УДК 343.3

«ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ»

ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ КРУГЛОГО СТОЛА

Организаторами проведения Круглого стола выступили Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС, Общероссийская общественная организация «Российское общество политологов», Лаборатория проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС, Факультет политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Ростовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Российское общество политологов», Курганский филиал РАНХиГС, Институт мировых цивилизаций, Ростовская научная элитологическая школа, Ассоциация «Совет муниципальных образований Ростовской области», Академия политической науки (г. Москва), Гуманитарный институт Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ) (г. Москва), Таганрогский институт имени А. П. Чехова (филиал) ФГБОУ ВО РГЭУ (РИНХ) (г. Таганрог), Челябинский филиал РАНХиГС (г. Челябинск), Астраханский филиал РАНХиГС (г. Астрахань), факультет политологии ЮРИУ – филиала РАНХиГС при Президенте РФ (г. Ростов-на-Дону), а также следующие кафедры ЮРИУ – филиала РАНХиГС: политологии и этнополитики, экономической теории и предпринимательства, государственного и муниципального управления, теории и истории государства и права, процессуального права, гражданского и предпринимательского права, уголовного права, конституционного и муниципального права, административного и служебного права.





Заседание Круглого стола открыл директор ЮРИУ РАНХиГС, кандидат экономических наук Олег Локота. Он отметил, что проблема противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе в современной России находится в центре внимания государства и общества и выразил уверенность, что данное мероприятие станет значимым для всех участников Круглого стола и позволит сформулировать пути эффективного ее решения. О. Локота выразил глубокую признательность основному организатору Круглого стола – Лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС, а также многолетним партнерам – соорганизаторам.

С приветственными словами выступили: от имени председателя Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» Евгения Луганцева – исполнительный директор ассоциации, доктор политических наук Виктор Ляхов, а от имени декана факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, сопредседателя Общероссийской общественной организации «Российское общество политологов» Андрея Шутова – Заслуженный деятель науки РФ, доктор политических наук, профессор, заведующий лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС Александр Понеделков.

Затем проф. Понеделков А. В. выступил с докладом «О проблемах противодействия коррупции в современной России и возможных направлениях повышения эффективности антикоррупционной деятельности». Он отметил, что в рамках подготовки к заседанию Круглого стола в ноябре – декабре 2017 г. в 15 регионах Российской Федерации был проведен социологический опрос экспертов по указанной теме, в котором приняло участие свыше тысячи человек. По мнению участников опроса, коррупция в наибольшей степени поразила правоохранительные органы (87,5 %), органы государственной власти и местного самоуправления (77,1 %), судебную систему (64,6 %), бизнес и предпринимательство (39,6 %), образование и науку (39,6 %).

При этом эксперты считают, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» на сегодняшний день является основным документом, регламентирующим противодействие коррупции. Однако ни один эксперт не высказался категорично, что основные принципы данного закона соблюдаются в полной мере. 6,3 % экспертов считают, что закон вообще не работает, 70,8 % экспертов считают, что меры борьбы с коррупцией, скорее, эффективны.

Настораживает, что при подобных оценках не было получено аргументированного ответа на вопрос: почему при наличии правовых инструментов, декларируемой готовности бороться с коррупцией, руководители органов власти разного

уровня и политических партий, в обществе практически не снижается уровень коррупции.

Задача научного сообщества, отметил докладчик, сегодня заключается в том, чтобы теоретические алгоритмы противодействия коррупции были реализованы в практической жизни, и антикоррупционные процессы приобрели необратимый характер.

Именно об этих алгоритмах говорил в своем выступлении доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ (г. Ростов-на-Дону) Виктор Овчинников. Тема его доклада «Типология феномена коррупции в пространстве координат легальности и легитимности».

Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, директор центра правовых исследований, заведующий кафедрой теории и истории права и государства, главный редактор журнала «Северо-Кавказский юридический вестник» Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС (г. Ростов – на – Дону) Дамир Шапсугов сделал доклад на тему «Природа человека и нравственный закон общества в законодательстве и практике его применения, как основы для противодействия коррупции», заслушанный с большим вниманием и вызвавший ряд интересных вопросов.

Во всех государствах мира, отметил докладчик, ведется в той или иной мере все нарастающая борьба с коррупцией, иногда выделяются отдельные страны, в которых она якобы успешно завершена, увеличивается число ученых, обеспокоенных недостаточной изученностью явления.



