

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Сулъженко А. А. (Ростов-на-Дону)

Аннотация: *в научной статье рассматриваются основные направления противодействия коррупции в условиях современной российской действительности. В исследовании обращается особое внимание на первичную необходимость создания мощной общественно-экономической основы для функционирования государственного аппарата, тем самым устраняя условия для возникновения коррупционных явлений социальной действительности, что гораздо выгоднее, чем борьба с последствиями правонарушений коррупционной направленности. Наконец, в научной статье отмечается значимость социального контроля как средства противодействия коррупции в современных условиях, анализируются наиболее актуальные формы его осуществления, а также тенденции развития способов и средств социального контроля с использованием новейших информационных технологий.*

Ключевые слова: *социальный контроль, противодействие коррупции, борьба с коррупцией, коррупция, гражданское общество.*

Исходя из сложности и многоаспектности такого явления социальной реальности как коррупция, деятелями юридической науки до сих пор не разработан единый подход к ее трактовке. Однако общепризнанным является лишь то, что коррупция возникает только там, где действия государственного или муниципального служащего расходятся с требованиями положений нормативно-правовых актов, а также там, где имеется заинтересованность должностного лица в личной выгоде вне зависимости от конкретной формы проявления такой выгоды.

Борьба с коррупционными проявлениями классически проходит по двум важнейшим направлениям. С одной стороны, в законодательство включаются нормы, которые устанавливают юридическую ответственность за нарушение установленных запретов, связанных с коррупционными проявлениями, в результате чего государственные и муниципальные служащие, действующие в противоречии с предписаниями нормативно-правовых актов, вынуждены претерпевать неблагоприятные последствия дисциплинарного, административно-правового либо уголовно-правового характера. С другой стороны – немаловажную значи-

мость имеют формирование и применение превентивных мер борьбы с коррупцией, т.е. заблаговременное устранение причин и обстоятельств, которые могут повлечь коррупционные последствия, а также уменьшение воздействия таких последствий на функционирование государственной власти и местного самоуправления.

Как справедливо отмечают А. В. Аксенова, Э. В. Балян, Российская Федерация на этапе определения способа противодействия коррупции пошла по пути преимущественно репрессивных мер, концентрируя внимание на последствиях коррупции [1, с. 13]. При этом следует констатировать, что одних лишь только репрессивных средств и методов борьбы с коррупцией недостаточно, что, безусловно подтверждается международными статистическими исследованиями. По данным за 2018 год, Россия занимает 138 место из 180 в рейтинге антикоррупционных исследований международной неправительственной организации Transparency International, находясь в «одной строке» с Мексикой, Папуа -Новой Гвинеей, Гвинеей, Ираном и Ливаном [2]. Соседние страны при этом, занимают по состоянию на 2018 г. следующие позиции: 120 место – Украина, 70 – Беларусь, 124 – Казахстан, 105 – Армения, 152 – Азербайджан. Известная своей жесткой репрессивностью по отношению к коррупционерам Китайская Народная Республика занимает в исследуемом рейтинге только 87 место.

Вышеприведенные статистические данные подтверждают, что одних лишь мер юридической ответственности в борьбе с коррупцией недостаточно, необходимо устранять зачатки, способствующие ее возникновению, развивая для этого превентивные способы противодействия коррупции.

Между тем, нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что государства, в которых ведется активная работа по совершенствованию превентивных мер борьбы с коррупцией, занимают верхние строки вышеназванного рейтинга восприятия коррупции. Так, первое место в рейтинге занимает Дания, второе – Новая Зеландия, а третье место делят между собой Финляндия, Сингапур, Швеция и Швейцария, в которых предпочтение отдается именно превенции совершения коррупционных правонарушений.

По отношению к данному рейтингу Transparency International имеется большое количество критиков, убежденных в том, что коррупцию в принципе весьма сложно измерить и свести к одним общим показателям. Тем не менее, несомненный плюс функционирования на международном уровне системы оценивания кор-

рупции состоит в возможности анализа и сравнения эффективности мер борьбы с коррупцией в различных государствах, выработке единых международных стандартов, а также в применении наиболее эффективных, апробированных на практике методик противодействия коррупции в государствах с низким значением индекса восприятия коррупции.

