию коррупции.*

Ключевые слова: *коррупция, конфликт интересов, гражданское общество, противодействие коррупции.*

Несмотря на широкое освещение коррупционных проблем, в литературе до сих пор недостаточно трудов, посвященных прикладным исследованиям по оценке уровня коррупции и эффективности проводимых антикоррупционных мероприятий, что обуславливает необходимость дальнейшего научного изыскания.

Следует отметить, что все коррупционные проявления характеризуются многофакторным и многосложным содержанием, а истоком их масштабного характера выступает сложившаяся система ценностей, национальная ментальность, приоритеты, интересы, на которые ориентируется российское общество [6, с. 68]. В Большом юридическом словаре коррупция понимается как «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц» [1, с. 288]. Однако существует и представляется правильным более широкое понимание коррупции как социального явления. Краткое и емкое определение коррупции содержится в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях» [7, с. 76].

Следует рассмотреть отечественное законодательство. Так, 25 декабря 2008 года был принят совершенно новый для правовой системы Российской Федерации федеральный закон «О противодействии коррупции». Он закрепил следующее легальное понятие: коррупция – это:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица [12].

Необходимо отметить несостоятельность данного определения, потому как существует значительное множество форм коррупции, не подпадающих под действие закона. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т.д. являются завуалированными формами коррупции.

В обыденном понимании сложилось устойчивое мнение об идентичности конфликта интересов и коррупционных правонарушений. Конфликт интересов – это конфликт между правовыми обязанностями и частными интересами должностного лица, при котором последние способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей. Эти понятия – не одно и то же. Иногда существует конфликт интересов в отсутствие коррупции и наоборот. Например, государственный служащий, занятый в процессе принятия решения, в котором у него есть личная заинтересованность, может действовать справедливо и в рамках закона, и соответственно никакой коррупции нет. Другой государственный служащий мог взять взятку (коррупция) за принятие решения, которое бы он и так принял в любом случае без какого-либо конфликта интересов, связанного с его действиями. Однако в большинстве случаев коррупция возникает, когда пред-

шествовавший личный интерес оказывал ненадлежащее влияние на результат работы государственного служащего.

Хотелось бы отметить, что в последнее время интенсивно развивается законодательство, принимаются правовые и организационные меры, направленные на предупреждение и пресечение коррупционных проявлений, проводятся активные общественные обсуждения проблемы коррупции. В частности, был принят базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции», разработаны Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции, ратифицирована Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции.

В данных документах определяется место институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией. Так, например, указывается, что основным направлением работы по предотвращению коррупционных явлений выступает формирование институтов гражданского общества и гарантия их участия в антикоррупционных мероприятиях [8]. Кроме того, Федеральный закон №273-ФЗ определяет взаимодействие государства с гражданским обществом как основной принцип противодействия коррупции.

Ученые давно отмечают связь принципов прозрачности и клиентализма при реформе государственной службы, без которых административный аппарат не может быть открытым для контроля со стороны гражданского общества. Этому мешает отсутствие необходимых институциональных механизмов [5, С. 25]. Вместе с тем, опыт зарубежных стран показал, что население, объединенное в институты, выполняет решающую функцию в профилактике коррупционных действий. Эта функция закреплена в большинстве международных нормативно-правовых актов, которые подписаны и ратифицированы в России. В частности, в Конвенции ООН по противодействию коррупции содержится совокупность норм, закрепляющих меры профилактического характера, которые рекомендованы к осуществлению общественными организациями и объединениями, в том числе: с целью популяризации причин и последствий коррупционных действий, необходимо привлекать институты гражданского общества. Планомерное повышение культуры населения, достижение максимальной прозрачности процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, а также постоянная профилактическая, предупредительная работа абсолютно всех органов государственной власти и институтов гражданского общества выступают действенным механизмом борьбы с

коррупцией. К формам и методам вовлечения граждан в работу механизмов противодействия авторы относят:

- внедрение реального механизма участия институтов гражданского общества в осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы документов;
- участие населения в расследовании преступлений и проступков коррупционного характера;
- создание и осуществление антикоррупционных образовательных программ;
- воспитание у населения неприязни к коррупционным отношениям;
- формирование и поддержка интернет-порталов и других веб-сайтов, освещающих проблемы противодействия коррупции и др.

Но для того, чтобы реализовывать указанные мероприятия, решать сложные задачи противодействия коррупции в нашей стране, институты гражданского общества, по нашему глубокому убеждению, должны обладать законными полномочиями.

Однако в настоящее время приходится констатировать, что существенным недостатком действующего российского законодательства является отсутствие четкого механизма участия этих институтов в противодействии коррупции. Они по-прежнему не обладают полномочиями и лишены возможности контролировать деятельность органов власти и управления. Федеральный закон от 17 июля 2009 года №172-ФЗ [10] предусматривает участие структур гражданского общества в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и привлечение граждан и общественных организаций к обсуждению законопроектов. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года №167 [9] нацеливает на привлечение институтов гражданского общества к обсуждению важнейших законопроектов, однако реализация этих нормативно-правовых актов оставляет желать лучшего. Получается, что законодательная основа взаимодействия власти и общества в этом направлении борьбы с коррупцией сконструирована, а правоприменительная практика, которая бы свидетельствовала об активном участии гражданского общества, не выдерживает никакой критики.

Этот вывод подтверждается деятельностью Общественной палаты Российской Федерации. Выполняя поручение главы государства, этот институт гражданского общества подготовил доклад об эффективности антикоррупционных мероприятий, предпринятых государством [2]. В отчете дана оценка появлению в России

проведенных Правительством реформ: «...пока того результата, которого ждет общество, нет. Россияне по-прежнему не верят в эффективность борьбы с коррупцией и относятся к ней вполне толерантно».

Стоит отметить, что по данным социологического исследования Фонда общественного мнения [3], 51% граждан снисходительно относятся к тому, что приходится давать взятки чиновникам (рисунок 1), 23% анонимно анкетированных сознались в коррупционных правонарушениях (рисунок 2), 29% респондентов относятся без осуждения к тем, кто берет взятки и 42% к тем, кто их дает (рисунок 3).

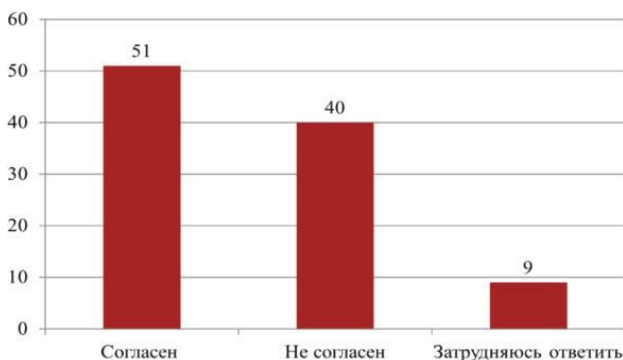


Рис. 1. Вы согласны или не согласны с мнением, что почти каждый человек будет брать взятки, если ему будут их давать?, %

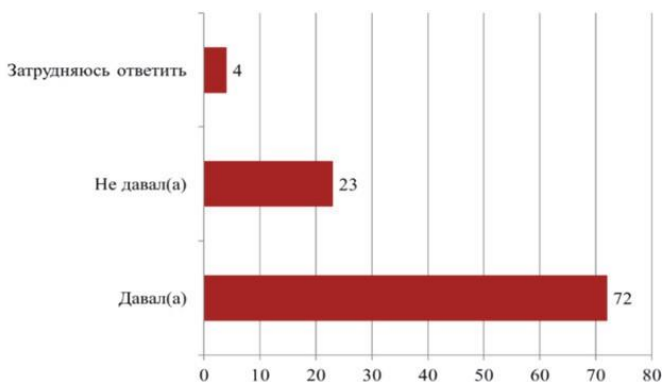


Рис. 2. Вы когда-нибудь давали взятку должностному лицу или никогда не давали?, %

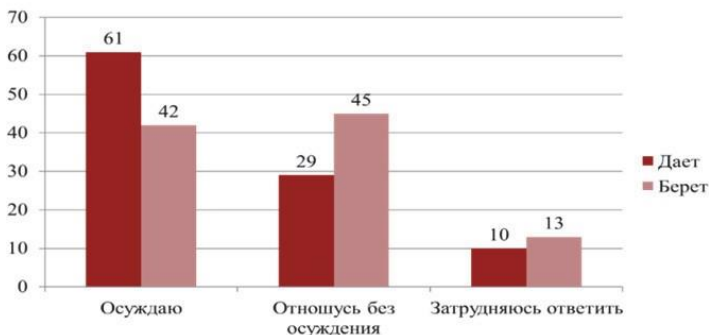


Рис. 3. А Вы лично осуждаете тех, кто берет/дает взятки, или относитесь к ним без осуждения?, %

Интересные данные содержатся в опросе общественного мнения, проведенного Общественным советом при УМВД России 7 декабря 2014 года [4]. Согласно опросу в преддверии Дня борьбы с коррупцией только 50% опрошенных ответили, что осуждают действия коррупционеров (рисунок 4).

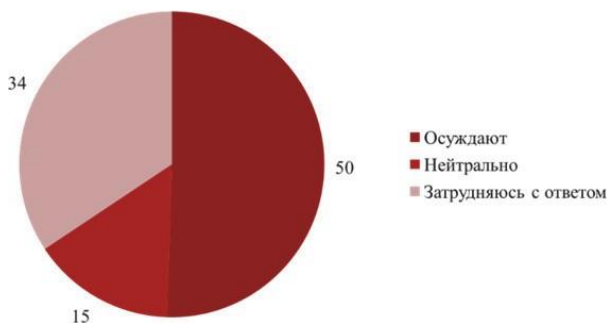


Рис. 4. Как Вы относитесь к коррупционерам?, %

Таким образом, семантический контент-анализ научной литературы, международных норм и российского законодательства показал несостоятельность определения «коррупции», которая связана с ограниченностью толкования данного понятия. Этот недочет порождает множество сложностей восприятия как обывателем, так и государственным служащим положений закона.

Одной из таких коллизий является соотношение понятий «коррупция» и «конфликт интересов». Одним из ключевых акторов противодействия коррупции являются институты гражданского общества. Зарубежный опыт противодействия коррупции показывает, что, чем выше уровень развития институтов гражданского общества, тем выше возможность нивелировать коррупциогенные проявления. Ведь только совместная скоординированная деятельность населения и государства способна создать условия процветания общества без коррупции. Проведенный анализ социологических исследований, проведенных Фондом общественного мнения и Общественным советом при УМВД России, показал относительную терпимость общества к коррупционным проявлениям, что свидетельствует о неготовности общественности к противодействию коррупции.

Литература

1. Большой юридический словарь. Москва: Изд-во Инфра-М, 2000. С. 288.
2. Гриб В. К борьбе с коррупцией пока не готовы // Официальный сайт Общественной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oprf.ru/blog/?id=775>. (дата обращения: 29.03.2018).
3. Коррупция и взяточничество в России // Специальный доклад Фонда общественного мнения и Фонда ИНДЕМ [Электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912> (дата обращения: 29.03.2018).
4. В преддверии Дня борьбы с коррупцией Общественный совет при УМВД России провел опрос общественного мнения // Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: <http://mvdrus.ru/news/print/396789-v-preddverii-dnya-borbyi.html> (дата обращения: 29.03.2018)
5. Сологуб В. А. Эффективность бюрократии и бюрократический клиентализм // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. №2. С. 25.
6. Сологуб В. А., Хашева И. А. Роль гражданского общества в реализации государственной политики противодействия коррупции // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2014. №1. С. 68.
7. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14.13 Agg. – 1995; Опыт осуществления практических мер, направленных на борьбу с коррупцией государственных должностных лиц. A/CONF.

169/L. 20/Add. 3. 6 May. – 1995. Девятый конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. – Каир, Египет, 29 апреля – 8 мая 1995 г. A/CONF.169/16. С. 76.

8. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. №460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции» (с изменениями и дополнениями) // «Российская газета» от 15 апреля 2010 г. №79.

9. Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // «Российская газета» от 11 февраля 2011 г. №29.

10. Федеральный закон РФ от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Российская газета» от 22 июля 2009 г. №133.

11. Федеральный закон РФ от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // «Российская газета», №266, 30.12.2008.

CIVIL SOCIETY INSTITUTES AS AN ACTOR COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION

Kovalev N. Yu. (Rostov-on-Don)

Abstract: *this article analyzes the main approaches to understanding the nature of corruption as a social factor, as well as the main provisions of both Russian and international laws. The author distinguishes between the concepts of «conflict of interests» and «corruption». The work emphasizes the special role of civil society institutions as a key tool in the fight against corruption. The analysis of sociological studies conducted by the Public Opinion Foundation and the Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Russia led to the conclusion regarding public tolerance for corruption, which indicates that the public is not ready to counter corruption.*

Keywords: *corruption, conflict of interest, civil society, anti-corruption.*