

ШАЛАМОВА А. Н. SHALAMOVA A. N.

Кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры государственно-
правовых дисциплин Восточно-
Сибирского института МВД России
E-Mail: alias.shalamova@yandex.ru

Candidate of Law, Associate Professor,
Professor department of State and legal
disciplines East-Siberian Institute of the
Ministry of the Interior of Russia
E-mail: alisa.shalamova@yandex.ru

НАРЫШКИН П. А. NARYSHKIN P. A.

Консультант по правовым вопросам
фонда ветеранов боевых действий
«Ветеран»
E-mail: ipkpr@irmail.ru

Legal advisor to the fund of veterans of
hostilities «Veteran»
E-mail: ipkpr@irmail.ru

**РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО ИНСТИТУТОВ
В МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

В статье проводится исследование отдельных аспектов общественного контроля в контексте противодействия коррупции. Авторами анализируются российское законодательство, результаты социологических исследований, научные точки зрения по вопросу общественного антикоррупционного контроля. В статье также рассматривается роль средств массовой информации в механизме обеспечения антикоррупционного контроля со стороны институтов гражданского общества, делаются выводы, касающиеся влияния уровня правосознания и правовой культуры на степень эффективности общественного антикоррупционного контроля. В частности, авторы утверждают, что проблема правового нигилизма препятствует активизации институтов общественного контроля в проведении независимой контрольной антикоррупционной деятельности. На основе полученных данных авторы считают необходимым начать процесс модернизации российского государства и общества, а также вносят предложения по совершенствованию общественного контроля в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, общественный контроль, общественные объединения, прокуратура, противодействие коррупции.

THE ROLE OF SOCIAL CONTROL AND ITS INSTITUTIONS IN THE MECHANISM OF COUNTERACTION OF CORRUPTION

This article examines some aspects of public control in the context of anti-corruption. The authors analyze the Russian legislation, results of sociological research, scientific points of view on the issue of public anti-corruption control. The article also discusses the role of media in the mechanism of ensuring anti-corruption control by civil society institutions. The paper draws conclusions concerning the impact of the level of legal awareness and legal culture on the degree of effectiveness of public anti-corruption control. In particular, the authors argue that the problem of legal nihilism prevents activation of institutions of public control in the conduct of independent control of anti-corruption activities. After having obtained the data, the authors consider it necessary to start the process of modernization of the Russian state and society, as well as make proposals to improve public control in the field of anti-corruption.

Keywords: corruption, public control, public enterprises, prosecutor's office, counteraction of corruption.

В настоящее время среди представителей научного сообщества и общественных объединений, государственных и политических деятелей ведётся оживленная дискуссия по вопросам коррупции в органах государственной власти, а также роли общественного контроля в механизме ее противодействия. Проблематика дискуссий имеет актуальный характер, так как коррупция, будучи асоциальным явлением, носит политически деструктивный характер, подрывает социально-экономическое развитие государства, оказывает неблагоприятное воздействие на инвестиционный климат страны, приводит к низкому уровню жизни и населения. Как указывает А. В. Юрковский, «коррупция представляет серьёзную угрозу для национальной безопасности, функционирования публичной власти, затрудняет экономическое развитие и угрожает основам рыночной экономики, ограничивает конкуренцию и свободу экономической деятельности» [1].

В ноябре 2016 г. Международное антикоррупционное движение (Transparency International) представило результаты глобального исследования «Барометр мировой коррупции» (БМК, Global Corruption Barometer). Данные исследования свидетельствуют, что коррупция воспринимается россиянами как третья по важности проблема в стране после экономического положения и состояния здравоохранения. Она представляется респондентам более важной темой, чем образование, безработица и преступность [2].

По мнению К.Н. Евдокимова, В.М. Деревсковой и А.В. Юрковского, коррупция в России с юридической точки зрения представляет «незаконное, противоправное, общественно опасное деяние, проявляющееся в сфере экономики, политики, социальной и целом ряде других областей или государственного управления, за которое нормативно-правовыми актами установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность. В свою очередь, с психологической позиции целесообразно рассматривать коррупцию как разновидность деформации правового сознания и проявления правового нигилизма лицами, наделенными властными полномочиями, либо являющимися государственными и муниципальными служащими» [3, с. 64, 66].

Оценивая причины, по которым люди не сообщают о коррупции, 17 % опрошенных считают, что это попросту опасно, 16 % – что это не имеет смысла, 14 % не верят в возможность что-либо доказать, а 11 % – боятся признаться в своей

вовлеченности в коррупционные практики. Интервью в России проводились компанией TNS с 21 января по 21 апреля 2016 г. Всего было опрошено 1500 человек. Среди респондентов 45 % мужчин и 55 % женщин; выборка репрезентативна по возрасту, образованию, семейному положению и типу населенных пунктов, в которых проживали интервьюируемые [2].