И сегодняшний Круглый стол – одно из проявлений этой тенденции.

Конечно, уже выявлено много причин неизживаемости данного явления: условия потребительского общества, низкий уровень культуры, несовершенство законодательства, деформация правового сознания сотрудников правоохранительных органов, вовлеченных в коррупционную деятельность. Перечень можно продолжить, но в своем кратком выступлении он остановился на двух проблемах: о понятии природы человека и нравственного закона и их воплощении в законодательстве и практике его применения как основы для противодействия коррупции, а также на особенностях юридического мышления, конструирующего законодательство и лежащего в основе практики его применения.

Раскрывая содержание поставленных вопросов, докладчик отметил, что природа человека всегда связана с характером общества, в котором он живет. Сегодня достаточно очевидно, что коррупция возникла и стала практически обязательным спутником потребительского общества, ценности которого «вращаются» вокруг

необходимости все большего удовлетворения растущих потребностей человека в материальных благах. В недавнем советском прошлом именно эта ценность составляла едва ли не основу идеи коммунизма, дополнявшуюся, правда, идеей всестороннего развития личности.

Докладчик отметил, что пока общество остается потребительским и в плане производства материальных благ и в плане производства сознания, он неизбежно будет сталкиваться с явлениями, подобными коррупции, поскольку такая жизненная установка в таком обществе ни в какой данный момент не может быть реализована всеми членами общества. И обладание властью создает для отдельных его членов возможности, перед которым трудно устоять. Но противодействие этому явлению, конечно, должно иметь место, пока не преодолен «узкий горизонт» потребительского общества.

Противодействие коррупции одновременно есть и развитие природы человека, переход ее на новые уровни, и с этой точки зрения весьма важно знать, что она представляет собой, является ли она «вечным очагом» коррупции и как она должна развиваться в процессе прогрессивного развития человека.

Кратко отметив, что естественная, физическая, биологическая природа человека является системой потребностей, удовлетворение которых необходимо для производства и воспроизводства его органической жизни, а вторая сторона природы человека представляет собой развивающиеся способности и потребности по воспроизводству ценностей, удовлетворение которых обеспечивает его цивилизованное развитие. Ее ядром является нравственный закон, содержание которого известно по священным книгам, категорическому императиву И. Канта, аксиомам Ивана Ильина: человеческое достоинство, автономия личности, взаимное признание прав.

Обе стороны природы человека должны находиться во взаимном проникновении, гармонии, составляющей формулу правового законодательства. Но законодательств всегда отдает приоритет то одной, то другой стороне природы человека, тем самым деформируя ее, что становится одной из главных причин правонарушений, в том числе и коррупции.

Далее Д. Ю. Шапсугов обратил внимание на особенности мышления, выражением которого стал понятийный аппарат, используемый в Законе РФ № 273 «О противодействии коррупции…»

Он отметил, что понятие коррупции, данное в названном законе как перечень правонарушений, демонстрирует его понимание как непосредственной данности, что гносеологически означает отсутствие перехода в познании коррупции от непосредственного знания о ней к опосредованному и следовательно, оставляет открытым вопрос о ее сущности, без чего борьба с ней становится борьбой с явлением, сущность которого неизвестна. Это одна из причин, по мнению докладчика, недостаточной эффективности этой борьбы как борьбы с ее отдельными единичными проявлениями, напоминающей борьбу известного мифологического героя с чудовищем с постоянно вырастающими вновь его головами.

Подобные замечания им были высказаны и в отношении понятий правовой основы и основных принципов борьбы с коррупцией.

В заключение, подводя итоги своего вступления, Д. Ю. Шапсугов подчеркнул, что отсутствие гармонии двух сторон природы человека, незакрепленность ее в законодательстве, господствующий в законодательстве и в научной литературе о коррупции рассудочный характер мышления, дополняемый условиями существования

человека в потребительском обществе, не способен в надлежащей форме удовлетворять органические и культурные потребности человека, поддерживая между ними гармонию – становятся комплексом факторов, содействующих росту коррупции. Но современное общество не только борется с коррупцией, но и переходит на новые уровни развития.

