

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ: ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ (ПОЛЕВЫХ) ИССЛЕДОВАНИЙ

Воронцов Сергей Алексеевич, доктор юридических наук, профессор
Южно-Российский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ
Российская Федерация, 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70
E-mail: raven_serg@mail.ru

Понеделков Александр Васильевич, доктор политических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
Южно-Российский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ
Российская Федерация, 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70
E-mail: ponedelkov@skags.ru

Усманов Рафик Хамматович, доктор политических наук, профессор
Астраханский государственный университет
Российская Федерация, 414056 г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: usmanr@mail.ru

В настоящее время, наряду с такими серьезными проблемами нашей страны, как экономический кризис, понижение доверия к администрации Российской Федерации и напряженность в обществе, особенно остро стоит проблема коррупции. В представленной статье авторы связали актуальность выбранной темы со значительным распространением изучаемого явления. Итог экспертного анализа на основе социологического исследования в ряде регионов Российской Федерации заключается в необходимости разработки рекомендаций по совершенствованию методов борьбы и противостояния на рассматриваемой территории. Изучение доминирования коррупции в России необходимо прежде всего для того, чтобы установить её характер, изучить её особенности, разработать эффективные меры борьбы с этой проблемой, а также создать условия и выработать рекомендации, в которых её появление было бы невозможно в будущем в России.

Ключевые слова: законопроект, коррупция, государственное управление, самоуправление, государственная служба, экспертиза, противодействие, нормативный акт, экономическая борьба, полномочия, требования

NTI-CORRUPTION AT THE STATE AND MUNICIPAL LEVEL: ON THE MATERIALS OF SOCIOLOGICAL (FIELD) RESEARCH

Vorontsov Sergey A., D. Sc. (Law), Professor
South-Russian Institute of the Russian Academy of Science and Technology under
the President of the Russian Federation
70 Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation
E-mail: raven_serg@mail.ru

Ponedelkov Aleksandr V., D. Sc. (Policy), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation
South-Russian Institute of the Russian Academy of Science and Technology under
the President of the Russian Federation
70 Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation
E-mail: ponedelkov@skags.ru

Usmanov Rafik Kh., D. Sc. (Policy), Professor
Astrakhan State University
20a Tatishcheva St., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: usmanr@mail.ru

At the present time, along with such serious problems of our country as the economic crisis, a decrease in confidence in the administration of the Russian Federation and tension in society, the problem of corruption is especially acute. In the presented article, the authors linked the relevance of the chosen topic with the significant spread of the phenomenon under study. The result of the expert analysis based on sociological research in a number of regions of the Russian Federation is the need to develop recommendations for improving the methods of struggle and confrontation in the territory under consideration. The study of the dominance of corruption in Russia is necessary, first of all, in order to establish its nature, study its features, develop effective measures to combat this problem, as well as create conditions and develop recommendations in which its appearance would be impossible in the future in Russia.

Keywords: draft law, corruption, public administration, self-government, public service, expertise, counteraction, normative act, economic struggle, powers, requirements

В Российской Федерации продолжается системная работа по противодействию коррупции. За последние годы создана необходимая правовая база, разработаны антикоррупционные стандарты, сформирована система органов, реализующих антикоррупционные технологии, внедрены технологии антикоррупционного просвещения и дополнительного образования государственных и муниципальных служащих, существенно возросла гласность принимаемых мер вне зависимости от служебного положения лиц, арестованных за совершение преступлений коррупционной направленности. Объём проделанной работы по противодействию коррупции положительно оценён Рабочей группой ОЭСР, которая рассмотрела возможность перевести Российскую Федерацию на третью фазу Мониторинга выполнения Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Подобный переход будет возможен в случае закрепления в УК РФ до октября 2020 г. «обещания и предложения взятки» в качестве самостоятельных составов преступлений и исключения из законодательства положений, предусматривающих возможность освобождения от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием в случае подкупа иностранного должностного лица.

В 2019 г. было принято постановление Пленума Верховного суда о внесении изменений в постановление по делам о взяточничестве [5]. Это постановление расширило перечень инструментов для аккумуляции средств и осуществления платежей операций, который может использоваться для расчётов с коррумпированными должностными лицами (введено понятие «электронный кошелек»), уточнено понятие «посредничество во взяточничестве и в коммерческом подкупе», а также ужесточены требования к законности проведения любых оперативно-розыскных мероприятий: так, теперь для оценки доказательств, полученных в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности, суду, независимо от признания подсудимым своей вины, необходимо проверять законность и обоснованность проведения каждого такого оперативно-розыскного мероприятия.

В Государственную думу внесены два законопроекта, предусматривающие закрепление в Уголовном кодексе и Уголовно-процессуальном кодексе положений о криминализации незаконного обогащения должностных лиц и внесение необходимых изменений в иные нормативные акты. Находится на рассмотрении законопроект, направленный на совершенствование антикоррупционных стандартов для работников государственных корпораций. В случае принятия данного законопроекта его нормы будут предусматривать:

- распространение на работников организаций, подконтрольных государственным корпорациям, а также организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей;
- установление критериев отнесения юридических лиц к категории созданных для выполнения задач, поставленных перед государственными органами и органами местного самоуправления;
- унификацию положений законов, связанных с получением подарков и вознаграждений различными категориями должностных лиц, в частности, установление перечня разрешенных подарков, полученных в связи с исполнением должностных обязанностей;
- расширение перечня мер дисциплинарной ответственности для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, и установление механизмов применения таких мер [1].

Значительный объём работы проведён правоохранительными органами, которыми в 2019 г. направлено в суд для рассмотрения по существу 6 468 уголовных дел о 11 664 преступлениях. Среди преступлений, которые были инкриминированы фигурантам этих уголовных дел, преобладают: дача и получение взятки, различные виды мошенничества, присвоение и растрата. По указанным уголовным делам перед судом предстали 6 902 обвиняемых. Благодаря работе правоохранительных структур возмещён ущерб от коррупционных преступлений на 2,47 млрд руб. Для обеспечения возмещения причинённого вреда наложено арест на имущество обвиняемых на 12,9 млрд руб. [4]. При этом в 2019 г. количество преступлений коррупционной направленности в нашей стране выросло на 1,6 %, увеличилось количество взяток на 10,7 % и посредничество при взятках – на 32,5 % [8].

В целях изучения причин и факторов, способствующих сохранению коррупционных отношений, особенностей восприятия населением коррупции в современный период, установления наиболее эффективных путей противодействия данному феномену, Лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС (г. Ростов-на-Дону) 17 апреля 2020 г. в Ростове-на-Дону в режиме видеоконференции проведена Научно-практическая конференция с международным участием «Противодействие коррупции на государственном и муниципальном уровне в современной России».

В феврале – марте 2020 г. в рамках подготовки указанной выше конференции Лабораторией проблем повышения эффективности ГМУ ЮРИУ РАНХиГС проведено социологическое исследование в форме опроса экспертов 13 субъектов РФ: в областях – Ростовской, Волгоградской,

Свердловской, Челябинской, Курганской, Смоленской; Краснодарском, Алтайском, Приморском краях, республиках – Татарстан, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми. Всего опрошено 1 111 человек.

В контексте настоящей статьи приведён анализ результатов социологического опроса в Ростовской области, в котором приняли участие 270 экспертов, из них: в возрасте до 29 лет – 16,7 %; от 30 до 49 лет – 32,3 %; от 50 до 59 лет – 32,5 %; от 60 и старше – 18,5 %.

