

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Научная статья

УДК 343

ГЕНЕЗИС РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Сергей Александрович Роганов

Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии,
г. Санкт-Петербург, Россия, Roganovs@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются исторические этапы развития общественного контроля, как одного из видов социального контроля. Автор подчеркивает, что для противодействия коррупции должен быть усилен не только государственный, но и общественный контроль, который направлен на то, чтобы содействовать государственным структурам в реализации прав и свобод граждан, обеспечивать законность при осуществлении управленческой деятельности и сохранять правопорядок.

Ключевые слова: государственное управление, противодействие коррупции, общественный контроль, правоохранительная деятельность, антикоррупционная политика

Для цитирования: Роганов С.А. Генезис развития института общественного контроля в сфере противодействия коррупции // Вестник Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии. 2021. № 4 (17). С. 123–128. URL: <https://vestnik-spvi.ru/2021/12/026.pdf>

JURIDICAL SCIENCES

Original article

GENESIS OF THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF ANTI-CORRUPTION

Sergey A. Roganov

Saint-Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard Troops, Saint-Petersburg, Russia,
Roganovs@mail.ru

Abstract. The article examines the historical stages of the development of social control as one of the types of social control. The author emphasizes that in order to combat corruption, not only state, but also public control should be strengthened, which is aimed at assisting state structures in the realization of citizens' rights and freedoms, ensuring legality in the implementation of management activities and maintaining law and order.

Keywords: public administration, anti-corruption, public control, law enforcement, anti-corruption policy

For citation: Roganov S.A. Genesis of the development of the institute of public control in the field of anti-corruption // Vestnik of Saint-Petersburg Military Institute of the National Guard Troops. 2021. № 4 (17). P. 123–128. (In Russ.). URL: <https://vestnik-spvi.ru/2021/12/026.pdf>

Одной из угроз, отрицательно влияющей на государственное управление, является такое социальное явление, как коррупция, которая не лучшим образом оказывает влияние на функционирование органов государственной власти. Коррупционные тенденции снижают авторитет государственного служащего, порождают недоверие населения к результатам работы органов исполнительной власти, вы-

зывают злобу граждан на результаты работы должностных лиц, приводят к разрушению духовного мира личности.

В 2020 году в России было возбуждено 15 217 уголовных дел, связанных с коррупцией. Это на 4 % больше по сравнению с 2019 годом [12]. Интерактивный социологический опрос, касающийся эффективности антикоррупционных мероприятий, показал, что 80 % опрошенных

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

граждан считают коррупцию серьезной проблемой для современной России и полагают, что борьба с ней ведется очень слабо; 11 % респондентов заявили, что имеется прогресс в борьбе с коррупцией; 8 % граждан ответили, что коррупция является серьезной проблемой для общества, но существуют и другие более значимые социальные проблемы [11].

По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации коррупции особенно подвержены сферы, связанные с освоением бюджетных средств (в рамках целевых программ и нацпроектов), организацией торгов, управлением имуществом, контрольно-ревизионной, правоохранительной деятельностью, жилищно-коммунальным хозяйством. Количество коррупционных преступлений в 2019 году среди военнослужащих, в том числе войск национальной гвардии, увеличилось на 11 % и составило 2 386. На 22 % увеличилось количество преступлений, связанных со взяточничеством, а процент мелкого взяточничества вырос на 42 % [4, с. 4].

Негативной тенденцией в Российской Федерации является то, что коррупция, в большей ее части, рассматривается на уровне уголовного права и криминологии. Между тем противодействие коррупции предполагает использование комплекса мер по воздействию на коррупционную деятельность, основанную на согласованных методах функционирования федеральных и региональных органов публичной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, общественных объединений. Все институты гражданского общества должны быть задействованы в антикоррупционных мероприятиях. У государства появляется возможность противостоять коррупции только при условии оптимизации механизма государственного управления, а также привлечения населения к активным действиям.