Роль названных и других факторов, по мнению докладчика, в процессе перехода от потребительского общества к информационному будет резко изменяться. Все то, что сегодня мы называем работой, будет переходить к роботам, что создаст возможности для человека заниматься только творчеством, составляющим его социальное назначение.

«Коррупция – порог нравственности и сознания» – тема выступления доктора юридических наук, профессора ЮРИУ РАНХиГС Натальи Апостоловой. Она отметила, что борьба со взяточничеством в нашей стране ведется на всех уровнях и направлениях. В 2017 г. В Следственный комитет РФ поступило почти 23 тысячи сообщений о коррупционных преступлениях. Возбуждено 14,5 тысяч уголовных дел. Чаще других фигурантами дел о коррупции становятся правоохранители и чиновники. Из всех обвиняемых – 945 сотрудников органов внутренних дел, 571 чиновник государственных, муниципальных учреждений и предприятий, 529 – местного самоуправления, 490 военнослужащих, 277 работников образования и науки, 221 работник здравоохранения. Более 400 обвиняемых – «неприкасаемые»: прокуроры, судьи, следователи, адвокаты и прочие… В прошедшем году ущерб по уголовным делам о коррупции составил 10,3 миллиарда рублей.

По мнению докладчика, нравственное оздоровление нашего общества должно относиться ко всем уровням социальной организации и систем власти и опираться на возможности пользования жизненными благами для всех членов общества.

Доктор политических наук, исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области Виктор Ляхов выступил с докладом «Анализ видов и форм коррупции, антикоррупционной деятельности органов местного самоуправления Ростовской области». Он подчеркнул, что коррупция в органах власти приводит к срыву социально-экономической политики государства. А в результате сращивания правоохранительных органов с преступными элементами создается среда, которая является существенным препятствием борьбы с коррупцией. В частности, за взятки организуется давление со стороны представителей правоохранительных органов на конкурентов в коммерческой сфере.

В связи с этим в муниципалитетах разработаны и реализуются муниципальные программы, в которых обязательно содержатся антикоррупционные мероприятия, представленные, в том числе, отдельными подпрограммами. Так, в Таганроге разработана и реализуется муниципальная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» на 2014 – 2020 гг., в состав которой входит подпрограмма «Противодействие коррупции в городе Таганроге». Подобные программы действуют во многих других муниципалитетах, к примеру, в городах Ростове-на-Дону и Шахтах, Октябрьском, Зимовниковском районах, Калининском сельском поселении. Везде приняты нормативно-правовые акты, обеспечивающие реализацию антикоррупционной политики.

«Приоритеты антикоррупционной правовой политики» – тема выступления доктора юридических наук, профессора ЮРИУ РАНХиГС Алексея Овчинникова. Он отметил, что для борьбы с коррупцией следует привлекать общественные организации, в частности, такую эффективную как Общероссийский народный фронт. Следует также изменить законы по формированию властных структур. А выборы в представительные органы власти проводить по мажоритарной системе, что ограничит попадание во власть случайных людей по партийным спискам.

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления ЮРИУ РАНХиГС Руслан Овчиев проанализировал перспективы антикоррупционной политики России.

«Коррупционные угрозы инновационному развитию Российской Федерации и политика национальной безопасности как инструмент их нейтрализации» – тема доклада доктора экономических наук, доцента, декана факультета политологии ЮРИУ РАНХиГС Татьяны Черкасовой. Она заострила внимание на том, что системное решение данной проблемы возможно только на основе реализации стратегической задачи, нацеленной на формирование и развитие новой по форме и содержанию антикоррупционной системы государственного управления. Только такая система может обеспечить верховенство закона, в полной мере способствовать соблюдению прав и свобод человека, переходу социальной системы «личность – общество – государство» на более эффективные технологии социального взаимодействия. По данным Международной неправительственной организации Transparency International в 2016 г. Россия занимала по индексу восприятия коррупции 131 место из 193 стран, которые подверглись мониторингу.

Доктор политических наук, профессор, директор Института междисциплинарных глобальных процессов и глокализации Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) Александр Старостин выступил с докладом «Противодействие коррупции: междисциплинарный подход». Он подчеркнул, что немаловажное значение для преодоления коррупции в органах государственной и муниципальной власти имеет оценка психологических факторов коррупционного поведения среди государственных и муниципальных служащих, как индивидуально-психологических, так и ситуационных. Оценка этих факторов и выработка адекватных стратегий по их преодолению должны входить в задачи кадровых подразделений, работа которых характеризуется большой степенью формализма.