По полу: мужчин – 45,6 %, женщин – 54,4 %.

По роду деятельности:

- представители органов государственной власти и местного самоуправления – 23,7 %;
- работники сферы науки и образования – 12,8 %;
- специалисты юридического профиля (адвокаты, юристы) – 12,4 %;
- представители судебной системы и правоохранительных органов – 8,2 %;
- члены общественных организаций – 16,9 %;
- члены политических партий – 12,4 %;
- представители СМИ – 13,6 %.

По стажу работы в данной должности:

- до 5 лет – 20,3 %;
- от 5 до 10 лет – 22,4 %;
- от 10 до 20 лет – 26,2 %;
- от 20 до 30 лет – 23 %;
- свыше 30 лет – 8,1 %.

Формулировки вопросов и варианты ответов изложены в редакции, предложенной респондентам. Данные приведены в процентах от реального количества ответов.

Анализ результатов социологического опроса экспертов показал следующее.

1. Коррупция в настоящее время не воспринимается в качестве наиболее острой проблемы, волнующей население. Эксперты поставили на более высокие ранговые позиции плохое качество дорог; ухудшение экологической обстановки; высокие цены на товары на рынках и в магазинах; низкий уровень заработной платы; задержка ее выплаты; нехватка или плохое состояние больниц, поликлиник и медпунктов; проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, трудоустройства и проблемы в благоустройстве территорий муниципальных образований, коррупция в органах власти (рис. 1).



Рис. 1. Какие из указанных ниже проблем наиболее остро воспринимаются населением в Вашем районе (городе)?

2. Почти половина экспертов традиционно для нашей страны воспринимают коррупцию как получение или дачу взятки. На вторую ранговую позицию эксперты поставили использование должностного положения в личных корыстных целях. Обращает на себя внимание тот факт, что подарки должностным лицам, которые ещё несколько лет назад многие граждане не считали проявлением коррупции, поставлены на третью ранговую позицию, что может свидетельствовать о действительности антикоррупционного просвещения (рис. 2).



Рис. 2. Каково основное понимание содержания коррупции в современном российском обществе?

3. Несмотря на то, что в последние годы в антикоррупционную практику внедрены соответствующие стандарты и инструментарий, позволяющий своевременно выявлять и предупреждать коррупционные риски, эксперты, характеризуя причины коррупции, на первую ранговую позицию поставили «недостаточно строгий контроль за действиями чиновников, их доходами и расходами». На второй ранговой позиции – «неадекватность наказания за факты коррупции», что означает недостаточность «неотвратимости наказания» в противодействии коррупции. В обществе сформирован запрос на обеспечение адекватности наказания, которая во многих случаях, касающихся высокопоставленных коррупционеров, по мнению экспертов, не срабатывает. На третью позицию эксперты вывели «низкую заработную плату работников бюджетной сферы», что подтверждает слова одного из героев Бертольда Брехта: «сначала хлеб, а нравственность потом» [3].

Заслуживает внимания и тот факт, что в качестве значимой причины коррупции (5-я ранговая позиция), эксперты указали на низкий уровень правовой культуры у населения, что говорит о необходимости активизации антикоррупционного и правового просвещения, внедрения прогрессивных форм данной деятельности. В качестве 6-ой и 7-ой позиций были названы нестабильность экономической ситуации и неразвитость гражданского общества (рис. 3).

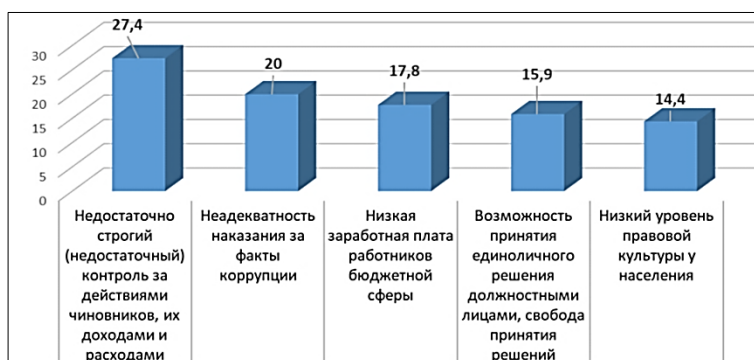


Рис. 3. В чём, по Вашему мнению, причины коррупции?

4. Основную опасность коррупции для личности, общества, государства эксперты видят в том, что коррупция сводит на нет уровень политической лояльности граждан к государству и его политическим лидерам, поскольку последние не соблюдают закон, и их действия противоречат принципам справедливости.

На вторую ранговую позицию эксперты поставили утверждение о том, что коррупция уничтожает понятия нравственности, честности справедливости.

Эксперты видят опасность коррупции в том, что она распространяет противоправное мировоззрение в обществе (нигилизм), согласно которому, раз законы необязательны для коррумпированной элиты, значит, их можно не соблюдать населению. И здесь уместно напомнить слова представителя политической элиты Е. М. Примакова, который, говоря об основах экономической борьбы России в XXI в., указывая на ряд нерешённых у нас проблем, делал акцент на уровне «коррупции, которая проявляется повсеместно, – и в практике государственных заказов, и торгов, и в рамках необоснованных претензий со стороны проверяющих органов, и фаворитизме государственных служащих, опекающих те компании, которые могут быть конкурентами потенциальных инвесторов, и т. д.» [6, с. 94]. Поэтому стремление перекладывать основную тяжесть борьбы с коррупцией на самих чиновников – контрпродуктивно. В этих целях необходимо активнее использовать общественные институты для профилактики коррупционных проявлений, разрушая атмосферу коррупционной непобедимости (рис. 4).



Рис. 4. Чем опасна коррупция для личности, общества и государства?

5. Характеризуя реальный уровень коррупции в России почти половина экспертов на первую позицию поставила утверждение, что настоящее время коррупция представляет собой одну из главных нерешённых проблем в нашей стране, уровень её распространённости в госструктурах очень высок. В противовес им треть экспертов отметила, что за последние годы этот уровень существенно снизился.

Удивляет мнение каждого пятого эксперта, что проблема коррупции в России практически искоренена, происходят лишь отдельные частные случаи взяточничества (рис. 5).

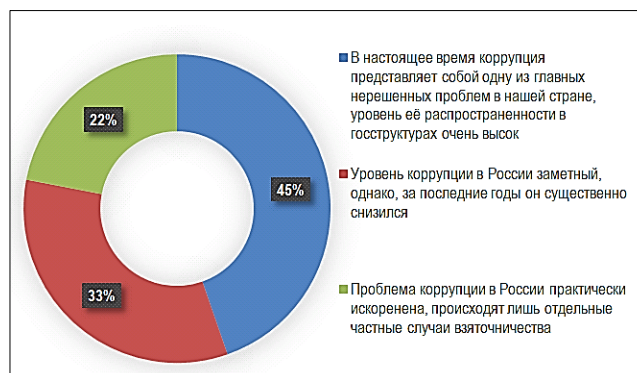


Рис. 5. Какое из приведённых ниже суждений лучше всего отражает реальный уровень коррупции в России в целом?