Позиция Российской Федерации в рейтинге объясняется слабой эффективностью применяемых способов и средств противодействия коррупции. Специалисты Transparency International – Россия отмечают, что проблемы с коррупцией в Российской Федерации связаны, в первую очередь, с подменой действующих институтов демократического общества, а также советуют в рамках антикоррупционной политики повысить независимость избирательных комиссий, дополнить антикоррупционное законодательство нормами, регулирующими лоббирование, раскрытие бенефициарных собственников активов и защиту заявителей о коррупции, а также исполнять обязательства в рамках международного антикоррупционного права» [3].

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о необходимости проведения в России антикоррупционных реформ, направленных на изменение вектора борьбы с коррупцией от репрессивного к превентивному. Обширная мировая практика показывает, что социально-экономический эффект от устранения условий, способствующих коррупции, значительно выше, чем борьба с ее последствиями.

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин не один раз в своих посланиях Федеральному Собранию отмечал необходимость совершенствования мер противодействия коррупции. Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01 марта 2018 года отмечается: «Следует убрать все, что позволяет нечистооплотным, коррумпированным представителям власти и правоохранительных органов оказывать давление на бизнес», «цифровизация всей системы государственного управления, повышение ее прозрачности – это и мощный фактор противодействия коррупции», «нужно перестроить всю систему государственной службы, там, где это целесообразно, – внедрить проектные методы работы» [4].

Наиболее радикальные меры по противодействию коррупции в рамках исторического развития российского государства стали предприниматься в советский период отечественной истории. В целом, историю противодействия советской власти коррупцион-

ным проявлениям можно охарактеризовать несколькими критериями:

- в законодательстве СССР понятие «коррупция» рассматривалось узко, синонимично понятию «взяточничество», в связи с чем сужались рамки противодействия данному явлению до уровня фактической поимки преступников непосредственно при совершении преступления – принятии взятки;

- правонарушения и преступления коррупционной направленности строго карались законом, в различные годы советского периода за совершение преступления данной категории могли назначаться различные наказания вплоть до смертной казни (расстрела);

- в качестве основополагающих обстоятельств, способствующих возникновению и функционированию коррупции, рассматривались недостатки воспитания трудящихся, что обусловлено неэффективностью реализации воспитательных мер партийными, профсоюзными и государственными органами публичной власти;

- наконец, в ходе реализации мер по противодействию коррупции в советский период оставались практически неприкосновенными высшие партийные чиновники.

В результате распада Советского Союза Российская Федерация восприняла методы репрессивного воздействия на коррупцию, а сама проблема борьбы с коррупцией отодвинулась на некоторое время на второй план, поскольку имелась необходимость реформирования структуры государственного аппарата, обусловленная изменением экономического и политического строя.

Возвращение к вопросам совершенствования противодействия коррупционным явлениям произошло в 2003 году, когда в соответствии с Указом Президента от 24.11.2003 №1384 был создан Совет при Президенте по борьбе с коррупцией, в функции которого входили анализ инициатив по совершенствованию законодательства о борьбе с коррупцией, сбор и анализ статистической информации о явлениях коррупционной направленности. Совет был совещательным органом при Президенте по вопросам противодействия коррупции, при котором работали комиссии по противодействию коррупции и по разрешению конфликта интересов. Совет просуществовал до 2008 года, когда с новым витком антикоррупционных реформ он был преобразован в Совет при Президенте по противодействию коррупции, основной задачей деятельности которого стало осуществление контроля за исполнением Национального плана противодействия коррупции. Ново-

введением стало и изменение целевой направленности деятельности комиссий при Совете: обнаружение потенциального коррупционного поведения, которое может стать причиной совершения правонарушения коррупционной направленности, и его предотвращение заняли место в системе способов и средств противодействия коррупции, что явилось, пожалуй, первоначальной ступенью в использовании превентивных мер борьбы с данным явлением социальной действительности.

Кроме того, в целях повышения эффективности антикоррупционных мер, а также создания новых способов и средств противодействия коррупции, принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции), который в ст. 1 закрепил законодательную дефиницию понятия коррупции: 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, либо совершение таких деяний от имени или в интересах юридического лица [5, ст. 1].

Указанным Федеральным законом установлены основополагающие начала борьбы с коррупцией, правовые и организационные основы превенции коррупционных явлений и противодействия им, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Кроме того, данный акт предусмотрел новые возможности для участия гражданского общества в противодействии коррупции, введены новые способы социального контроля за профессиональной деятельностью государственных и муниципальных служащих.