В коррупции можно выделить два аспекта:

1. Личный. Гражданин при помощи органов государственной власти пытается решить свои личные вопросы в ущерб интересам общественности и государства.

2. Должностной (служебный). Должностные лица, используя свое должностное положение, решают собственные вопросы, пренебрегая общественными интересами.

Коррупция возникает в результате использования властных отношений и характерна, прежде всего, для должностных лиц органов публичной власти, здравоохранения, образования, судебной системы, правоохранительных органов. Полностью избавиться от коррупционных проявлений еще не удалось ни одному государству. Однако коррумпированную деятельность вполне можно минимизировать при условии обеспечения надлежащего контроля за субъектами, которые в наибольшей степени подвержены этому социальному явлению. Такой контроль включает в себя правовые и моральные средства воздействия на коррупционного правонарушителя.

Контроль представляет собой «наблюдение, надзор над чем-нибудь с целью проверки» [14]. Первым этапом контроля в системе государства является социальный контроль, который призван регулировать отношения между индивидом и обществом с целью исключить противоправное поведение и обеспечить правопорядок и стабильность. При социальном контроле каждый гражданин обязуется действовать в рамках определенного поведения и с другой стороны, наделяется правом требовать от других субъектов благоприятных для себя поступков. Социальный контроль можно рассматривать как в широком, так и в узком смысле. В первом значении необходимо понимать все разновидности контроля, которые существуют в обществе, а во втором значении такой контроль означает оценку поведения населения. Здесь мы частично согласны с мнением Т.М. Лопатиной, которая подчеркнула, что социальный контроль представляет собой деятельность институтов гражданского общества по улучшению качества жизни обычных граждан, формированию социально-экономической основы государства [9, с. 38]. Однако контроль на этом не заканчивается. Полагаем, что он необходим и для обеспечения равноправия граждан и общественных структур, социальной справедливости, правопорядка и реализации нравственных норм в интересах общества. С другой стороны, общественный контроль выполняет не только воспитательную функцию, но и функцию предупреждения от неправомερных и антисоциальных действий.

В социальном контроле можно выделить две его разновидности: внешний и внутренний. Первый предполагает действия субъекта в рамках этических и правовых предписаний, а внутренний представляет собой самоконтроль, когда индивид стремится к соблюдению правил, как морального, так и правового характера. Внешний контроль реализуется посредством формального и неформального контроля.

Первым этапом социального контроля являлся неформальный, который не очень эффективен и основан на представлениях о добре и зле, общественном мнении, например, при оценке поведения индивида семьей или другим его ближайшим окружением. Более совершенным считается формальный социальный контроль, осуществляемый правоохранительными органами государства, судебными и иными контролирующими органами, основанный на нормах права и распространяющийся на всю территорию страны. Такая деятельность должностных лиц контролирующих органов оплачивается государством.

Социальный контроль может быть представлен в двух видах: государственный и общественный.

Государственный и муниципальный контроль (надзор) является основным видом социального контроля, который осуществляют уполномоченные на то государственные структуры (должностные лица), наделенные властными пол-

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

номочиями в пределах, установленных для них определенных компетенций. Такими полномочиями наделяются органы исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня, органы местного самоуправления, а также государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные и муниципальные учреждения. Деятельность этих органов направлена на профилактику, обнаружение и пресечение правонарушений, совершаемых гражданами и организациями и принятие необходимых мер по восстановлению прежнего правопорядка [15]. Таким образом, при государственном контроле государственные органы наблюдают за деятельностью подконтрольного (конкретного) объекта, (например, на предмет законности и целесообразности его деятельности), который находится в подчинении по отношению к субъекту контроля. При государственном надзоре имеет место систематическое наблюдение государственных органов за деятельностью неподчиненных им юридических и физических лиц, например, административный и прокурорский надзор. Деятельность надзора осуществляется не только в отношении конкретного, но и неопределенной группы объектов. Ученые предлагают на законодательном уровне разграничивать понятия «контроль» и «надзор» [1, с. 7]. Однако практическое значение такого предложения автора для дифференциации этих категорий, осталось за рамками проведенного исследования.