6. Более половины экспертов считают, что коррупция либо не оказывает влияния на его жизнь, либо оказывает незначительное влияние. Лишь каждый четвёртый эксперт убеждён, что коррупция воздействует на весь спектр отношений в государстве и обществе, следовательно, оказывает влияние и на жизнь индивидов (рис. 6).



Рис. 6. Оказывает ли коррупция влияние на Вашу жизнь?

7–9. При анализе влияния коррупции на различные сферы жизни (экономику, политику, бизнес) мнения экспертов разделились почти пополам: половина экспертов считает, что коррупция оказывает влияние на данные сферы, другая половина убеждена, что не оказывает либо оказывает незначительное влияние. В любом случае, подобные оценки могут быть объяснены реальным снижением уровня коррупции в стране либо «привыканием» населения к существованию коррупционных механизмов как к неизбежному элементу современной жизни (рис. 7–9).

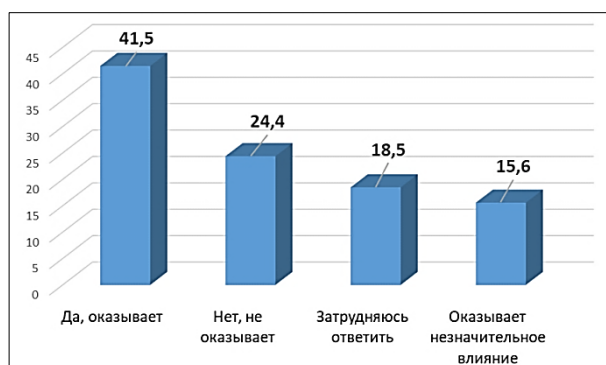


Рис. 7. Оказывает ли коррупция влияние на предпринимательский климат?

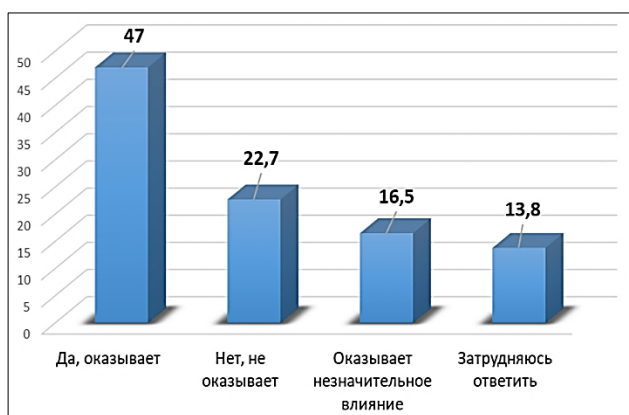


Рис. 8. Оказывает ли коррупция влияние на политическую систему?

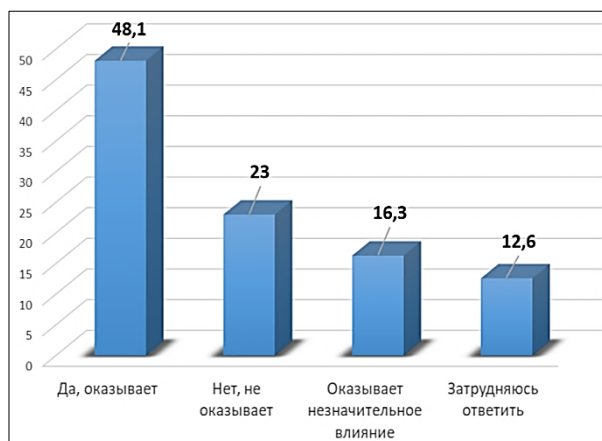


Рис. 9. Оказывает ли коррупция влияние на экономику?

10–11. Уровень коррупции в Ростовской области 29 % экспертов оценили как средний, столько же – как низкий. Причём в процентном отношении уровень коррупции в субъекте оказался ниже, чем указанный ими по России (38,9 %). 27 % экспертов считают, что уровень коррупции в субъекте высокий.

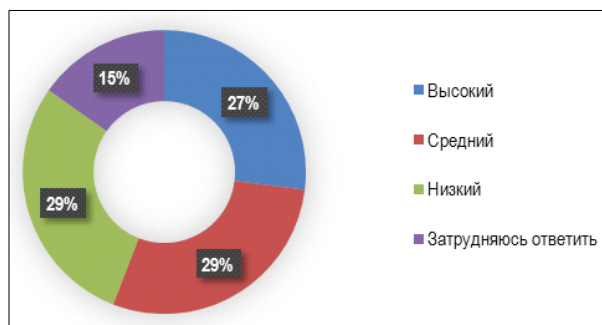


Рис. 10. Как Вы оцениваете уровень коррупции в своем субъекте?

По сравнению с 2019 г. 33,3 % экспертов отметили, что уровень коррупции остался на прежнем уровне, 27,4 % считают, что уровень коррупции упал, 17,4 % экспертов полагают, что уровень коррупции в субъекте существенно возрос (рис. 10–11).

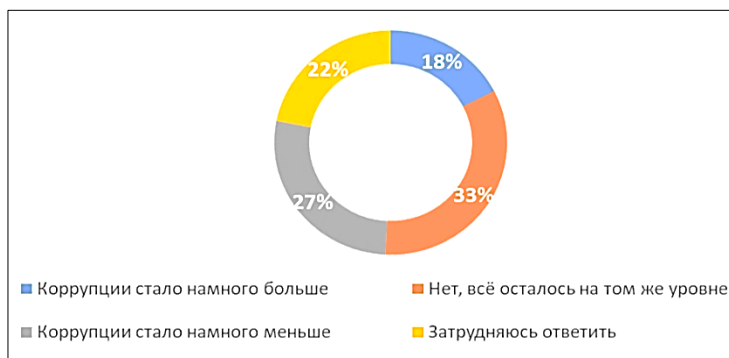


Рис. 11. Как за последний год изменился уровень коррупции в Вашем регионе?

12–13. 38,9 % экспертов оценили уровень коррупции в РФ как высокий, 27,4 % считают, что уровень коррупции в стране средний, и 25,2 % – низкий.

36 % экспертов считают, что уровень коррупции в РФ за 2019 г. не изменился. 26,3 % отметили снижение уровня коррупции. Каждый пятый из опрошенных убеждён, что коррупции стало намного больше (рис. 12–13).

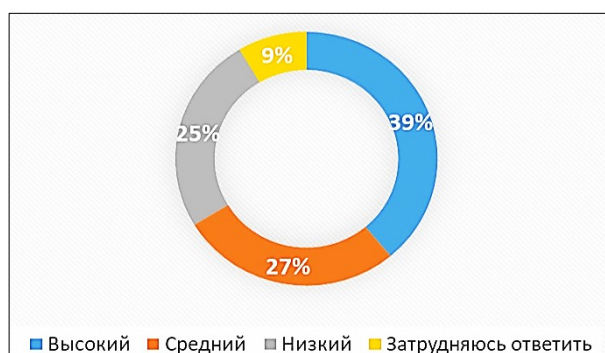


Рис. 12. Как Вы оцениваете уровень коррупции в Российской Федерации?



Рис. 13. Как за последний год изменился уровень коррупции в Российской Федерации?