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию в качестве демократического федеративного государства, в котором человек, его права и свободы признаются высшей ценностью [6, ст. 1,2]. Соответственно, демократия предусматривает высокий уровень влияния общественной воли на действия публичной государственной и муниципальной власти. Соответственно, наряду с комплексом государственных мер по предупреждению и борьбе с коррупционными явлениями в качестве не менее важного сред-

ства противодействия коррупции выступает также и социальный контроль.

Социальный или общественный контроль традиционно рассматривается учеными в качестве совокупности правовых и организационных конструкций, при помощи которых население может осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, содействовать принятию и реализации нормативно-правовых актов в сфере борьбы с коррупционными явлениями социальной действительности, а также по превенции таких явлений. При этом социальный контроль может реально реализовываться только в условиях функционирования институтов гражданского общества, при высоком уровне правосознания и правовой культуры граждан.

По мнению И. Г. Тимошенко, в зарубежных государствах антикоррупционная деятельность институтов гражданского общества опирается на доктрину открытого правительства, которая провозглашает право населения на доступ к информации о деятельности органов публичной власти, документам, актам и решениям государственных и муниципальных органов власти с целью обеспечения эффективного социального контроля за функционированием государственного аппарата [7, с. 102].

Доктрина открытого правительства предполагает необходимость гласности функционирования механизма государства, открытости данных, прозрачности деятельности и подотчетности органов публичной власти, государственных и муниципальных служащих и иных должностных лиц перед населением страны. Гласность деятельности государственного аппарата наиболее эффективно реализуется в тех государствах, в которых быстрыми темпами идет развитие информационных технологий, которые доступны большинству граждан.

Принципы, аналогичные содержащимся в доктрине открытого правительства, можно обнаружить и в российском законодательстве. Так, в соответствии со ст. 3 Закона о противодействии коррупции борьба с коррупцией в России осуществляется на основе признания, обеспечения и защиты прав и свобод граждан; законности; публичности и открытости деятельности органов публичной власти; неотвратимости юридической ответственности за нарушение законодательных предписаний о противодействии коррупции; комплексного использования различных политических, социально-экономических, правовых и иных мер; приоритета норм по превенции коррупционных правонарушений, а также

взаимодействии государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Субъектами социального контроля в Российской Федерации выступают как различные политические и социальные объединения, общественные движения, экспертные сообщества, средства массовой информации, так и обычные граждане или их коллективы. Общественный контроль как средство противодействия коррупционным проявлениям социальной реальности не представляется возможным без активного участия граждан в процессе управления, обеспечения более широкого их представительства, информирования и консультирования, предоставления права голоса.

Социальный контроль по противодействию коррупции может осуществляться в большом многообразии форм: от присутствия на открытых заседаниях, слушаниях органов государственной власти, публичных обсуждениях законопроектов, судебных заседаниях, до внесения группами граждан инициатив о совершенствовании действующего нормативно-правового регулирования на различных уровнях организации власти по рассматриваемой тематике, участия в социальных опросах в целях проведения статистических исследований, обращения с петициями, жалобами и т.д.

Проведение открытых заседаний законодательных и исполнительных органов публичной власти позволяет гражданам ознакомиться с вопросами повестки заседания, ходе его проведения, проанализировать рассматриваемые проблемы, возникающие в деятельности того или иного органа власти. В Ростовской области на заседания Законодательного Собрания Ростовской области приглашается большое количество представителей общественности: причем не только членов общественных движений, некоммерческих организаций, но и просто инициативных граждан, в т.ч. студентов, пенсионеров.

Не первый год в Ростовской области проводится проект «Донская инициатива», целью которого является обобщение и реализация актуальных предложений по совершенствованию действующего федерального и областного законодательства, осуществляемый при поддержке членов Совета Федерации – представителей Ростовской области и депутатов Государственной Думы. Такая форма социального контроля стала возможной благодаря стремительному развитию информационных технологий и обеспечению доступного взаимодействия граждан с органами публичной власти посредством сети Интернет как с собственных

устройств граждан, так и посредством многофункциональных центров.