Большой интерес собравшихся вызвало выступление доктора политических наук, доктора юридических наук, профессора ЮРИУ РАНХиГС Сергея Воронцова на тему «О некоторых аспектах противодействия коррупции в сфере управления публичной собственностью». Он подчеркнул, что в 2018 г. исполнится 10 лет с начала современного этапа реформ в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации, начало которому принято считать с момента выхода в свет Национального плана противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. и принятия Федерального закона от 25.12.2008 «О противодействии коррупции». Докладчик отметил, что за десять лет органами прокуратуры выявлено свыше 3 млн. нарушений законодательства о противодействии коррупции. За десятилетний период за совершение коррупционных правонарушений свыше 86 тысяч лиц по постановлению про-

куроров были привлечены к административной ответственности. Все чаще по инициативе прокуроров за коррупционные правонарушения чиновников увольняют со службы в связи с утратой доверия. Только за прошлый год по такому основанию было уволено около 380 лиц, а в первом полугодии нынешнего года – уже почти столько же.

За последние пять лет, по информации Следственного комитета России, на скамье подсудимых оказались участники порядка четырехсот преступных групп, связанных со злоупотреблением служебным положением. В суд было направлено свыше шестидесяти тысяч уголовных дел о преступлениях подобной направленности. Из них свыше 36 тысяч – в отношении должностных лиц и почти 25 тысяч – в отношении взяткодателей.

По информации председателя следственного комитета России А. Бастрыкина, чаще других фигурантами дел о коррупции становятся представители правоохранительных органов, должностные лица муниципальных учреждений и предприятий, органов местного самоуправления, а также образования и здравоохранения, военнослужащие. Так, в 2017 г. в числе обвиняемых в коррупции – 845 сотрудников органов внутренних дел, 571 должностное лицо органов местного самоуправления, 490 военнослужащих, 277 работников образования и науки, 221 работник здравоохранения.

«Функциональные особенности системной коррупции в условиях социально-политического кризиса в современном российском обществе» – тема доклада доктора социологических наук, профессора Южного федерального университета Максима Васькова. По убеждению докладчика, коррупция, которая действует на Западе, и которая существует в нашей стране, выступает в качестве органичной составляющей устройства власти, но они имеют разный масштаб и конкретные проявления. Но за рубежом работают системы социального, политического и правового контроля, которые равны для всех, в России же такие механизмы не работают. В странах развитой и работающей демократии коррупция есть, но она не носит такого всепроникающего и системообразующего характера, как это происходит в России. Коррупцией в нашей стране можно называть не только продажность чиновника, если рассматривать это через призму идеальной ситуации, которую описывал М. Вебер, а подмену функционального и процессуального назначения институтов государства и общества, формирование и распространение преступного коррупционного сознания в массовые сферы обществ и его устойчивое воспроизводство.

Тема выступления доктора филологических наук, профессора ЮРИУ РАНХиГС Ольги Коноваловой – «Коррупция и ее отражение в СМИ». Сопоставляя тематику СМИ недавнего прошлого и современных докладчик пришла к выводу, что из медиапространства исчезли очерки, связанные с представлениями о справедливости, чести, достоинстве, беззаветном служении Родине. Они выступали своеобразным гарантом незыблемости духовно-нравственных ценностей. Анализ двух нынешних федеральных изданий – «Комсомольская правда» и «Московский комсомолец» – показал, что 90 % всех публикаций – это материалы о певцах, художниках, актерах, режиссерах, писателях. Описываются «тусовки» знаменитостей, дорогие яства, модные наряды. И молодой читатель заворожен: вот она – настоящая жизнь. Духовно-нравственные ценности постепенно отходят на второй план, а все помыслы устремлены к успеху, богатству. О простых тружениках речь чаще всего заходит тогда, когда они преступают закон.

Доктор политических наук, профессор ЮРИУ РАНХиГС Светлана Кузина проанализировала тему «Политические аспекты влияния конфликта интересов на эффективность государственного управления». В коррупционных отношениях, отмечено в выступлении, выражающих конфликт интересов коррупционеров и общества всегда присутствуют три субъекта:

- государственный служащий, совершающий незаконные действия в пользу заинтересованной стороны;
- заинтересованная сторона, желающая получить блага в обход закона;
- потерпевшая сторона – государство как представитель общества.