Правоохранительная деятельность является разновидностью государственного контроля, при которой уполномоченные на то государственные органы применяют меры к гражданам (организациям), нарушающим правовые предписания. К числу таких правоохранительных органов относятся и войска национальной гвардии, деятельность которых направлена на укрепление правопорядка и законности; охрану интересов граждан, общества, государственного строя; формирование правосознания, воспитание населения в рамках уважительного отношения к закону; борьбу с преступностью.

Вопросы общественного контроля были изложены в трудах известных философов. Так, Аристотель полагал, что народный контроль является условием благополучия государства [2, с. 47]. Ш. Монтескье отмечал необходимость обеспечения контроля со стороны населения за деятельностью правительства [10, с. 180]. Другой ученый Гегель считал, что для предупреждения злоупотреблений властью возникает необходимость использовать не только контроль сверху, но и контроль снизу [3, с. 85]. Такие представления об институте общественного контроля не теряют своей актуальности и до настоящего времени.

Общественный контроль в своем развитии прошел несколько этапов, где каждый из них имел свои особенности. Знание каждого периода в становлении общественного контроля помогает осмыслить и проанализировать содержание

и динамику рассматриваемой нами социальной категории. Рассмотрение исторических аспектов вопроса влияет на совершенствование института общественного контроля в Российской Федерации.

Первые упоминания о народном контроле в российском обществе датированы 14 марта 1917 года, а именно, речь идет о рабочем контроле, который был призван осуществлять наблюдение за инженерами, техническими работниками, производством и дифференциацией товарно-материальных ценностей. При помощи рабочего контроля разрешались противоречия между администрацией предприятия и рабочими, то есть осуществлялась такая функция как предупреждение общественных конфликтов. Рабочий контроль представлял собой меру, при помощи которой должна произойти передача власти правительству рабочих и крестьян.

На предприятиях, при активном участии РКП(б), создавались фабрично-заводские комитеты. Такие органы контроля в 1917 году осуществляли свою деятельность на 68,7 % заводах и фабриках [7]. Представители в фабрично-заводские комитеты избирались на рабочих собраниях. Правовые основания деятельности таких комитетов ограничивались положениями, содержащимися в документах программного характера. Рабочий контроль происходил путем явочного порядка.

Второй этап рабочего контроля начинается после Октябрьской революции и связан с разработкой правовых актов его деятельности. В ноябре 1917 года было разработано и утверждено «Положение о рабочем контроле», которое предусматривало систему органов рабочего контроля. Эти органы контролировали деловую переписку предприятий. Работодатели привлекались к судебным разбирательствам, если они не предоставляли доступ к производственной информации. Органы рабочего контроля принимали решения, подлежащие обязательному исполнению со стороны руководителей заводов и фабрик.

В 1918 году рабочий контроль преобразуется в государственный. Руководящим государственным контрольным органом становится Народный комиссариат народного контроля. В апреле 1919 года ВЦИК и СНК принимают декрет «О государственном контроле» [13, с. 101]. Этот правовой документ предоставлял право органам контроля наблюдать за функционированием всех органов Советской власти. Органы государственного контроля составляли ведомственные органы и рабочие контрольные организации.

В 1920 году в РСФСР образуется Рабоче-крестьянская инспекция, которая осуществляет ревизию в сфере финансов, проверку эффективности работы руководителей разных ведомств, разрабатывает вопросы по внедрению технических средств во все отрасли народного хозяйства. Специфика ее деятельности заключается в том, что в ее работу активно вовлекаются рабоче-крестьянские массы. В 1924 году происходит ре-

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

формирование Рабоче-крестьянской инспекции, которая выражается в ее объединении с Центральной контрольной комиссией РКП(б). В результате чего была сформирована новая система государственно-партийных контрольных органов, призванная усилить значимость партийной идеологии и повысить эффективность взаимодействия с рабочими и крестьянами. В последующем полномочия Рабоче-крестьянской инспекции СССР были расширены. Так, например, эта инспекция была наделена правом сокращать штат работников, отстранять руководителей за проявленную ими волокиту или бюрократические действия, привлекать к дисциплинарной ответственности, упрощать технологию учета.

