

Институт философии и права
Уральского отделения
Российской академии наук



**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУЧНОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

г. Екатеринбург 2014

*Издание осуществлено при поддержке
Российского фонда фундаментальных исследований*

ISBN 978–5–990563–4–3

Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: сб. тр. по итогам Всерос. науч. конф. / отв. ред. В.Н. Руденко ; ред. К.В. Киселев, Е.А. Степанова, В.В. Эмих ; Ин-т философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. Екатеринбург : 2014. 468 с.

Сборник научных трудов подготовлен по итогам Всероссийской научной конференции «Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции» (г. Екатеринбург, 25-27 июня 2014), проведенной в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 гг., утвержденным Указом Президента Российской Федерации № 226 от 11 апреля 2014 г.

Впервые в представленных работах вопросы о противодействия коррупции поставлены в контексте анализа проблем научного обеспечения деятельности в сфере противодействия коррупции. Значительная часть трудов посвящена исследованию политико-правовых антикоррупционных механизмов, изучению подходов к определению потенциалов современного общества и государства в противодействии коррупции. Особое внимание уделено обобщению мирового и российского опыта противодействия коррупции в сравнительно-исторической перспективе.

Книга содержит рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления, адресована также специалистам в сфере государственного и муниципального управления, конституционного права и политических наук.

Ответственный редактор
доктор юридических наук, член-корреспондент РАН, профессор – *В.Н. Руденко*

Редакторы:

кандидат философских наук, доцент – *К.В. Киселев*
доктор философских наук – *Е.А. Степанова*
кандидат юридических наук – *В.В. Эмих*

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор – *О.И. Зазнаев*
доктор политических наук, профессор – *О.Б. Подвицнев*

ISBN 978–5–990563–4–3

© Институт философии и права
УрО РАН, 2014.
© Авторы статей, текст, 2014.

CONTENTS

Executive Editor' Introduction	3
Section I. State policy of the Russian Federation in anti-corruption sphere	
<i>Mikhaylov, V.</i> Present stage of government policy of Russian Federation in sphere of combating corruption and objectives of its scientific support	7
<i>Fedorov, A.</i> On some tendencies in development of anti-corruption policy in criminal law of Russian Federation	28
<i>Basnak, D.</i> Provision of unified approaches to organization of anti-corruption activities in civil (municipal) service and in non-government sphere	34
<i>Panteleev, V.</i> Present problems of systemic and comprehensive legal regulation of anti-corruption in Russian Federation	39
<i>Aleshin, V.</i> On organization of anti-corruption activities of government and municipal bodies in Sverdlovsk region	45
Section II. Potential of the modern state and civil society in combating corruption	
<i>Eshov, Yu.</i> Corruption in Russia: perspectives of combating	53
<i>Martianov, V.</i> Institutional combating corruption: legislative framework and public control	66
<i>Startsev, Ya.</i> Functional analysis of corruption from perspective of theory of informal institutions	78
<i>Iichenko, M.</i> Corruption as factor of reproduction of transforming political system	86
<i>Grosheva, I.</i> Combating corruption: public control without public ...	94
<i>Perevozchikov, Yu.</i> Furies of private interest VS nation-state: conversations about corruption under shadow of new world order	101
<i>Saburova, L.</i> Methodological aspects of studying corruption: constraints and opportunities	112
<i>Groshev, I.</i> Cumulative anti-corruption strategy (evolutionary approach)	119
<i>Fishman, L.</i> Do we move towards anti-corruption system of values?	127

Ирина Александровна Грошева
кандидат социологических наук, доцент, заведующая
кафедрой философии, истории и социологии
Тюменской государственной академии мировой
экономики, управления и права,
г. Тюмень. E-mail: grosh@nextmail.ru

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ: ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ БЕЗ ОБЩЕСТВА

Автор рассматривает проблемы организации общественного контроля на государственном и муниципальном уровнях. Акцентирует внимание на противоречиях, возникающих в сфере противодействия коррупции: с одной стороны, имеется насущная потребность борьбы с этим явлением; с другой стороны, в условиях необходимости совершенствования механизмов противодействия на законодательном уровне одновременно сужается круг субъектов, способных эффективно противостоять дисфункциям в системе управления. На примере нормативных документов, раскрывающих особенности организации общественного контроля в России, автор показывает постепенное освобождение гражданского общества от контролируемых функций. Заорганизованность контроля, несовершенство нормативной базы, сопротивление со стороны местных властей приводят к росту преступлений коррупционной направленности на региональном уровне. Автором предложена альтернативная модель осуществления общественного контроля за деятельностью власти в форме гражданского наблюдательного совета.