В настоящее время наиболее коррупционноемкими являются следующие области государственного управления: государственные и муниципальные поставки; распределение земли; налоги; перераспределение собственности; назначения на государственные и муниципальные должности. Приемы общеизвестны: использование клановых и семейных связей, включение сумм взяток в цены государственных контрактов, мошенничество всех типов. Коррумпированные чиновники берут проценты («откаты» доходят до 70 %) от суммы государственного заказа. Защита общества от так называемой «беловоротничковой» преступности является задачей государственных правоохранительных органов, и эта задача имеет социально-экономическое, политическое, идеологическое, правовое и нравственно-культурное значение.

Первый заместитель Представителя МИД России в Ростове-на-Дону, доктор политических наук Виктор Харченко отметил в своем выступлении опыт других стран в борьбе с коррупцией и предложил нашим правоохранительным органам использовать в своей практике передовые достижения своих зарубежных коллег.

«Антикоррупционная стратегия в системе послевузовского образования: опыт Германии и России» – тема доклада доктора филологических наук, профессора ЮРИУ РАНХиГС Нины Котовой. Она отметила, что поскольку в нашей стране антикоррупционная сторона деятельности образовательных организаций исследуется сравнительно недавно, разумно обратиться к опыту западноевропейских стран, в частности, Германии.

Граждане Германии считают, что система образования в их стране менее всего подвержена коррупции. Однако за последние годы произошло несколько громких скандалов, касающихся присвоения степени доктора наук. Согласно статистическим исследованиям, проведенным в Германии, около 600 из 25000 человек, получивших докторскую степень в Германии за год, использовали незаконные средства.

Практически все перечисленные аспекты коррупционной составляющей при защите ученых степеней наблюдаются и в России. Однако при всех положительных тенденциях и стремлений к транспарентности, мы не можем говорить о значительных успехах противодействию коррупции.

Кандидат экономических наук, доцент ЮРИУ РАНХиГС Юлия Мащенко остановилась в своем выступлении на особенностях проявления коррупции в социальной сфере России, а начальник отдела кадров федерального государственного казенного учреждения «Донской спасательный центр МЧС России (г. Ростов-на-Дону) Артем Бабюк проанализировал основные направления государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции в МЧС России.

«Коррупция и ее социально-экономические последствия» – тема доклада кандидата экономических наук, профессора ЮРИУ РАНХиГС Ивана Харченко. По его мнению, система наказания в России за коррупцию не отличается гибкостью. Как свидетельствует практика, коррупционеры, а особенно крупные никогда не отбывают весь срок пребывания за решеткой. Существует масса способов минимизации наказания. Самое страшное наказание для коррупционеров – это конфискация материальных и финансовых активов у них и ближайших родственников. Подобным образом действуют на Западе. Отбирают все, кроме установленного социального минимума. Лишают льготных пенсий и выслуги лет, вводится пожизненный запрет на занятие государственных должностей и ведение бизнеса.



Доктор политических наук, доцент ЮРИУ РАНХиГС Галина Уварова в своем докладе «Направления повышения эффективности противодействия коррупции и обеспечения свободы экономической деятельности в РФ» подчеркнула, что важнейшим направлением деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции является устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности. Федеральной антимонопольной службе для противодействия картелям необходимы полномочия на получение результатов оперативно-розыскных мероприятий. Необходимо совершенствовать процедуры государственных торгов, делая их понятными и прозрачными.

«Детерминанты коррупции и особенности формирования антикоррупционной культуры обучающихся» – тема выступлении доктора социологических наук, профессора ЮРИУ РАНХиГС Владимира Сологуба.

Всего в ходе двух дней работы Круглого стола выступило свыше тридцати ученых. Материалы Круглого стола «Проблемы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе и пути их решения в современной России», опубликованы издательством ЮРИУ РАНХиГС в 2018 г. и в журнале «Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление». Высоко оценен также изданный сборник информационно-аналитических материалов, содержащий результаты социологического опроса, проведенного до заседания Круглого стола.

Воронцов С.А.,
доктор юридических наук, профессор,
Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС

Понеделков А.В.,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор, зав. лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления,
Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС