

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

О.С. НОВИКОВА

Ставропольский государственный университет

e-mail:
novasofia@yandex.ru

Изложены представления о становлении российской государственности, особенностях реформирования экономической, политической, правовой и социальной сфер жизнедеятельности. Коррупция в России остается сегодня одним из крупных препятствий для осуществления честного управления и ставит под угрозу, как демократию, так и становление институтов гражданского общества. В условиях неразвитости институтов гражданского общества политические элиты в современной России превращаются в субъекты власти, от деятельности которых во многом зависят направление и темпы политического развития государства. Наблюдается возрастание роли политической элиты, ориентированной на устойчивое развитие российского общества, хотя влияние политических элит на формирование антикоррупционной политики в России могло быть более значимым.

Ключевые слова: гражданское общество, коррупция, антикоррупционное законодательство, антикоррупционная политика, элита, политическая элита.

Становление новой российской государственности, реформирование экономической, политической, правовой и социальной сфер жизнедеятельности происходят сегодня в сложных условиях смешения национальных традиций и инноваций, столкновения собственных и зарубежных институтов, порождающих высокий уровень неустойчивости развития социума. С одной стороны, жизненные потребности общества и государства однозначно требуют долгожданного признания и утверждения прав и свобод человека, институтов, норм и процедур гражданского общества и правового государства, а с другой стороны, опыт постсоветского реформирования убеждает нас в опасности принятия стратегии вестернизации отечественной политико-правовой жизни в качестве безальтернативного развития страны.

В современной России правящий класс в XX веке существовал в моноидеологическом поле, поэтому парадокс российской ситуации заключается в том, что резкая смена идеологических векторов произошла без каких-либо существенных изменений в структуре политической элиты, а ультра-либерализм стал своеобразным символом «неономенклатурной революции», которая продолжается и в наши дни. Радикальная либеральная идеология оказалась удобной дымовой завесой, камуфлировавшей процесс захвата и дележа гигантской государственной собственности.

Такую широкомасштабную операцию, как конвертация власти в собственность, невозможно было осуществить на основе программы «обновления социализма». Либерализм оказался вполне адекватной идеологической основой не только для реализации чрезвычайно циничной по сути программы реставрации капитализма в России, но, как представлялось его новоявленным идеологам, эти идеологические клише должны были служить новой бюрократии своеобразным символом, свидетельствующим о стремлении интегрироваться в мировую финансовую и политическую элиту.

По мнению В.В. Цыганова, В.А. Бородина, Г.Б. Шишкина, превращение корысти и эгоизма в моральные принципы коррумпирует политику, а вслед за ней и государство. Коррупция действует, как хрематистический регрессивный механизм. В свою очередь, неспособность государства противостоять коррупции становится сильным аргументом в пользу либерализации – предоставления бизнесу все большей свободы. Таким образом, замыкается порочный круг: либерализм усиливает коррупцию, а коррупция – либерализм. Этот вывод противоречит официальной доктрине либералов, в соответствии с которой либерализм – главное средство борьбы с коррупцией⁴

⁴ Цыганов В.В., Бородин В.А., Шишкин Г.Б. Интеллектуальное предприятие: механизмы овладения капиталом и властью (теория и практика управления эволюцией организации). – М. Университетская книга, 2004. – С.192.



Актуальность исследуемой проблемы обусловлена тем, что в современном российском обществе масштабы коррупции в системе государственного управления достигли размеров, угрожающих национальной безопасности. Сложность борьбы с коррупцией состоит в том, что коррупция — это проблема не только криминальная, но и политическая, экономическая, социальная. Несмотря на всеобщее осуждение, декларацию борьбы с ней и обещание политических партий и руководства страны ее искоренить, коррупция продолжает уверенно существовать. Более того, на современном этапе трансформации российского общества появляется больше возможностей для коррупционных действий, последствия которых, для социального развития становятся все наиболее опасными.

Коррупция в России остается сегодня одним из крупных препятствий для осуществления честного управления и ставит под угрозу, как демократию, так и становление институтов гражданского общества, поскольку подрывает возможности государства для обеспечения стабильного уровня жизни своих граждан.

Современное состояние российской государственности отличается отсутствием постоянного влияния политической элиты на предупреждение коррупционной анархии. По утверждению Г. Гегеля, содействие анархии — это единственное преступление против государства, так как оно включает в себя «все остальные государственные преступления, и те, кто наносит вред государству не опосредованно, подобно другим преступникам, а непосредственно, нападают на само государство, являясь самыми страшными преступниками»².

Существенной стадией в ходе процесса коллективного определения проблемы коррупции, является её легитимация в обществе. Крайне важно определить ценностные основания, которые используют чиновники-коррупционеры для оправдания своего поведения. По мнению автора, фон для создания, тем более легитимации проблемы коррупции сам по себе несколько коррумпирован, так как нравственная оценка аморальности коррупционного поведения в российском обществе начинается выше практики кормления государственных чиновников и практики блата.

