

*The materials and methods. Based on the creation of mathematical models based on the principles of controllability, trainability, adaptability and development. The implementation of these principles implemented by means of the mathematical apparatus of the theory of stochastic automata operating in random environments.*

*Results. The structure of the stochastic automaton obtained a formal expression for the final probability of the automatic stay in their States.*

*Conclusions. Built automaton model due to the properties of the appropriateness of behavior and asymptotic optimality are able to adapt to variations of environmental effects caused by the receipts in the budget from taxes.*

**Keywords:** *inter-budget regulation, mathematical model, stochastic automaton, the final probability.*

УДК 330.162

### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

**Чеботаренко  
Елена  
Сергеевна**

кандидат экономических наук, начальник отдела интегрированных коммуникаций, Поволжский государственный университет сервиса (445011, Россия, г. Тольятти, ул. Гагарина,4).  
E-mail: chebotarenko\_e@mail.ru

#### **Аннотация**

*В статье показано, что правовые меры в сфере противодействия коррупции, связанные с ужесточением законодательства и порядка деятельности государственных органов, введением антикоррупционных стандартов, недостаточны для преодоления негативных явлений. Цель данной статьи – рассмотреть факторы противодействия коррупции, которые связаны с развитием в стране негосударственных институтов и механизмов общественного контроля. Дается оценка современного состояния развития некоммерческого сектора, институтов региональных общественных палат и общественных советов при органах исполнительной власти, информационной открытости о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Делается вывод, что несмотря на позитивные изменения, произошедшие в последние годы, институциональная база гражданского общества в нашей стране находится в стадии становления, сохраняются финансовые и административные барьеры, препятствующие эффективной работе негосударственных институтов, кроме того, начинают проявляться негативные последствия формализации и имитации общественного участия.*

**Ключевые слова:** *коррупция, негосударственные институты, гражданское общество, общественный контроль, общественные участие, региональные общественные палаты.*

Как известно, в последние годы в России предпринят целый ряд мер, направленных на борьбу с коррупцией. Ядром антикоррупционного законодательства в стране стали федеральный закон «О противодействии коррупции», принятый в 2008 г. и федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» от 2011 года. В соответствии с этими нормативными документами были определены сферы и направления противодействия коррупции в стране. Однако анализ международных и внутрироссийских показателей коррупции показыва-

ет, что острота проблемы в стране не ослабевает. Согласно рейтингу Transparency International значение Индекса восприятия коррупции за 2015 г. – ежегодный составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран мира – составил в России 29 баллов (119 место из 168 стран). В обществе сформировалось мнение о том, что коррупция – одна из наиболее острых проблем. По данным социологов 75% россиян отмечают усиливающуюся распространенность коррупции, а 80% молодых граждан считают взяточничество, чуть ли, не нормальным явлением [1, с. 4].

Таким образом, правовые меры государственной политики в сфере противодействия коррупции, связанные с ужесточением законодательства и порядка деятельности государственных органов оказываются недостаточными для преодоления негативных явлений. Во-первых, коррупция в России из разряда «бытовой» преобразовалась в институционализированную. Во-вторых, наряду с общепризнанными видами коррупционного поведения – взяточничеством чиновников, подкупом и вымогательством – в стране получили распространение и такие формы, как манипуляция с государственным регулированием, покровительство, nepotизм в различных сферах деятельности, которые не вписываются в «узкую» трактовку коррупции. В-третьих, низкая эффективность карательных антикоррупционных мер объясняется тем, что они не сопровождаются институциональным реформированием, нацеленным на повышение уровня социальной справедливости – обеспечением всем равных прав участия в рынке, преодолением избыточных неравенств и бедности [2, с. 67-68]. Несправедливые правила порождают оппортунистическое поведение, препятствуют возникновению добровольных обязательств по их выполнению, поэтому коррупцию неправильно связывать только с искаженной моралью, она – следствие преднамеренных действий людей, облаченных ресурсами и властью, направленных на получение личной выгоды в ущерб другим [3, с. 9-10].

О природе коррупции, ее причинах и следствиях написано немало монографий и статей российскими и зарубежными авторами [4], [5], [6], [7], [8], [9], [10]. При этом в исследованиях, на наш взгляд, значительно меньше внимания уделяется профилактическим мерам противодействия коррупции, в ряду которых значимую роль занимают обеспечение равенства прав и свобод граждан, развитие института общественного и парламентского контроля, а также принятие норм, направленных на повышение открытости и прозрачности деятельности органов власти, корпоративных бизнес- и финансовых структур. Эти меры могут существенным образом повлиять на повышение легитимности институтов современной России, на что правильно указывают исследователи [11, с. 61-65].

Цель данной статьи – рассмотреть факторы противодействия коррупции, связанные с развитием институтов гражданского общества и общественного контроля в России, дать им оценку с учетом сложившейся социально-экономической ситуации в стране.

Давая оценку действенности институтов гражданского общества, мы будем опираться на показатели интегральных индексов, которые характеризуют состояние гражданского общества, отражают его структуру, активность гражданского участия (включая ресурсы некоммерческих организаций) и влияние гражданских институтов на государственную политику [12]. О том насколько сформировались представления россиян о гражданском обществе можно судить по данным опроса ВЦИОМ «Гражданские ценности и социальные институты». На вопрос «Что лично для вас означает быть гражданином?» 42% опрошенных ответили «иметь гражданство (паспорт)»; 39 и 38% указали – «любить свою страну» и «соблюдать традиции страны»; 32% полагают, что быть гражданином это значит «испытывать гордость за страну», на «неукоснительное соблюдение законодательства» указали 27% опрошенных, на «участие в выборах органов власти» – 26%. При этом 24% считают, что «быть гражданином» означает «просто жить в стране». Действенная составляющая, характеризующая «практикоориентированную» гражданскую позицию человека, в ответах респондентов за-

нимает значительно меньшую долю. Только 13% из них полагают, что «быть гражданином» это значит «действовать в интересах общества», 9% – «заниматься общественно полезной деятельностью», 8% – «испытывать ответственность за положение дел в стране», 6% – «влиять на ключевые решения в стране» [13, с. 159].

По данным конца 2015 г. в России было зарегистрировано более 226 тыс. некоммерческих организаций различных видов. Считается, что именно некоммерческие организации составляют институциональную основу гражданского общества. При этом доля реально действующих НКО, из общего числа зарегистрированных, колеблется в регионах в диапазоне от 15 до 25% [13, с. 51]. Аналогичная ситуация отмечается и в Самарской области [14, с. 6-8].

Результативность деятельности некоммерческого сектора в значительной степени зависит от его финансовой обеспеченности, а с этим в нашей стране сохраняются серьезные проблемы. Основным источником финансирования третьего сектора в мире является государственная поддержка, которая в экономически развитых странах и больше, и разнообразнее. В среднем доля государственного финансирования НКО там составляет 48% всех источников дохода, в развивающихся – 22% [15, с. 17]. В докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 содержится информация об источниках финансирования российских социально-ориентированных НКО, которые показывают, что 53% всех источников финансирования составляют личные средства членов организации [13, с. 53].

В докладе также отмечается, что 27% социально-ориентированных НКО России вообще никогда не получали государственного финансирования [13, с. 60].

Количество россиян занятых в третьем секторе составляет немногим более 1% экономически активного населения, доля доходов НКО в ВВП составляет также около 1%. В развитых странах эти показатели в несколько раз выше: доля занятых в среднем – более 7%, а доля доходов некоммерческого сектора в ВВП – 6,5% [16, с.6]. По мнению представителей социально-ориентированных НКО, недооценка со стороны власти и бизнеса является самым значимым препятствием на пути развития третьего сектора в России (так считают 50%). Среди других причин называют бюрократизм во властных структурах и ужесточение правил режима регулирования (39%), невосприимчивость граждан к общественным запросам (38%), разобщенность некоммерческих и общественных организаций (37%), неконкурентный (монопольный) процесс принятия решений (30%), несовершенная законодательная база (25%), несвобода СМИ (22%) [13, с. 51].

О состоянии развития третьего сектора и потенциале его влияния на решение социально значимых задач можно судить по степени доверия россиян к общественным организациям. Согласно данным Центра исследования гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, каждый третий респондент (30%) отмечает, что не относится с доверием ни к каким общественным организациям, а «доверяют всем» только 11%. В целом доверия больше к ветеранским объединениям, обществам защиты прав потребителей, обществам инвалидов и профсоюзам. Оказалось, что из числа участников опроса ни о каких организациях/инициативах в своем городе (селе, поселке) не знают и не слышали 18%, слышали обо всех – 6%. Наиболее осведомлены россияне о профсоюзах (таких 46%), чуть меньшая доля (по 43%) знают о различных ветеранских объединениях, политических партиях, садовых и дачных товариществах и обществах инвалидов. 38% слышали о деятельности обществ по защите прав потребителей, 36% – о товариществах собственников жилья. 25% опрошенных знали о благотворительных инициативах, об экологических акциях – 24%, о группах школьного/студенческого самоуправления слышали 17%. Это – так называемая «пассивная информированность» людей об общественных организациях и гражданских инициативах. Что касается доли личного участия россиян в деятельности НКО, то она остается низкой: 59% не состоят ни в

каких организациях, а не готовы принимать участие в каких-либо некоммерческих инициативах на безвозмездной основе 63% [17, с. 10, 11, 14]. В Самарской области непосредственными членами НКО назвали себя только 0,4% населения [14, с. 13].

Среди функций некоммерческого сектора, наряду с реализацией гражданских инициатив, значится общественный контроль, который может играть действенную роль в противодействии коррупции. Наряду с НКО, субъектами общественного контроля являются Общественные палаты всех уровней, а также общественные советы при органах исполнительной (и законодательной) власти. В последние годы был принят ряд мер по повышению действенности этих гражданских институтов. Процесс формирования общественных советов в 2014 году был выведен из предмета ведения самих органов исполнительной власти, что повысило степень их независимости.

Уровень информированности населения Самарской области об общественных советах за 2015 год увеличился в два раза: доля тех, кто затруднился ответить на вопрос, какую роль играют общественные советы, снизилась до 18%. [14, с. 17-19]. При этом мониторинг их эффективности показал, что в целом ряде из них доля представителей власти достигает или даже превышает 50% [13, с. 163]. Наметилась тревожная тенденция: за последний год увеличилась доля тех лиц, кто считает, что советы не нужны, поскольку будут действовать в своих интересах с 6 до 25% [14, с. 19, 20]. Такой результат может быть следствием не только недостаточной информационной прозрачности работы советов, но и их качественного состава.

Можно согласиться с мнением исследователей, что значимая роль в реализации функций общественного участия и общественного контроля должна принадлежать муниципалитетам, в то время как централизация управления территорией, наметившаяся в нашей стране, замедляет технологические инновации, электронное участие и гражданский контроль [15, с. 19]. Сложившееся в России противоречие между инициативностью граждан, с одной стороны, и готовностью, возможностью местных властей организовать решение жизненно важных вопросов на местах – с другой, не получает должного разрешения. Неспособность органов местного самоуправления из-за недостаточной финансовой обеспеченности и ограничения полномочий реально повлиять на социально-экономическую ситуацию на подконтрольной территории оборачивается низкой избирательной активностью граждан, имитацией общественного участия, переадресацией вопросов на уровень глав регионов.

Эффективности общественного участия и общественного контроля в противодействии коррупции в значительной степени зависит от информационной открытости. На что указывается и в федеральном законодательстве, и в фундаментальном международном договоре – Конвенция ООН против коррупции (2003 г.). После принятием в 2009 г. Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в котором были регламентированы процедуры, способы и формы реализации права граждан на информацию, произошла продвижка в вопросах регулирования права россиян на информацию. При этом специалисты отмечают сложности в реализации этих прав на практике [18, с. 107-111]. По результатам независимого мониторинга в рамках ежегодного проекта «Инфометр» по сравнению с 2014 годом произошло существенное изменение показателей открытости Интернет-ресурсов региональных правительств, что связано не только с содержанием сайтов, но и с расширением предъявляемых к ним требований (сайты оценивались по 194 параметрам). Уровень открытости (если считать за полное соответствие 100%) составил в среднем 49,5%, а информационная открытость сайта-лидера (им оказалось Правительство Ростовской области) составила 99%. 6 сайтов региональных правительств, уровень информационной открытости которых не превышает 28%, уже два года не покидают список аутсайдеров. Среди них – Правительства Чеченской Республики,

Республики Дагестан, Республики Тыва, Севастополя, Тверской области, Администрация Приморского края, Правительства Забайкальского края, Чукотского автономного округа, Московской области, Республики Северная Осетия-Алания.

В вопросах размещения отдельных категорий информации на официальных сайтах также имеют место качественные изъяны. Так, обратная связь с населением в виде форумов, опросов, возможностей комментариев и обсуждений, остается на низком уровне; актуальная информация на сайтах появляется несвоевременно; требования первоочередности размещения открытых данных региональными властями в значительной части не выполняется [19]. Такой рейтинг стал в значительной степени следствием принятия в стране большого количества нормативных правовых актов, регулирующих процесс открытости информации.

Таким образом, институциональная база гражданского общества в нашей стране еще находится в стадии становления. В нормативном регулировании, организационном обустройстве негосударственных институтов в последние годы произошли позитивные изменения, однако сохраняются финансовые и административные барьеры, препятствующие эффективной работе этих институтов. Такое противоречивое сочетание приводит к формализации процессов самоуправления, имитации общественной активности, тормозит процесс добровольного участия людей в обустройстве собственной жизни и жизни социума. При этом общественная поддержка, открытость и общественная инициатива являются важнейшими условиями профилактики коррупции, сокращения экономических и социальных потерь от коррупционного поведения.

### **Литература**

1. *Охотский И. Е.* Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – 27 с.
2. *Вахтина М. А.* Нарушение социальной справедливости в российской экономике: причины и следствия // Карельский научный журнал. 2015. № 2 (11). С. 67-70.
3. *Белокрылова О. С., Вахтина М. А.* Что порождает коррупцию: институциональная система или человеческая сущность? (к вопросу о природе оппортунистического поведения) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 3–10.
4. *Коррупция: природа, проявления, противодействие.* Монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М., 2014. С. 629.
5. *Соловьев В. Р.* Империя коррупции. Территория русской национальной игры. – М.: Эксмо, 2012. – 288 с.
6. *Фисман Р., Мигель Э.* Экономические гангстеры. Коррупция, насилие и бедность национальных масштабов. – М.: Юнайтед Пресс, 2012. – 302 с.
7. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М.: Догос. 2010. – 356 с.
8. *Андрианов В. Д.* Коррупция как глобальная проблема: история и современность. – М.: Экономик, 2011. – 301 с.
9. *Государственная политика противодействия коррупции в современной России: учеб. пособие / С. Н. Глаголев, В. В. Моисеев; БГТУ им. В. Г. Шухова.* – Белгород: Изд-во БГТУ им. В. Г. Шухова, 2014. – 344 с.
10. *Белокрылова О. С.* Методы снижения рисков коррупции в системе государственных и муниципальных закупок // Journal of Economic Regulation. 2015. Т.6. № 4. С. 140–146.
11. *Вахтина М. А.* Состояние легитимности институтов современной России: к вопросу о роли социальной справедливости в экономике // Мир России: Социология, этнология. 2015. Т. 24, № 4. С. 60–71.
12. *Либман А. М.* Межстрановые сопоставления институтов гражданского общества: эмпирический анализ // Гражданское общество: зарубежный опыт и российская практика. – СПб: Алетейя, 2010.
13. *Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год.* – М., 2015.
14. *Доклад о состоянии гражданского общества в Самарской области в 2015 году.* – Самара, 2015, с. 6-8

15. Белокрылова О. С., Вахтина М. А. На пути к гражданскому обществу. В России принят закон об общественном контроле // Journal of Economic Regulation. 2014. Т. 5. № 4. С. 14–26.
16. «Третий сектор» в России: текущее состояние и возможные модели развития. Доклад о развитии институтов гражданского общества в России. – М.: Фонд развития гражданского общества. 2013. URL: <http://civilfund.ru/man/20>.
17. Отношение населения к НКО: экспертная оценка // Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и развитии некоммерческого сектора в РФ. 2014, декабрь. № 4. С. 6-14.
18. Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред Н. А. Шевелева. – СПб.: Сборники Президентской библиотеки. Серия «Электронное законодательство». 2012.
19. Информационная открытость региональных правительств 2015. Инфометр. 2015. URL: [http://infometer.org/analitika/vroiv\\_2015](http://infometer.org/analitika/vroiv_2015).

---

**Chebotarenko Elena Sergeevna**, Candidate of Economic Sciences, the head of department of the integrated communications; Volga Region State University of Service (4, Gagarin st., Tolyatti, Samara region, 445017, Russian Federation) E-mail: [chebotarenko\\_e@mail.ru](mailto:chebotarenko_e@mail.ru)

### EFFICIENCY OF CIVIL SOCIETY INSTITUTES ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES

#### Abstract

*In the article it is shown that the legal measures in the sphere of anti-corruption connected with toughening of the legislation and an order of activities of state bodies, entering of anti-corruption standards are insufficient for overcoming the negative phenomena. The purpose of this article – to consider anti-corruption factors which are connected with development in the country of non-state institutes and mechanisms of public control. An assessment of the current state of development of non-commercial sector, institutes of regional public chambers and public councils in case of executive bodies is given, to information openness about activities of public authorities and local government bodies. The conclusion is drawn that despite the positive changes which happened in recent years the institutional base of civil society in our country is in a formation stage, the financial and administrative barriers interfering effective work of non-state institutes remain, besides, negative consequences of formalization and imitation of public participation begin to be shown.*

**Keywords:** corruption, non-state institutes, civil society, public control, public participation, regional public chambers.