Из результатов социологического исследования можно заключить, что у российских граждан наблюдается достаточно низкий уровень правового сознания и правовой культуры, основанный на недоверии к деятельности правоохранительных органов, что, безусловно, препятствует эффективной борьбе с коррупцией. В связи с этим возникает существенная необходимость в повышении уровня правовой культуры граждан, что должно в конечном счёте привести к усилению эффективности механизма противодействия коррупции.

Вместе с тем, по нашему мнению, одним из ключевых элементов механизма противодействия коррупции, несомненно, являются институты общественного контроля.

Для того, чтобы понять роль общественного контроля в борьбе с коррупцией, следует определиться с данным понятием в его легальной трактовке.

Согласно ст. 4 федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль – это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [4].

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» признаёт субъектами общественного контроля: Общественную палату Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако перечень непосредственно действующих институтов общественного контроля в России можно продолжить. В частности, к ним следует отнести: общественные наблюдательные комиссии, обеспечивающие общественный контроль за соблюдением прав человека и гражданина в пределах компетенции, определяемой федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; комиссии по общественному контролю (создаются по инициативе Общественной палаты Российской Федерации, общественных палат субъектов Российской Федерации на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований); профсоюзы, их ассоциации и объединения; сельские (наблюдательные) советы (обеспечивают общественный контроль за соблюдением общественных интересов в соответствии с законодательством Российской Федерации); граждан и их объединения, инициативные группы, некоммерческие негосударственные организации, действующие в общественных интересах.

Также необходимо отметить, что общественный антикоррупционный контроль включает в себя разнообразные формы участия граждан в противодействии коррупции, а именно:

1. Общественный мониторинг – «систематическое наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за соответствием общественным интересам деятельности объектов общественного контроля» (ст. 19 федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

Для этого необходимо прежде всего наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, естественно, за исключением информации, составляющей государственную или иную охраняемую законом тайну, т.е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий властей всех уровней. Принятый федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стал первым шагом к созданию основы для подобного мониторинга.

2. Общественная экспертиза – «использование институтами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля, на предмет их соответствия общественным интересам» (ст. 22 федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»).

3. Общественные слушания (обсуждение) заключаются в реализации прав граждан на участие в процессе принятия решений органами государственной власти, органами местного самоуправления посредством проведения собрания для публичного, с обязательным участием уполномоченных лиц органов власти и органов местного самоуправления, представителей граждан, интересы которых непосредственно затрагиваются соответствующим решением, обсуждения проектов указанных решений, а также действующих нормативных правовых актов по вопросу их соответствия общественным интересам.

4. Общественная проверка (расследование) представляет собой совокупность действий субъектов общественного контроля по сбору информации, установлению фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля, в целях определения ее соответствия общественным интересам. Заключительное направление общественного антикоррупционного контроля состоит в публичном представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу.

Главенствующая роль в представлении результатов общественной экспертизы власти и обществу принадлежит СМИ как «массовому информационному посреднику между гражданами, их объединениями и органами власти» [6].

Возможности использования российских СМИ в работе механизма общественного контроля существенно ограничены тем, что все традиционные центральные СМИ, распространяющие общественно-политическую информацию и имеющие значимую аудиторию реципиентов, и прежде всего федеральные каналы телевидения и радиовещания находятся под контролем федеральной власти или аффилированных с ней предпринимательских структур. Региональные же СМИ находятся под контролем региональных властей и аффилированных с ними структур [6]. Подобная ситуация приводит к торможению деятельности институтов

общественного контроля и их роль в системе противодействия коррупции существенно снижается.

В российском законодательстве, конечно, проводится работа по развитию общественного контроля. Законодательными актами предусмотрены отдельные процедуры, непосредственно связанные с общественным контролем.

Деятельность институтов общественного контроля стала заметным фактором, способным воздействовать на деятельность системы органов власти и управления. Однако уровень и характер воздействия общественного антикоррупционного контроля явно не соответствуют требуемым правилам. По мнению М. В. Шедий, в определенной мере это связано с тем, что «деятельность отдельных институтов общественного контроля не сложилась в целостную систему. В законодательстве не вполне определены функции и полномочия каждого из институтов общественного контроля, проекты законов и решений, подлежащих общественному контролю в обязательном порядке; процедуры осуществления общественного контроля. В них также не урегулированы взаимодействие органов власти и управления и институтов гражданского общества, ответственность государственных и муниципальных органов за противодействие и неоказание содействия институтам гражданского общества в их законной деятельности по осуществлению общественного контроля» [6].

Таким образом, институты общественного контроля – это важный и необходимый элемент в механизме противодействия коррупции, наличие которого отражает уровень демократии в обществе и государстве.

Вместе с тем в нашей стране институты общественного антикоррупционного контроля используют свой потенциал не в полной мере, что связано с недостаточной правовой регламентацией их деятельности, ограниченностью полномочий и формализованным уровнем взаимодействия с правоохранительными органами.