В 1934 году Рабоче-крестьянская инспекция была реорганизована в Комиссию советского контроля при СНК СССР. Для этого контрольного органа характерно повышение роли партийной составляющей в процессе выполнения контролируемых действий, которые все чаще носили карательный характер.

Следующим этапом развития контрольных органов является 1965 год. Именно в это время происходит преобразование государственного контроля, с элементом партийности, в органы народного контроля. В основе деятельности нового контрольного органа положены социальные аспекты функционирования государства. Представители новых контролирующих органов:

а) наблюдали за выполнением планов, утвержденных государственными органами, а также за применением технических и социальных ресурсов в народном хозяйстве;

б) разрешали вопросы по рациональному использованию трудовых ресурсов в производстве;

в) контролировали рациональное применение финансовых средств, трудовых ресурсов;

г) решали вопросы, связанные с привлечением в производственный сектор новых технологий, эффективных способов применения технических средств.

На должностных лиц производственных предприятий и ведомств были возложены обязанности по установлению недостатков и нарушений и необходимости сообщать об этом органам (комитетам) народного контроля. В свою очередь, Комитет народного контроля СССР наделался правом представлять в Совет Министров СССР доклады о состоянии отраслей экономики, вносить предложения по эффективной работе министерств, ведомств.

Следующий этап развития органов контроля связан с принятием Конституции СССР 1977 года [8]. Статья 9 предусматривала активную роль народного контроля и его влияние на социалистическую демократию. В статье 48 Конституции СССР содержалось положение, согласно которому граждане СССР наделались правом участвовать в народном контроле. Статья 92 раскрывала содержание народного контроля как сочетание государственного контроля с общественным

контролем работающих на заводах, предприятиях, учреждениях [8]. Деятельность органов народного контроля заключалась в возложении на них следующих обязанностей:

а) наблюдение за исполнением законов, государственных планов и иных предписаний;

б) борьба с нарушителями государственной, в том числе, трудовой дисциплины;

в) противодействие волоките, бюрократизму, безхозяйственности, расточительству;

г) совершенствование деятельности органов государственной власти.

В народном контроле нашли отражения признаки как государственного, так и общественного контроля. Однако значительное влияние на деятельность этих контролирующих структур (комитетов, постов, групп) оказывала коммунистическая партия, которая и определяла основные направления функционирования государственных структур.

Деятельность органов народного контроля регламентировалась законом «О народном контроле в СССР», который был принят в 1979 году [5]. В соответствии с этим нормативным правовым актом контроль осуществлялся за производством, социально-культурной жизнью населения, функционированием органов государственной власти, а также в усеченном наблюдении за Вооруженными силами и за сектором оборонной промышленности.

Органы народного контроля подчинялись напрямую органам государственной власти – Советам народных депутатов, а также трудовым коллективам предприятий, учреждений. Несмотря на такую субординацию, контролирующие органы обладали серьезными полномочиями, влияющими на общественную жизнь, а именно имели право:

а) направлять запросы о предоставлении документов для дальнейшего их использования в проверочных мероприятиях;

б) осуществлять знакомство с документами, связанными с проводимой ими проверкой в отношении должностных лиц организаций и иных органов;

в) добиваться получения письменных объяснений в связи с выявленными нарушениями, а также отчетов по результатам проведенных проверок;

г) направлять обязательные для исполнения письменные поручения о необходимости производства экономических и технических экспертных исследований, а также требовать производства ревизий финансово-хозяйственной деятельности промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