Ключевые слова: общественный контроль, власть, управление, гражданское наблюдение, гражданское общество, коррупция.

Реформирование российской системы управления в течение последних двадцати лет актуализировало необходимость контроля со стороны общества за деятельностью государственной и муниципальной власти. Последствия низкой эффективности государственного контроля не заставили себя долго ждать: страна воспринимается крайне непривлекательно в плане соблюдения прав человека, высокого уровня коррупции, продолжающегося вывоза активов российского бизнеса за границу – «бегство капиталов». Как ответ на социальный вызов в обществе сформировался социальный запрос на активизацию участия граждан и гражданских сообществ в принятии управленческих решений. Особое значение приобрели такие элементы демократического управления как гражданское участие, гражданская активность, общественный контроль.

Однако в сфере противодействия коррупции обнаруживаются противоречия: с одной стороны, имеется насущная потребность борьбы с этим явлением; с другой стороны, в условиях необходимости противостояния коррупции на законодательном уровне одновременно сужается круг субъектов, способных эффективно противодействовать дисфункциям в системе управления. В обществе возникает закономерный вопрос о том, кто и как должен будет вести борьбу с коррупцией.

Следует отметить, что масштабы этого явления в разных странах не зависят от уровня культуры или традиций народа. Это скорее следствие неэффективности политической системы, отсутствия свободных средств массовой информации и эффективного механизма ротации кадров [Грошев: 2012, 208]. Процесс борьбы за «неприкосновенность» отражается в долгом пути обсуждения проектов закона об общественном контроле в Российской Федерации с 2011 г. Начиная с первого варианта этого законопроекта [Проект Федерального закона «Об общественном контроле в Рос. Федерации» для обсуждения: 2011] любому желающему осуществлять контроль была предписана необходимость сообщения о попытках подкупа или давления на него, что могло стать предметом разбирательства на основе поправок в УК РФ о совете, поскольку эта информация должна размещаться на сайте организации общественной проверки.

В итоговом проекте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» № 471327-6, который внес Президент РФ В.В. Путин на рассмотрение в Государственную Думу 12 марта 2014 г. целями общественного контроля выступают защита прав и законных интересов человека, а также законных интересов общественных объединений и негосударственных некоммерческих организаций. Среди насущных задач контроля следует особо выделить «повышение уровня вовлечения граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества» и «действие в борьбе с коррупцией» [Проект Федерального закона № 471327-6: ст. 5, п. 2].

Однако настораживает, что по сравнению с предыдущими проектами круг субъектов контроля был значительно сокращен. Среди них фигурируют: Общественная палата Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Проект Федерального закона № 471327-6: ст. 7, п. 1]. В предыдущем проекте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в версии от 23.01.2014 г. [Проект Федерального закона... версия от 23.01.2014: ст. 7] в ряду с названными структурами были также названы граждане; группы общественного контроля, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

В перечне принципов контроля в последнем проекте появились ограничения в сфере действия субъектов контроля, введено требование о недопустимости необоснованного вмешательства в деятельность властных структур, исключена из сферы общественного контроля деятельность политических партий. Разработчики убрали положение о недопустимости препятствования осуществлению общественного контроля. Из нового проекта исчезло понятие «объект общественного контроля», подобная статья в существовавшем ранее проекте от 23.01.2014 г. была заменена на статью 8 «Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления». В новом

варианте лишь подразумевается, что объектом выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации. Четкая и однозначная формулировка объекта общественного контроля в новом проекте отсутствует. В п. 6 статьи 8 имеется указание на то, что «особенности осуществления общественного контроля в отношении отдельных сфер деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций...» [Проект Федерального закона № 471327-6: ст. 8, п. 6] могут быть определены законодательством Российской Федерации. В предыдущем нормативно-правовом акте государство обеспечивало субъектам общественного контроля защиту их прав и законных интересов; утверждалось, что они находятся под защитой государства. Кроме того, гарантировалась защита чести и достоинства, здоровья, жизни и имущества. В новом проекте гарантии защиты прав субъектов общественного контроля отсутствуют. Ко всему прочему добавляется обязательный характер уведомления о предстоящей проверке даже в экстренном случае, что делает эту процедуру ручной и легко управляемой.