Как утверждает Е. Н. Кобыльченко, «Общественный контроль выполняет важную функцию посредничества между государством и гражданами, обеспечивая гласность принятия государственных решений и гарантируя защиту интересов граждан от произвола власти. В современной России развитие гражданских структур находится в начальной стадии, профессиональные союзы и политические партии не выполняют в необходимом объеме функций общественного контроля. Это ощутимо сказывается на эффективности контрольной деятельности государства, которая не находит достаточной общественной поддержки» [7]. Затрагивая данный аспект противодействия коррупции, автор раскрывает главную опору развития современной коррупции в России – те, от кого зависит успех противодействия ей, и являются её начальным звеном развития, так как именно политическая коррупция формирует негласные коррупционные связи и попустительствует их воспроизведению.

Поэтому в свете всего вышесказанного считаем необходимым проведение дальнейших реформ, направленных на повышение эффективности институтов общественного антикоррупционного контроля, их взаимодействие с другими институтами гражданского общества и органами власти, а также поступательное развитие демократии в России.

Авторы солидарны с К. Н. Евдокимовым, Н. Н. Таскаевым, А. В. Юрковским и другими учёными [8; 9; 10], что осуществляя модернизацию российского государства и общества, необходимо обеспечить, во-первых, более широкое участие граждан, политических партий и других общественных институтов в политической жизни страны (увеличить количество политических партий,

упростить процедуру проведения всенародного референдума, развивать институт народной правотворческой инициативы, осуществлять государственную поддержку общественных объединений).

Во-вторых, формировать качественно новую правовую систему, основанную на признании и соблюдении прав и свобод личности в соответствии с общепринятыми международными стандартами.

В-третьих, для избавления общества от коррупции и правового нигилизма необходима обновленная и независимая судебная система, носящая прозрачный и гласный характер, доступная для широких слоев населения, предоставляющая возможность активного участия граждан в осуществлении правосудия и общественного контроля за судом.

В-четвертых, требуется дальнейшее расширение экономической, предпринимательской свободы. Успех в формировании среднего класса, развития малого и среднего бизнеса, становления инновационной экономики невозможен без реализации государством конституционно-экономических основ. Поэтому общество ждет от государства грамотной финансовой политики, предполагающей снижение уровня инфляции и банковских процентных ставок, увеличение беспроцентного или низкопроцентного государственного кредитования отечественной промышленности и сельского хозяйства.

В-пятых, требуется реализация социальных гарантий, закрепленных конституцией: справедливая оплата труда, социальные пособия, пенсии, государственная поддержка материнства, детства, семьи. Уровень зарплат, пенсий, социальных пособий значительно отстает от принятых в международных стандартах.

В-шестых, необходимо дальнейшее развитие Конституции РФ в тесной взаимосвязи с международным правом, направленное на соблюдение и защиту прав человека, обеспечение международной законности и укрепления роли России в мирном разрешении международных конфликтов.

В-седьмых, конституционная идея правового государства в свете борьбы с коррупцией и совершенствованием механизма гарантий прав и свобод человека и гражданина должна стать движущей силой достижения процветания граждан России.

Таким образом, проблема эффективного осуществления общественного контроля является одной из ведущих и широко обсуждаемых в рамках научных дискуссий, а институты общественного контроля есть важный и необходимый элемент в механизме противодействия коррупции, наличие которого отражает уровень демократии в обществе и государстве.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Юрковский А.В. Противодействие коррупции при осуществлении прокурорского надзора за исполнением градостроительного законодательства: учебное пособие. Иркутск, 2009. 61 с.

2. Исследование Международного антикоррупционного движения Transparency International «Барометр мировой коррупции – 2016»: россияне боятся сообщать о коррупции. URL: <https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsiy-barometr-mirovoy-korrupsiy-2016-rossiyane-boyatsya-soobshchat-o-korrupsiy.html> (дата обращения 23.10.2017).

3. Юрковский А.В. Правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие / А. В. Юрковский, К.Н. Евдокимов, В.М. Деревскова. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2012. 199 с.

4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Международные избирательные стандарты. М., 2004. С. 327–328.
6. Шедий М. В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук: Политология: актуальные аспекты: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 2014. № 2. С. 123–130.
7. Кобыльченко Е.Н. Эффективность контрольной функции государственной власти современной России: критерии, проблемы совершенствования, политологический анализ: дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д.: Северо-Кавказская акад. гос. службы, 2007.
8. Евдокимов К.Н., Таскаев Н.Н. К вопросу о совершенствовании конституции РФ в контексте развития современного российского общества и деятельности органов прокуратуры // 20 лет Конституции России: актуальные проблемы развития правового государства. Иркутск: БГУ, 2014. С. 85–90.
9. Конституционное право: учебное пособие / А.В. Юрковский, В.М. Деревскова, К.Н. Евдокимов [и др.]; под ред. А.В. Юрковского. Иркутск, 2015. 611 с.
10. Юрковский А.В., Евдокимов К.Н. Феномен конституционализма в контексте аксиологического и онтологического подходов // 20 лет Конституции Российской Федерации. М., 2013. С. 18–28.