Новым витком социального контроля граждан в сфере антикоррупционной деятельности стали электронные петиции. Несмотря на то, что в Российской Федерации такие петиции собираются без государственного участия в организации данного процесса, а сторонними негосударственными организациями – посредством собственных сайтов, тем не менее, когда такое обращение набирает существенное количество голосов, органы публичной власти не могут не обратить внимание на актуальные проблемы, волнующие большое количество граждан. Между тем, в Великобритании, США, Канаде, Польше, Германии и иных государствах такая процедура строго регламентирована на законодательном уровне. Следовательно, право на сбор подписей в форме электронной петиции обеспечивает широкую социальную базу для выражения критических пожеланий по различным социально-экономическим и политическим вопросам, в т.ч. касающимся выявления и противодействия коррупции, адресатом которых являются органы государственной власти, включая органы законодательной и исполнительной ветвей власти.

Большое значение в реализации социального контроля имеют и политические партии, которые начинают активно поднимать актуальные проблемы противодействия коррупции в рамках предвыборной агитации во время избирательных кампаний. Исходя из того, что такие политические мероприятия проводятся с привлечением значительного количества граждан, а особенно в тех случаях, когда они освещаются в средствах массовой информации, это способствует огласке и пресечению неправомерных действий отдельных должностных лиц органов публичного управления.

Подводя итог, следует отметить, что в России принцип «сильной руки» продолжает оставаться главным в основе борьбы с коррупцией, тогда как превентивным мерам по-прежнему не уделяется должного внимания, хотя в зарубежных странах таким мерам отдается явное предпочтение. В этой связи следует согласиться с мнением Н. А. Патова, который отмечает, что исторический опыт человечества свидетельствует о том, что покончить с взяточничеством чиновников невозможно одними лишь декретами, наказаниями или политическими кампаниями, коррупция – проблема комплексная и не может быть решена лишь юристами [13, с. 19]. А, значит, необходимо совершенствовать не только за-

конодательство об ответственности за нарушение норм о противодействии коррупции, но и создавать условия для борьбы с правовым нигилизмом, повышения правосознания и правовой культуры населения.

Помимо того, большое внимание необходимо уделять развитию этики государственных и муниципальных служащих, их повышению квалификации в рамках антикоррупционной направленности, т.к. должностное лицо, строго исполняющее свои профессиональные функции в соответствии с требованиями этических стандартов, начинает негативно оценивать проявления коррупции, что опосредует формирование стандартов поведения, которыми начинают соответствовать и иные сотрудники.

Таким образом, внедрение различных форм отчетности должностных лиц органов публичной власти перед гражданами, в т.ч. электронных, способствует наиболее эффективному осуществлению социального контроля за деятельностью государственного аппарата по противодействию коррупции.

Литература

1. Аксенова А. В., Балян Э. В. Борьба с коррупцией в России и за рубежом // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. №3. С. 13–16.

2. Официальный сайт международной неправительственной организации Transparency International: [Электронный ресурс]. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата обращения 10.02.2019).

3. Масальцева М. Россия заняла 138-е место по индексу восприятия коррупции: [Электронный ресурс]. URL: https://daily.afisha.ru/news/23703-rossiya-zanyala-138-mesto-v-indekse-vospriyatija-korruptcii/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения 10.02.2019).

4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. №46.

5. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (Ч. 1). Ст. 6228.

6. Конституция Российской Федерации 1993г. (в последней ред. Законов РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

7. Тимошенко И. Г. Социальный контроль как средство противодействия коррупции в зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. №1. – С. 102–109.

8. Патов Н. А. Историко-правовой обзор мер противодействия коррупции // Мировой судья. 2018. № 4. С. 10–20.

SOCIAL CONTROL AS A MEANS OF COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION IN MODERN CONDITIONS

Sulzhenko A. A. (Rosrov-on-Don)

Abstract: *in the scientific article the main directions of corruption counteraction in the conditions of modern Russian reality are considered. The study focuses on the primary need to create a strong socio-economic basis for the functioning of the state apparatus, thereby eliminating the conditions for the emergence of corruption phenomena of social reality, which is much more profitable than the fight against the consequences of corruption-related offenses. Finally, the scientific article notes the importance of social control as a means of combating corruption in modern conditions, analyzes the most relevant forms of its implementation, as well as trends in the development of methods and means of social control using the latest information technologies.*

Keywords: *social control, anti-corruption, corruption, civil society.*