14. В числе представителей наиболее коррумпированных профессий эксперты на первую ранговую позицию ожидаемо поставили сотрудников ГИБДД, традиционно занимающих верхние строчки в большинстве социологических опросов, затем следуют чиновники, выделяющие участки под коммерческую деятельность и жилищное строительство, работники местных администраций, работники прокуратуры, военкоматов, сотрудники ФСИН, таможенных органов, Роспотребнадзора, Госпожарного надзора, судьи районных и областных (краевых) судов, врачи и медицинские работники. Упомянутые в отчётах правоохранительных органов в качестве наиболее коррумпированной категории учителя и директора школ в восприятии экспертов таковыми не являются и занимают последнее место в списке коррумпированных профессий (табл. 1).

Таблица 1

Даже если Вы лично не сталкивались с проблемой, скажите, пожалуйста, по Вашему мнению, представители каких профессий наиболее коррумпированы? (%)	
Сотрудники органов внутренних дел (полиция), в т. ч. сотрудники ГИБДД	27,8
Чиновники, предоставляющие участки под коммерческую деятельность	21,1
Чиновники местной администрации	18,5
Чиновники, выдающие разрешение на индивидуальное строительство	17,4
Работники прокуратуры	17,0
Чиновники, выдающие разрешение под коммерческое строительство жилых домов	16,7
Сотрудники военкоматов	16,3
Чиновники областных (краевых) министерств и ведомств	15,2
Сотрудники учреждений исполнения наказания (СИЗО, колонии)	14,4
Сотрудники таможенных органов	13,7
Судьи районных (городских) судов	13,0
Сотрудники Госпожарного надзора	12,6
Сотрудники Роспотребнадзора	11,9
Директора (руководители) предприятий	11,1
Судьи областного, краевого суда	11,1
Врачи, медицинские работники	11,1
Работники учреждений, оказывающих ритуальные услуги	10,7
Преподаватели вузов	8,9
Судьи Арбитражного суда	8,5

Продолжение табл. 1

Сотрудники учреждений ЗАГС	7,8
Сотрудники налоговой службы	7,8
Сотрудники палат земельных и имущественных отношений районных исполкомов	7,4
Сотрудники службы судебных приставов	6,7
Мировые судьи	6,7
Сотрудники Пенсионного фонда	5,9
Руководители детских дошкольных учреждений	4,8
Сотрудники паспортно-визовых служб	4,8
Работники БТИ	4,4
Работники управлений сельского хозяйства	4,4
Учителя школ, директора школ	2,2
Затрудняюсь ответить	2,2
Другие: <ul style="list-style-type: none"> • Горгаз, Водоканал, Электроннадзор (ресурсно-снабжающие организации); • те, кто занят решением вопросов 	0,7

15. Одна треть экспертов в течение последнего года лично сталкивалась с коррупционными проявлениями. Представляется, это недопустимо высокий показатель, который свидетельствует, что потенциальные взяточники не испуганы усилением репрессивных мер за коррупционные правонарушения и что меры антикоррупционного просвещения пока не оказали должного сдерживающего воздействия на чиновников, а, следовательно, не привели к ощутимому снижению уровня восприятия коррупции.

16. Две трети экспертов считают, что они не защищены или защищены в некоторой степени от «административного произвола коррумпированных чиновников», которые дают подчинённым поручения коррупционного характера, угрожая увольнением в случае невыполнения. Не более четверти экспертов убеждены в своей «абсолютной защищённости».

Следует отметить, что по сравнению с ранее проведёнными исследованиями ощутимо снизилось число граждан, которые ни при каких обстоятельствах не станут сообщать о фактах коррупции (14,1 %). Ранее этот показатель был на уровне 30 %.

Каждый пятый эксперт выбрал вариант «обращусь в правоохранительные органы», примерно столько же готовы воспользоваться телефоном доверия. В целом, три четверти экспертов готовы к сотрудничеству с органами власти в противодействии коррупции. 11,3 % экспертов готовы проинформировать органы власти анонимным письмом.

17. Позицию граждан, отказывающихся информировать о фактах коррупции, эксперты объясняют их опасением за безопасность себя и своих близких, навешиванием в ближайшем окружении «ярлыка доносчика и стукача», а также неверием, что будут приняты реальные меры в отношении коррупционеров (рис. 14).

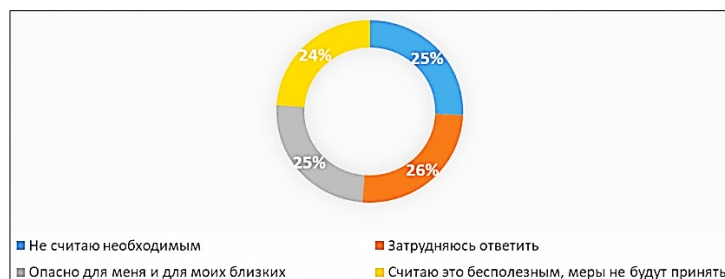


Рис. 14. Если Вы не сообщите о фактах коррупции, укажите причину

18. Отвечая на вопрос, при решении какой проблемы или в какой ситуации людям приходится давать взятку, эксперты поставили на первую позицию «стремление урегулировать проблемы с ГИБДД». На второй позиции – желание добиться желаемого результата в суде, на третьей – урегулирование проблем с военкоматом, затем устройство на работу и продвижение по службе. В целом, перечень ситуаций, в которых людям приходится прибегать к использованию коррупционных механизмов, показывает широкий спектр реально существующих коррупционных рисков, требующих внимания государственных органов и общественных структур, задействованных в противодействии коррупции (табл. 2).

Таблица 2

При решении какой проблемы, или в какой ситуации людям приходится давать взятку? (%)	
ГИБДД: урегулировать ситуацию, получить права и др.	16,7
Суды: добиться справедливости или желаемого результата в суде	14,1
Военкоматы: решение проблем в связи с призывом на военную службу	12,6
Медицина: получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике, больнице, оформление инвалидности	8,1
Школа: поступить в нужную школу и успешно её закончить	11,5
Работа: получить нужную или обеспечить продвижение по службе	11,5
Вуз: поступить, перевестись на престижный факультет, бюджетное обучение, сдать экзамены и т. д.	10,7
Полиция: получить помощь и защиту	10,4
Жилплощадь: получить (в т. ч. и по социальной ипотеке)	10,0
Учреждения исполнения наказания (СИЗО, колонии): при посещении родственников, передаче посылок и др.	9,6
Земельный участок: приобрести (для дачи, жилищного строительства, личного подсобного хозяйства), оформление, передача прав и т. д.	8,1
Органы местного самоуправления городского округа (муниципального района): решение вопросов, связанных с их деятельностью	8,1
Прокуратура: получение правовой помощи и защиты	8,1
Региональные министерства и ведомства: решение вопросов, связанных с их деятельностью, с деятельностью их структурных подразделений	5,6
Другое: <ul style="list-style-type: none"> • при всех указанных проблемах; • судебные приставы – взятка с целью неуплаты алиментов 	5,2
Паспортный стол: получить регистрацию по месту жительства, паспорт, загранпаспорт	4,4
Таможня: прохождение таможенного контроля, провоз груза и т. д.	3,3
Пенсии: досрочное оформление и т. д.	3,3
БТИ: ускорить предоставление услуг; получить документы, позволяющие производить сделки с недвижимостью и т. д.	3,3
Недвижимость: оформить юридическое право в регистрационных органах	3,3
Налоговая служба: снизить налоги, получить услуги	3,3
Роспотребнадзор: получение помощи по качеству продуктов и другим вопросам, связанным с их деятельностью	3,0
Социальные выплаты: оформление пособий, выплат и т. д.	2,2

19. Следует отметить, что лишь каждый четвёртый эксперт рассматривает подношение подарков чиновникам как проявление коррупции. Примерно столько же оправдывают подарки национальной традицией и искренним желанием отблагодарить чиновника за оказанную услугу. 27,7 % экспертов считают, что подарок – единственный путь решить проблему и сберечь время и нервы.