Органы народного контроля, при выявлении нарушений советских нормативных правовых актов, наделались полномочиями по применению следующих мер воздействия:

а) обращать внимание руководителей структурных подразделений на обнаруженные нарушения и необходимость их устранения, предупреждать нарушителей, направлять материалы

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

проверки органам государственного управления для принятия соответствующих решений или высылать такие материалы трудовым коллективам для их обсуждения;

б) требовать от руководителя организации (предприятия) отменить распоряжение подчиненного ему должностного лица, который нарушил законные интересы организации или права граждан (трудоового коллектива);

в) приостанавливать незаконные приказы или действия должностных лиц, способные нарушить права граждан или общественные интересы и сообщить о таких нарушениях руководителю организации либо вышестоящему органу для принятия соответствующих мер воздействия;

г) налагать взыскание на должностных лиц, совершивших правонарушение;

д) применять денежный начет к должностным лицам, совершившим хозяйственное или дисциплинарное правонарушение;

е) отстранять от должности лиц, не выполнивших решение Правительства СССР и коммунистической партии, а также бюрократические действия, причинившие значительный вред государству, организации, гражданину.

Последний этап развития народного контроля является его трансформацией в общественный контроль. Правовым основанием деятельности общественного контроля является Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [16], принятый 21 июля 2014 года.

Анализ исторических этапов рассмотренного нами социального института показал, что советская модель народного контроля обладала рядом преимуществ по отношению к нынешнему общественному контролю, который осуществляется на территории Российской Федерации.

Общественный контроль, в отличие от государственного контроля (надзора), не обладает признаками власти, для него не характерна обязательность. Этот вид социального контроля является результатом деятельности населения (граждан) и при этом государственные органы власти не наделены правом выступать в качестве проверяющего субъекта. Однако отрицать помощь государственных структур в реализации общественного контроля, было бы неправильно. Это объясняется тем, что:

– во-первых, отдельные субъекты общественного контроля могут формироваться при активном участии государства;

– во-вторых, результаты такого контроля могут быть реализованы посредством деятельности государственных органов.

Важно отметить негативное воздействие на деловую репутацию соответствующего органа государственной власти в случаях его пассивных действий и в нежелании реализовывать результаты общественного контроля.

Субъекты общественного контроля могут обращаться к мнению общественности. Посред-

ством этого вида контроля граждане, а вместе с тем и институты гражданского общества оценивают действия (бездействия) органов публичной власти на предмет их соответствия правовым и моральным нормам, духовным ценностям, а также международным стандартам. Общественный контроль призван оказать помощь государственным структурам в реализации прав и свобод граждан, поддержание законности в их деятельности и обеспечения правопорядка.

Деятельность субъектов общественного контроля позитивно отражается на антикоррупционной политике государства, а также на процессе установления и предания гласности фактов коррупционных действий должностных лиц. Только активное и качественное взаимодействие органов публичной власти с гражданами или общественными объединениями является залогом успешного противодействия коррупционным проявлениям. Причем, такие согласованные усилия необходимо осуществлять на всех уровнях государственной власти.

А.В. Федоров отмечает, что институты гражданского общества участвуют в противодействии коррупции в следующих формах:

а) общественный контроль, активная антикоррупционная деятельность населения по применению специфических мер;

б) обнаружение негативных обстоятельств при осуществлении антикоррупционных мероприятий;

в) собственные антикоррупционные меры, придание гласности фактов коррупционных деяний;

г) направление информации о коррупционных правонарушениях компетентным государственным органам, в том числе, правоохранительным органам [6, с. 183].

Общественный контроль оказывает положительное воздействие на государственное управление. Система антикоррупционных нормативных правовых актов позволяет представителям общественности не только наблюдать за деятельностью органов государственного управления, но и активно принимать участие в их управленческой работе. Так, например, регламентированы вопросы деятельности «Открытого Правительства», представляющего собой информационный блок по представлению населению доступа к информации о функционировании деятельности государственных органов, в том числе, антикоррупционной деятельности. Гражданами может быть активно использован портал госуслуг, посредством которого, они получают информацию о наиболее коррупционных сферах государственного управления.