Интересен в этом отношении один из проектов закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации» от 18.01.2011 г., где в статье 20 законодатели хотели закрепить право граждан, общественных объединений и других институтов гражданского общества на инициирование отзыва, отрешение от должности, удаления в отставку и увольнения чиновников, а также выступать с инициативой роспуска органов государственной власти и местного самоуправления [Проект Федерального закона... версия от 18.01.2011: ст. 20]. Несмотря на тот факт, что в международном законодательстве имеется такая практика, для России эта статья оказалась слишком революционной, и ее из последней редакции удалили, создавая при этом благодатную почву для сохранения и развития коррупции.

Коррупционный потенциал, позволяющий отстранить общественные структуры от контроля за расходованием бюджетных средств на муниципальном уровне, имеет место в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Например, в статье 52, п. 3 утверждается, что «формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации» [Федеральный закон № 131-ФЗ: 2003, ст. 52, п. 3]. Каким образом эта статья соотносится с антикоррупционным законодательством, остается только догадываться.

Отсутствие полноценного общественного контроля за деятельностью чиновников в органах местного самоуправления незамедлительно сказывается на уголовной статистике. Согласно информации прокуратуры Тюменской области, с начала 2011 г. было выявлено 2253 коррупционных преступления, в том числе 162 факта взяточничества, 310 злоупотребле-

ний и превышений должностных полномочий. За период с 2009 г. по 2011 г. количество выявленных преступлений в сфере государственной и муниципальной службы выросло почти в три раза [Более 2,2 тыс. коррупционных преступлений...: 2013].

В 2012 г. экс-заместитель руководителя управы Ленинского округа администрации г. Тюмени 47-летний Ю. Бедель, экс-председатель комитета по благоустройству и озеленению данной управы 36-летний Д. Хромов и экс-директор муниципального учреждения «Служба заказчика по благоустройству Ленинского административного округа города Тюмени» 36-летний С. Потапских были обвинены в мошенничестве и взяточничестве. В период с октября 2012 г. по февраль 2013 г. им от организаций в виде взятки было передано 8,1 млн рублей [Бывшие чиновники...: 2013].

В 2013 г. было утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении бывшего главы Тюменского муниципального района А. Линника и его сообщников, совершивших ряд экономических преступлений. Материалы этого дела составили 164 тома. В 2007–2010 гг. экс-глава Тюменского района похитил свыше 35 млн рублей бюджетных средств, выделенных на сферу ЖКХ [Рябкова: 2013].

В Тюменской области активно создаются общественные советы, однако отсутствие прозрачности в их деятельности, механизмов воздействия на чиновников, абсолютная подконтрольность властным структурам делают контроль призрачным. Например, Общественный Совет г. Тюмени был создан в июле 2005 г. Он должен был стать коллегиальным органом для разработки рекомендаций структурам местного самоуправления по решению важных вопросов социально-экономического развития. Сопредседателями выступали Глава Администрации г. Тюмени и Председатель Тюменской городской Думы. Однако, по результатам опроса респондентов, проведенного автором статьи (2012 г., N=970), который осуществлялся на основании квотной стратифицированной выборки со связанными параметрами, оказалось, что большинство из них высказались против наличия в составе контролирующих структур бывших сотрудников правоохранительных органов, бизнесменов, бывших и действующих чиновников.

В качестве наиболее предпочтительных кандидатур люди называли правозащитников и журналистов. Следует отметить тот факт, что в составах ныне существующих советов отсутствуют представители правозащитных организаций, и вообще подобные структуры в современной России спешат признать иностранными агентами, например «Мемориал», Костромской центр поддержки общественных инициатив, «Голос-Сибирь» и др. В Тюмени с 2008 г. ликвидированы региональные отделения правозащитных организаций «За права человека», «Мемориал» и «Защита прав пенсионеров», а общественные советы обычно в основном возглавляют чиновники.

Отсюда следует вывод: прежде чем принимать нормативный акт, призванный обеспечить функционирование общественного контроля как реальной силы, противодействующей коррупции, необходимо учитывать мнение населения. Если в зарубежной практике формирования подобных организаций принято советоваться с жителями муниципалитетов, и это устойчивая социальная практика, то в России еще предстоит ее сформировать.

В июле 1999 г. Тюменской областной Думой был принят Закон «Об ответственности за неисполнение законов Тюменской области», где было четко прописано, что контроль со стороны областной Думы за соблюдением законодательства должен осуществляться в виде депутатских расследований, заслушивания отчетов по результатам депутатских запросов, обсуждения информации в ходе работы постоянных комиссий и комитетов [Закон Тюменской области № 121: 1999: ст. 8, п. 1]. Однако вариант закона по состоянию на август 2012 г. такую форму контроля как депутатское расследование не регламентирует. Поскольку отсутствует механизм его осуществления, провести расследование фактически не представляется возможным. То есть закон существует, но практически не работает.

В сентябре 2012 г. проект закона «О депутатском расследовании в Тюменской области» был в новом варианте подготовлен депутатами В. Сысоевым (либерально-демократическая партия), Н. Барышниковым («Единая Россия»), В. Пискайкиным («Справедливая Россия») и В. Чертищевым (коммунистическая партия), обсуждался на заседании Тюменской областной Думы. Однако большинство депутатов проголосовали против принятия этого нормативного акта. Главным аргументом был тот факт, что в отличие от Чечни, Дагестана и Северной Осетии, где приняты такие нормативные акты, Тюменская область – стабильный во всех отношениях регион, и подобный закон здесь не нужен.

Для того чтобы избежать парадоксальной ситуации «общественный контроль без общества», сложившейся вследствие усиленного лоббирования властью своих интересов и сопротивления контролю со стороны общества, автор статьи предлагает на уровне государственного и муниципального управления в качестве альтернативной модели создать Гражданский наблюдательный совет (ГНС) как концептуальную модель гражданского контроля за отдельными, в том числе и закрытыми, сферами общества. Основной целью его создания является повышение эффективности деятельности государственных органов всех уровней за счет дополнения государственного контроля гражданским за качеством работы государственных структур и отдельных чиновников. Объектом контроля должны быть государственные и муниципальные структуры, непосредственно взаимодействующие с гражданами; правоохранительные органы; депутатский корпус.

Основными задачами в деятельности ГНС будут:

1. Организация доступа населения к информации, имеющей общественно значимый характер.
2. Формирование критериев оценки эффективности деятельности государственных структур.
3. Мониторинг социально-политической ситуации на региональном и государственном уровнях.
4. Выявление коррупционных факторов, а также разработка мероприятий по их нейтрализации.
5. Участие в отборе и назначении руководителей и членов в структуры общественных наблюдательных советов.

6. Защита интересов рядовых граждан, чьи права были нарушены вследствие неисполнения прямых обязанностей государственными чиновниками.

7. Внесение предложений и рекомендаций в деятельность подразделений региональных органов управления.

8. Представление интересов населения органам государственной власти.

Деятельность гражданского наблюдательного совета предполагает осуществлять по пяти концептуальным направлениям:

- прием, накопление и обработка информации, поступающей от граждан в виде жалоб, просьб, предложений – *информационный компонент*;
- консультирование граждан по правовым вопросам, оказание бесплатного юридического сопровождения при подготовке к судебным процессам и в ходе судебных заседаний – *консультативный компонент*;
- проведение собственных расследований, направленных на проверку фактов, изложенных в жалобах граждан и выявлении коррупционных факторов в деятельности государственных и бизнес-структур – *исследовательский компонент*;
- подготовка и опубликование ежемесячных отчетов о текущем состоянии обстановки в регионе – *констатирующий, мониторинговый компонент*;
- участие в работе государственных органов, подразделений, в чью деятельность необходимо вносить корректирующие организационные и нормативно-правовые воздействия – *превентивный компонент*.