20. Как известно, Ростовская область является лидером по стране во внедрении технологий «единого окна», предлагаемых МФЦ, обеспечивающих «прозрачность» операций, что создаёт определённые гарантии от коррупции. Почти две трети экспертов отметили, что пользуются услугами, предоставляемыми в электронном виде через интернет (оплата жилищно-коммунальных платежей, штрафов ГИБДД, постановка в очередь в дошкольное учреждение, предварительная запись на получение заграничного паспорта и проч.). При этом столько же экспертов указали, что не считают услуги в электронном виде гарантией от коррупции, так как коррумпированные чиновники находят пути незаконного решения возникающих вопросов.

21. Экспертный опрос показал, что более 90 % экспертов владеют информацией о мерах противодействия коррупции в полном объёме либо частично. Только 8,1 % признались, что не располагают подобной информацией. Данные цифры диктуют необходимость более активной реализации мер по антикоррупционному просвещению населения.

Следует отметить, что по сравнению с аналогичными опросами, проведёнными в прошлые годы, существенно сократилось число экспертов, не знакомых с текстом ФЗ «О противодействии коррупции». Если в 2018 г. данный показатель по Ростовской области составлял 26,1 %, то в текущем году – 8,1 %.

22. Оценка антикоррупционных мер, регламентированных ФЗ «О противодействии коррупции» показала, что меньше 10 % экспертов считают эти меры эффективными в противодействии коррупции. Более трети экспертов согласны с подобной оценкой, но отмечают, что антикоррупционные меры не всегда соблюдаются. Ещё одна треть экспертов считает меры по профилактике коррупции скорее неэффективными и практически не реализуемыми на практике. 19,3 % экспертов полагают, что рассматриваемые меры абсолютно неэффективны (рис. 15).

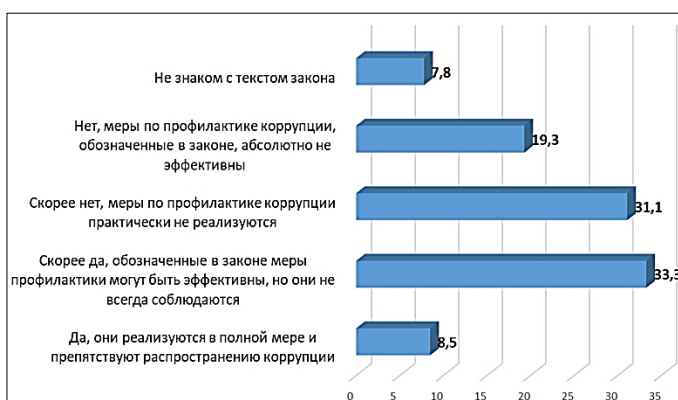


Рис. 15. Эффективны ли меры по профилактике коррупции, обозначенные в законе «О противодействии коррупции»?

23. В числе мер, направленных на борьбу с коррупцией, эксперты выделили: снятие чиновников с должности, увольнение должностного лица, уличенного в коррупции, предание суду взяточников и коррупционеров, совершенствование антикоррупционного законодательства, контроль доходов и расходов чиновников.

Деятельность Фонда борьбы с коррупцией Алексея Навального, как отметили 3,7 % экспертов, что показывает отсутствие широкого интереса общественности к данному актору (рис. 16).

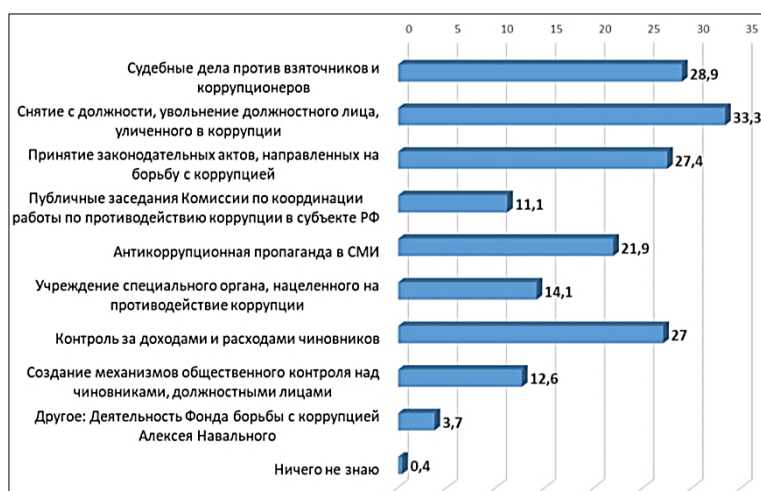


Рис. 16. О каких действиях, направленных на борьбу с коррупцией, Вы лично знаете?

24. В качестве основного источника информации о противодействии коррупции эксперты указали газеты, телевидение и радиовещание. Затем следуют информационно-телекоммуникационная сеть Интернет и сайты органов государственной (муниципальной) власти.

Что касается федеральных СМИ, лишь каждый пятый эксперт удовлетворен качеством и объемом получаемой информации. Две трети экспертов считают, что либо информации недостаточно, либо она освещает не все аспекты антикоррупционной проблематики. Аналогичная картина существует по местным СМИ, к которым у экспертов интерес ниже, чем к федеральным (рис. 17–19).

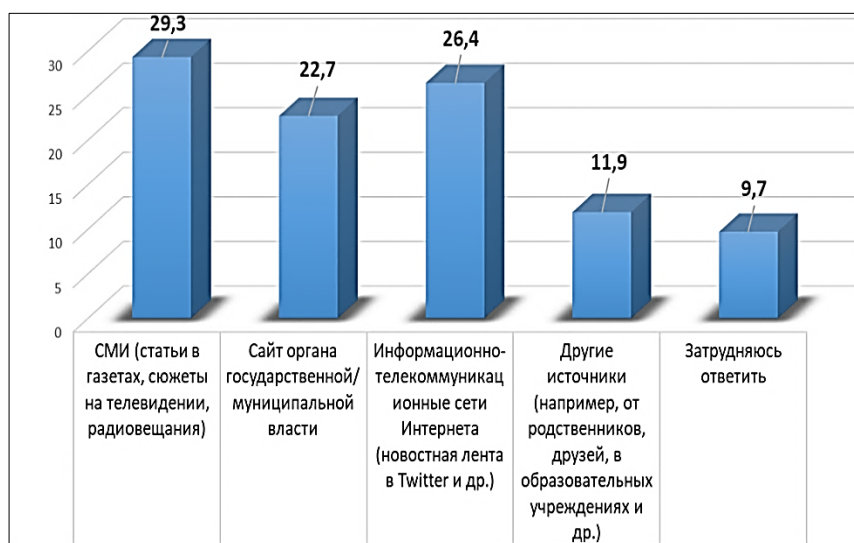


Рис. 17. Укажите, пожалуйста, из каких источников Вы чаще всего получаете информацию об антикоррупционной деятельности в Вашем субъекте?

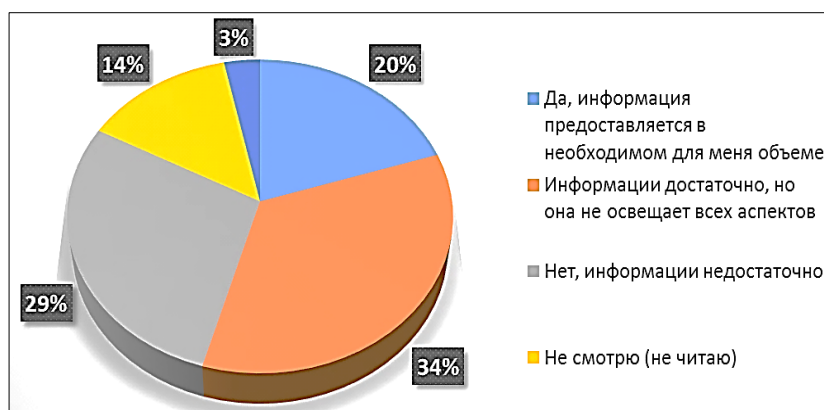


Рис. 18. Достаточно ли информации об антикоррупционной политике в федеральных СМИ (статьи в газетах, сюжеты на телевидении, радиовещания)?



Рис. 19. Достаточно ли информации об антикоррупционной политике в местных СМИ (статьи в газетах, сюжеты на телевидении, радиовещания)?

25. В числе органов, наиболее эффективно противодействующих коррупции в России, 24,1 % экспертов поставили на первую позицию Федеральную службу безопасности РФ, затем следует Прокуратура РФ и иные правоохранительные органы. Замыкают рейтинг органы государственной власти и местного самоуправления, которые явно недооценены экспертами в качестве субъектов противодействия коррупции, несмотря на значительный объем работы, осуществляемый ими.

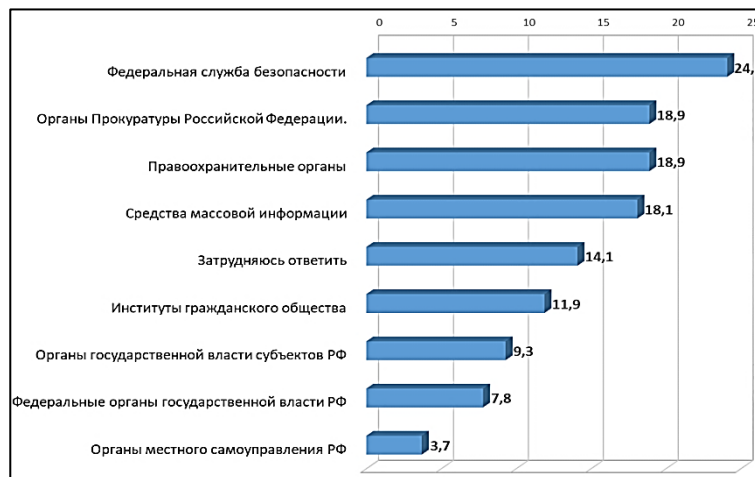


Рис. 20. Какие органы наиболее эффективно противодействуют коррупции в современной России?

26. Как и в социологических опросах прошлых лет, большая часть экспертов, отвечая на вопрос о задержаниях чиновников, бравших взятки в особо крупном размере, считают эти эпизоды не следствием последовательной антикоррупционной политики государства, а «показательными постановками» для создания видимости борьбы с коррупцией. Чуть больше 20 % экспертов считают, что были задержаны те чиновники, которые не отчисляли процент вышестоящему руководству. И только четверть экспертов думают, что «резонансные» задержания связаны с системной борьбой с коррупцией (рис. 21).

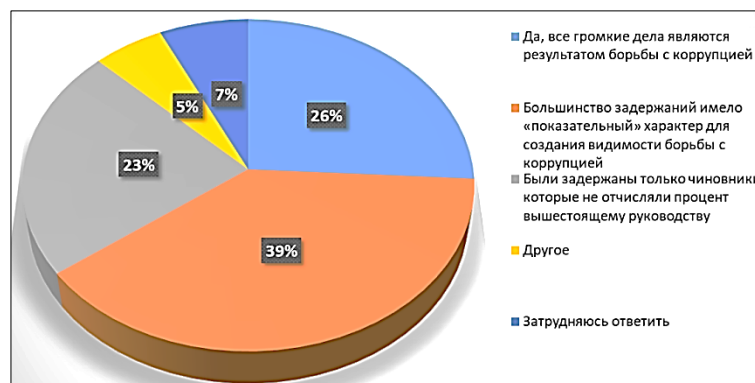


Рис. 21. Являются ли задержания чиновников, бравших взятки в особо крупном размере, следствием последовательной антикоррупционной политики государства?

27. Большая часть экспертов полагает, что наказание за коррупционные преступления необходимо сделать более строгим, нежели указанное в УК РФ. На вторую позицию экспертами поставлен ответ, что наказание, обозначенное в Уголовном кодексе, вполне соответствует характеру деяния. Каждый пятый эксперт считает, что наказание за получение взятки является излишне строгим и несправедливым.

Следует отметить, что по сравнению с аналогичным вопросом в исследовании 2018 г. [7, с. 482] снизилось число экспертов, выступающих за ужесточение наказания, и в четыре раза возросло число экспертов, затруднившихся с ответом (рис. 22).



Рис. 22. Является ли наказание за получение взятки, указанное в законодательстве РФ, достаточным и справедливым за подобное деяние?

28. Оценивая меры, которые могут привести к снижению уровня коррупции в российском обществе, эксперты ранжировали первые пять позиций в следующей последовательности:

1. Установить пожизненный запрет на государственную службу чиновникам, осуждённым за преступления коррупционного характера.
2. Повысить эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупционерами, расширив возможности на ведение оперативно-розыскной деятельности и ввести практику «провокации взятки».
3. Жёстко контролировать распределение и расход бюджетных средств.
4. Повысить правовую грамотность населения в плане антикоррупционной составляющей.
5. Ввести правило конфискации не только имущества осуждённого за коррупционное преступление, но и его ближайших родственников.

Несложно отметить склонность экспертов к репрессивному аспекту решения проблемы, что представляется более простым и быстрым путём по сравнению с воспитательным аспектом (табл. 3).

Таблица 3

Какие меры могут привести к снижению уровня коррупции в российском обществе? (%)

Установить пожизненный запрет на государственную службу чиновникам, осуждённым за преступления коррупционного характера	29,3
Повысить эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупционерами, расширив возможности и ввести практику «провокации взятки»	28,1
Жёстко контролировать распределение и расход бюджетных средств	27,4
Повысить правовую грамотность населения в плане антикоррупционной составляющей	23,3
Ввести правило конфискации не только имущества осуждённого за коррупционное преступление, но и его ближайших родственников	22,2
Отслеживать имущественное положение должностных лиц, соответствие расходов официально декларируемым доходам	21,1
Лишать лиц, осуждённых за коррупционные преступления, надбавки к пенсии как государственных служащим	21,1
Ужесточить законодательство по борьбе с коррупцией, резко увеличить сроки заключения	17,8
Обеспечить открытость принятия решений властями на размещение заказов, оказание услуг для государственных нужд	15,6
Шире внедрять систему проведения независимой экспертизы законопроектов, законов на предмет их коррупционных рисков	11,9
Повысить зарплату государственным и муниципальным служащим	11,5
Обеспечить доступный и простой механизм судебного обжалования решений должностного лица	10,7

29. Большинство экспертов высказались о том, что наказание за получение взятки должно быть одинаковым для всех чиновников независимо от их ранга. Данная позиция всего лишь на 3 % опередила мнение, что чиновники более высокого ранга должны быть наказаны за взяточничество строже, чем простые служащие (рис. 23).



Рис. 23. Как Вы считаете, необходимо ли определять степень наказания за взяточничество для чиновников в зависимости от уровня занимаемой ими должности?

30. Наиболее значимые варианты ответов в отношении мер, которые необходимо предпринять для снижения уровня коррупции, ранжированы экспертами следующим образом:

1. Ужесточение законодательства по борьбе с коррупцией.
2. Жёсткий контроль распределения и расходования бюджетных средств.
3. Обеспечение открытости принятия решений органами власти на размещение заказов на поставки товаров и услуг для государственных (муниципальных) нужд.
4. Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.
5. Формирование антикоррупционного мировоззрения, повышение правовой грамотности населения (табл. 4).

Таблица 4

Что, на Ваш взгляд, необходимо предпринять, чтобы коррупционеров (взяточников) стало меньше? (%)	
Ужесточить законодательство по борьбе с коррупцией	28,9
Жёстко контролировать распределение и расход бюджетных средств	24,4
Обеспечить открытость принятия решений органами власти на размещение заказов на поставки товаров и услуг для государственных (муниципальных) нужд	22,2
Формировать антикоррупционное мировоззрение, повышать правовую грамотность населения	21,1
Повысить эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией	21,1
Регламентировать действия чиновников при взаимодействии с населением	20,0
Начать с самого себя и своих близких: развивать в себе неприемлемое отношение к коррупции	20,0
Шире освещать антикоррупционную деятельность в средствах массовой информации	18,9
Повысить заработную плату государственным (муниципальным) служащим, работникам бюджетной сферы	16,3
Другое: <ul style="list-style-type: none"> • повысить эффективность деятельности правоохранителей и судов по борьбе с коррупцией в своих рядах; • необходимо возродить в полном объёме меры морального и материального стимулирования труда. В настоящее время награждения касаются узкого круга лиц; • ввести смертную казнь для чиновников-взяточников; • информировать население о том, куда направлены конфискованные у взяточников средства и имущество 	7,8

31. Позитивным итогом социологического опроса по сравнению с аналогичными исследованиями прошлых лет является готовность 93 % экспертов принять личное участие в антикоррупционных мероприятиях. Каждый пятый эксперт уже участвует в подобной работе и считает это своим гражданским долгом (рис. 24–25).

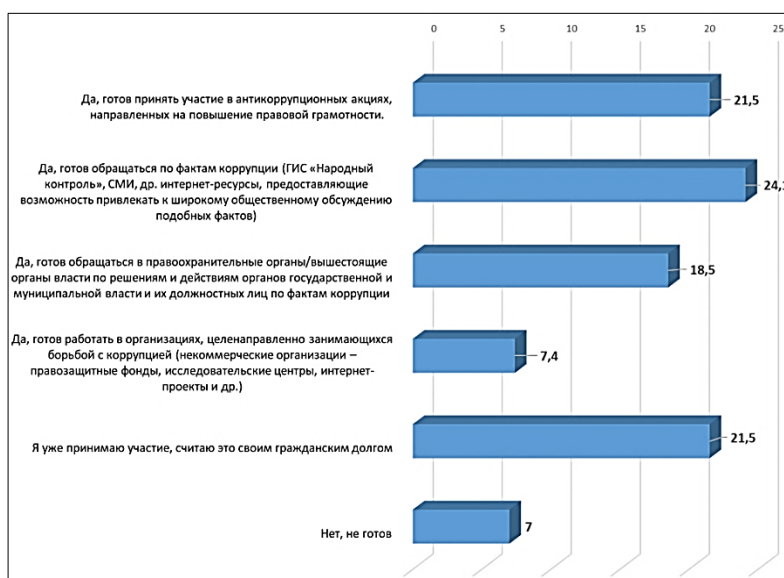


Рис. 24. Готовы ли Вы принимать участие в антикоррупционных мероприятиях?

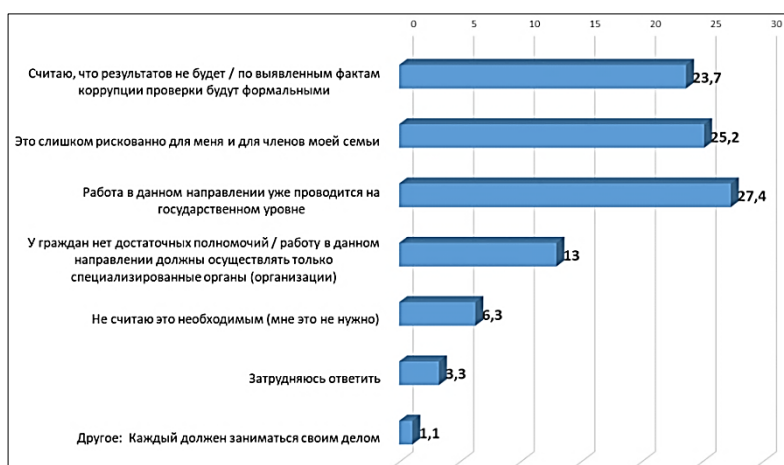


Рис. 25. Если нет, то почему?

32. Учитывая изложенное, можно констатировать, что антикоррупционная политика пока остается разбалансированной и не вызывает доверия, а, следовательно, и поддержки у части населения. При этом широко распространённое мнение, что коррупцию можно победить с помощью диктатуры и репрессий (опыт Китая и других зарубежных стран), на практике не оправдывает себя. Решить эту проблему только мерами правового пресечения невозможно, ибо «подверженность коррупции – часть человеческой природы... и если в обществе сложился культ богатства, то это лишь стимулирует коррупцию» [2, с. 246].

Необходимость повышения эффективности противодействия коррупции предполагает усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, а также разработку дополнительных механизмов и инструментария профилактики коррупционных проявлений. Причём только легализации норм антикоррупционного поведения, посредством которых правоприменительная деятельность в рассматриваемой сфере могла бы обеспечить реальные результаты, уже явно недостаточно. Антикоррупционные нормы требуют не только легализации, но и легитимации, то есть признания и поддержки гражданами и обществом этой работы в целом. Только сочетание этих двух составляющих может обеспечить повышение эффективности профилактики коррупционных правонарушений в Российской Федерации.

Представляется, что настало время для изучения и оценки эффективности нормативно-правового регулирования участия институтов гражданского общества в работе по профилактике

коррупции. При этом следует уделить внимание выработке мер по обеспечению надлежащих гарантий участия институтов гражданского общества в общенациональной программе противодействия коррупции.

Следует отметить, что эффективность регулирующего воздействия мер противодействия коррупции сдерживается многочисленностью и противоречивостью нормативных правовых актов, регулирующих сферу антикоррупционной деятельности. В ряде случаев соответствующее законодательное регулирование либо не дополнено нормативной базой подзаконного уровня, либо не предусматривает соответствующего механизма для практического внедрения законодательных норм, направленных на противодействие коррупции.

Антикоррупционные законотворческие инициативы политических партий и общественных движений, представленных в Государственной думе можно оценить как несоответствующие уровню угроз. Многие из них демонстрируют запоздалую реакцию на тенденции в сфере коррупции, имеют абстрактный и декларативный характер, принимаются в отрыве от актуальных проблем борьбы с коррупцией, реальных ожиданий и запросов общества.

Законотворческая и правоприменительная деятельность в сфере противодействия коррупции систематически демонстрирует не противодействие, а компромисс, что отрицательно сказывается на авторитете государственных органов, отвечающих за решение задач в сфере борьбы с коррупцией, провоцирует у части граждан правовой нигилизм, неверие в цели и задачи, объявленные антикоррупционной политикой.

В итоге, по всей вероятности, действующее законодательство не скоро позволит свести к минимуму коррупционную составляющую нашего общества до оптимального уровня. В основном, как мы показали, это связано с тем, что большая часть граждан привыкла мыслить коррумпировано. Для осуществления принципа законности прежде всего нужно предотвратить в сознании человека возможность дачи взятки. Чтобы сохранить антикоррупционную политику как ответственность и обязательство для всех граждан, государственная власть создаёт законодательные акты и государственные органы, способствующие этому процессу. Наиболее действенными правовыми средствами противодействия коррупции первоначально являются нормативно-правовые предписания, регламентирующие правила, способы противодействия коррупционным отношениям, а также юридические технологии, связанные с эффективным правовым инструментарием, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности.

Концепцией антикоррупционных мер может быть не только принятие законодательных актов в государственной сфере, но и их повсеместное, практическое применение, именно это позволит осуществить тщательный контроль над коррупционной деятельностью. Ряд исследуемых регионов нашей страны уже приобретают такой опыт. Вместе с тем, нужно применять опыт противодействия коррупции в зарубежных государствах, а также международные антикоррупционные стандарты. Более того, для борьбы с коррупцией необходимы полноценное гражданское общество, независимые общественные институты, объективное и компетентное приобщение средств массовой информации к обсуждению наиболее злободневных вопросов населения. Основной акцент целесообразно делать на повышение уровня прозрачности в работе всех ветвей и уровней власти.

Список литературы

1. Антикоррупционные итоги 2019 года. – Режим доступа: https://anticor.hse.ru/main/news_page/antikorrupsionnye_itogi_2019_goda, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
2. Бажанов, Е. П. Диалог и столкновение цивилизаций / Е. П. Бажанов, Н. Е. Бажанова. – Москва : Весь мир, 2013. – С. 246.
3. Бертольд Брехт. – Режим доступа: <https://www.litprichal.ru/work/318155/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
4. В СК России проанализирована практика расследования коррупционных преступлений. – Режим доступа: <https://sledcom.ru/news/item/1417917/?print=1>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.12.2019 N 59 «О внесении изменений в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 года N 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях // Российская газета. – № 296 (8054) 31 декабря 2019 г. ; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – № 207 (5031). – 30 октября 2009 г.
6. Примаков, Е. М. Мысли вслух / Е. М. Примаков. – Москва : Российская газета, 2011. – С. 94.
7. Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России : мат-лы участников Круглого стола с международным участием. – Ростов-на-Дону, 2018. – С. 482.
8. Число выявленных взяток в России в 2019 году выросло на 10 %. – Режим доступа: <https://tass.ru/proisshestiya/7622875>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

References

1. *Antikorruptsiionnye itogi 2019 goda* [Anti-corruption results of 2019]. Available at: https://anticor.hse.ru/main/news_page/antikorrupciionnye_itogi_2019_goda.
2. Bazhanov, Ye. P., Bazhanova, N. Ye. *Dialog i stolknovenie tsivilizatsiy* [Dialogue and clash of civilizations]. Moscow, Ves mir Publ., 2013, p. 246.
3. *Bertold Brekht* [Berthold Brecht]. Available at: <https://www.litprichal.ru/work/318155/>.
4. *V SK Rossii proanalizirovana praktika rassledovaniya korruptsiionnykh prestupleniy* [The Investigative Committee of Russia analyzed the practice of investigating corruption crimes]. Available at: <https://sledcom.ru/news/item/1417917/?print=1>.
5. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 24.12.2019 N 59 «O vnesenii izmeneniy v postanovleniya Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 9 iyulya 2013 goda N 24 «O sudebnoy praktike po delam o vzyatochnichestve i ob inykh korruptsiionnykh prestupleniyakh [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of December 24, 2019 N 59 "On amendments to the decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of July 9, 2013 N 24" On judicial practice in cases of bribery and other corruption offenses]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], no. 296 (8054), December 31, 2019; Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 16 oktyabrya 2009 goda N 19 "O sudebnoy praktike po delam o zloupotreblenii dolzhnostnymi polnomochiyami i o prevyshenii dolzhnostnykh polnomochiy" [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of October 16, 2009 N 19 "On judicial practice in cases of abuse of office and abuse of office"]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], no. 207 (5031), October 30, 2009.
6. Примаков, Е. М. Мысли вслух []. Moscow, Rossiyskaya gazeta Publ., 2011, p. 94.
7. Материалы участников Круглого стола с международным участием "Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России". Rostov-on-Don, 2018, p. 482.
8. Число выявленных взяток в России в 2019 году выросло на 10 % []. Available at: <https://tass.ru/proisshestiya/7622875>.

ИССЛЕДОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРУЮЩЕГОСЯ СЕТЕВОГО ОБЩЕСТВА (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)

Никовская Лариса Игоревна, доктор социологических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Институт социологии РАН
Российская Федерация, 116218, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, стр. 5
Институт социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН
Российская Федерация, 119571, г. Москва, пр-т Вернадского, 82, стр. 1
E-mail: nikovsky@inbox.ru

Формирующееся сетевое общество неумолимо способствует повышению интенсивности взаимодействия власти и гражданского общества, а также стимулирует реформу государственного / муниципального управления в направлении усиления открытости и публичности, что позволяет более адекватно учитывать возрастающий запрос молодого, образованного городского среднего класса в направлении более активного отношения к социальным основам своей жизни. Внедрение современных форм информационно-коммуникационных технологий, возрастание удельного веса проектно-сетевых форм общественного участия способствовали увеличению вовлечённости граждан в разные формы взаимодействия с органами власти: они чаще стремятся активно принимать участие в формировании социально-политической «повестки дня». Это актуализирует выявление специфики общественного участия на основе принципов сетевого управления, изменения характера государства в направлении усиления его координирующих функций, исследование обновлённого формата государственного/муниципального управления как общественно-государственного.

Ключевые слова: сетевое общество, сетевое управление, гражданское общество, публичная политика, общественное участие, государственное/муниципальное управление

RESEARCH ON MUNICIPAL PUBLIC POLICY IN THE CONTEXT OF AN EMERGING NETWORK SOCIETY (BASED ON THE RESULTS OF A SOCIOLOGICAL STUDY)

Nikovskaya Larisa I., D. Sc. (Sociology), Professor, Chief Researcher
Institute of Sociology RAS
build. 5, 24/35, Krzhizhanovskogo St., Moscow, 116218, Russian Federation
Institute of Sociology, Federal Research Sociological Center RAS
bldg. 1, 82, Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russian Federation
E-mail: nikovsky@inbox.ru