Важное значение в деятельности института общественного контроля в сфере противодействия коррупции, имеет вопрос о финансировании антикоррупционных мероприятий. В настоящее время часть субъектов такого контроля испытывает сложности, например, при оплате проделанной работы общественным экспертом, если проведение общественной экспертизы в соответ-

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ствии с законом не является обязательной. Полагая, что финансирование отдельных антикоррупционных мер из федерального (регионального) бюджета не только повысит доверие к органам государственной власти, но и будет свидетельствовать об объективности проведенного исследования, а также приведет к положительному разрешению отдельных организационных вопросов.

Стоит признать, что в настоящее время общественный контроль, в сфере противодействия коррупции, носит декларативный характер. Это связано, прежде всего, с тем, что у субъектов такого контроля возникают сомнения в объективной оценке и реализации органами государственной власти тех итоговых документов, которые были подготовлены и направлены им по результатам деятельности контролируемых субъектов.

Помимо этого, необходимо учитывать ментальность граждан Российской Федерации, стереотип их поведения. В итоге мы видим, что общественный контроль перекрывается государственным контролем, осуществляемым представителями государственного аппарата.

Таким образом, необходимо еще раз подчеркнуть, что для противодействия коррупции должен быть усилен не только государственный, но и общественный контроль, который направлен на то, чтобы содействовать государственным структурам в реализации прав и свобод граждан, обеспечивать законность при осуществлении управленческой деятельности и сохранять правопорядок. Общественный контроль позитивно отражается на антикоррупционной политике российского государства, а также на реализации принципа гласности коррупционных правонарушений.

Список источников

1. Анисимова К.О. Понятие и сущность государственного контроля и надзора, проблемы их реализации // Научный вестник Крыма. 2018. № 4 (15). С. 7–12.
2. Аристотель: Политика. М.: Эксмо-Пресс, 2018. 47 с.
3. Гегель Г. Философия права. М.: Юрайт, 2019. 85 с.
4. Егоров И. Где берут больше // Российская газета. – 2020. – 18 июня.
5. Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» (утратил силу). URL: <http://alprp.ru> (дата обращения: 02.01.2021).
6. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИНФРА-М, 2016. 315 с.
7. Иткин М.А. Центры фабрично-заводских комитетов в 1917 году. URL: <http://hist.msu.ru> (дата обращения: 03.01.2021).
8. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
9. Лопатина Т.М. Социальный контроль как эффективный инструмент стабильности гражданского общества // Современное право. 2014. № 5. С. 38–41.
10. Монтескье Ш. О духе закона. М.: Рипол Классик, 2018. 180 с.
11. Результаты проведения социологического опроса в 2019 году об оценке эффективности применяемых антикоррупционных мер. URL: <http://mvd.ru> (дата обращения: 09.10.2020).
12. СК расследовал почти 16 тысяч дел о коррупции в 2020 году. URL: <http://ria.ru/politika> (дата обращения: 28.12.2020).
13. Тарасов А.М. Государственное управление: методология, правовое обеспечение // Труды Академии управления МВД России. 2018. №4 (48). С. 101–109.
14. Толковый словарь Ушакова онлайн. URL: <http://ushakovdictionary.ru> (дата обращения: 02.01.2021).
15. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. – 2020. – 5 августа.
16. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

Информация об авторе

С.А. Роганов – доктор юридических наук, профессор

Статья поступила в редакцию 22.11.2021;
одобрена после рецензирования 22.11.2021;
принята к публикации 27.12.2021.

Information about the author

S.A. Roganov – Doctor of Sciences (Law), Professor

The article was submitted 22.11.2021;
approved after reviewing 22.11.2021;
accepted for publication 27.12.2021.