Ожидается необходимый резонанс в общественном сознании, вызывающий к жизни новые инструменты контроля, внедрение более совершенных методов сбора и обработки информации, оптимизация социальных и правовых обязательств общества и власти, достижение требуемого баланса интересов и как следствие – активное формирование институтов гражданского общества, обладающих влиянием на процессы развития социума и государства в целом.

Одним из важнейших позитивных показателей, характеризующих предлагаемую систему контроля, является возможность ее совершенствования без нарушения заложенных механизмов стабилизации. В контексте рассматриваемой темы такая диспозиция функций контроля представляется теоретически обоснованной и практически приемлемой как в настоящее время, так и в ближайшей перспективе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Более 2,2 тыс. коррупционных преступлений выявлено в Тюменской области [Электронный ресурс]. URL: <http://crimerussia.livejournal.com/5265583.html> (дата обращения: 16.11.2013).
2. Бывшие чиновники Ленуправы обвиняются во взяточничестве и мошенничестве [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nashgorod.ru/news/news61877.html> (дата обращения: 16.11.2013).
3. *Грошев И.Л.* Коррупционность как неотъемлемое свойство власти // Вестн. Орлов. гос. ун-та. Сер. «Новые гуманитар. исслед.». 2012. № 9(29). С. 207-209.
4. Рябкова Н. Чиновнику грозит 10 лет [Электронный ресурс]. URL: <http://aktualno.ru/view/tumen/accidents/14815> (дата обращения: 16.11.2013).

5. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Гарант: информ.-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 12.11.2012).
6. Проект для обсуждения Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», 2011 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.oprf.ru/discussions/newsitem/18428> (дата обращения: 12.11.2012).
7. Проект Федерального закона «Об общественном (гражданском) контроле в Российской Федерации». Версия от 18.01.2011 г. [Электронный ресурс] // Совет при Президенте Рос. Федерации по развитию гражданского общества и правам человека : офиц. сайт. URL: http://www.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/.pdf (дата обращения: 12.11.2012).
8. Проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Версия от 23.01.2014 г. [Электронный ресурс] // Совет при Президенте Рос. Федерации по развитию гражданского общества и правам человека : офиц. сайт. URL: http://www.president-sovet.ru/structure/group_14/materials/.....23.01.2014.pdf (дата обращения: 15.03.2014).
9. Проект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» № 471327-6 [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_140314-2.pdf (дата обращения: 16.04.2014).
10. Закон Тюменской области от 08 июля 1999 года № 121 «Об ответственности за неисполнение законов Тюменской области». Текст правового акта по состоянию на август 2012 г. // Семерка : Рос. правовой портал [Электронный ресурс] URL : <http://law7.ru/tyumen/act4w/v650.htm> (дата обращения: 18.12.2013).

Irina A. Grosheva, Candidate of Sociological Science, associate professor, Head of the Department of Philosophy, History and Sociology, Tyumen State Academy of World Economy, Management and Law, Tyumen. E-mail: grosh@nextmail.ru

COMBATING CORRUPTION: PUBLIC CONTROL WITHOUT PUBLIC

Abstract: The author considers the problem of public control at state and municipal level. Attention is focused on contradictions arising in the sphere of anti-corruption activity: on the one hand, there is an urgent necessity of combating this phenomenon; on the other hand, in the conditions of the necessity of improving mechanisms of anti-corruption system at the legislative level, the range of subjects that can effectively resist the dysfunctions of the control system narrows. Based on the analysis of normative documents revealing features of the organization of public control in Russia, the author shows gradual release of civil society from monitoring functions. Different factors like excessive control organization, inadequate regulatory framework, resistance of local authorities give rise to corruption-related crimes at the regional level. As a result, the author proposes an alternative model of public control over the authorities' activity in the form of the civil supervisory council.

Keywords: public control, authority, management, civil monitoring, civil society, corruption.