В большинстве случаев коррупция рассматривается как совокупность преступлений или правонарушений, совершаемых должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления для удовлетворения своих корыстных либо иных личных интересов. Коррупция является сложным, повсеместно развитым явлением, причем процесс реформирования социальных, экономических и политических основ российского общества всегда сопровождался ее значительным ростом. В современной России этому процессу сопутствует ряд проблем, которые порождают коррупцию: во-первых, медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти; во-вторых, не сформированная полностью система естественного разделения труда между властными институтами и свободными агентами рынка; в-третьих, неразвитость и несовершенство законодательства; в-четвертых, слабость гражданского общества и другое.

Масштабная коррупция негативно влияет на репутацию страны в международном сообществе, что препятствует привлечению иностранных инвестиций и создаёт угрозу социальной и экономической безопасности.

Действенная борьба с коррупцией возможна только с позиций проявления гражданственности каждого россиянина, на основе единой антикоррупционной политики, заключающейся в целенаправленном применении последовательных мер как государства, так и структур гражданского общества по устранению причин и условий, порождающих коррупцию в разных сферах жизни.

К основным направлениям антикоррупционной политики следует отнести: во-первых, коррекцию законодательства; во-вторых, более сбалансированную систему сдержек и противовесов между основными институтами власти; в-третьих, упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти; в-четвертых, изменение принципов государственной службы и контроль за имущественным положением представителей власти; в-пятых, создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств; в-шестых, укрепление судебной власти; в-седьмых, совершенствование правоохранительной системы; в-восьмых, координацию антикоррупционной политики³.

К одному из ключевых вопросов комплексной программы по борьбе с коррупцией следует

² Гегель Г.В.Ф. Конституция Германии // Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. - М., 1978. - С. 153.

³ Антикоррупционная политика: Учебное пособие для студентов факультета государственного управления. - М. : СПАС, 2004. - С. 266.



отнести реформу антикоррупционного законодательства, включающую в себя как создание собственно антикоррупционных законов, так и устранение норм и положений, способствующих и порождающих коррупцию в действующих законах. К основным недостаткам законодательства, составляющим коррупциогенный фактор, следует отнести: во-первых, для исполнения нормы права ее адресат вынужден затратить слишком много ресурсов, что вызывает у него желание «откупиться» от исполнения данной нормы; во-вторых, нормы права дают должностному лицу слишком большую возможность выбора между различными вариантами поведения по своему усмотрению; в-третьих, нормы права, регулирующие поведение должностного лица, отсутствуют, позволяя ему тем самым полностью действовать по своему усмотрению; в-четвертых, законы нередко наделяют органы исполнительной власти, а также должностных лиц правом принимать подзаконные нормативные акты либо молчаливо предполагают такое право.

Проблему упорядочения системы, структуры и функций органов исполнительной власти следует отнести к одному из направлений антикоррупционной политики, которое включает в себя следующие позиции: во-первых, установление обоснованных критериев для определения оптимальной структуры и численности органов исполнительной власти; во-вторых, декоммерциализацию государственной и муниципальной деятельности; в-третьих, обеспечение информационной прозрачности процесса принятия решений органами исполнительной власти, использования ими бюджетных средств, в том числе через доступ к финансовым документам государственных органов со стороны негосударственных организаций и средств массовой информации; в-четвертых, введение механизмов общественного влияния на деятельность ведомств.

Например, такое направление как контроль за имущественным положением представителей власти для противодействия коррупции чрезвычайно важно, поскольку от того, насколько высок статус государственного служащего, уровень оплаты его труда во многом зависит мотивация его честного служения. В число наиболее актуальных мер данного направления антикоррупционной политики входят: во-первых, установление максимально дифференцированной бюджетной классификации; во-вторых, введение механизмов финансовой прозрачности при расходовании бюджетных средств государственными, муниципальными органами и учреждениями; в-третьих, введение системы специализированных мер ответственности в отношении должностных лиц за нарушения при использовании бюджетных средств; в-четвертых, обеспечение прозрачности государственных или муниципальных закупок и заказов, их конкурсный характер; в-пятых, законодательное ужесточение требований к финансовой отчетности государственных, муниципальных предприятий; в-шестых, расширение функций и полномочий антимонопольных органов; в-седьмых, придание Счетной палате статуса основного органа государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств; в-восьмых, ликвидация института внебюджетных фондов; в-девятых, уменьшение объема наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности.

Такое направление антикоррупционной политики как укрепление судебной власти является универсальным для любой антикоррупционной программы. В современном российском обществе наиболее актуальными мерами в этом направлении являются: во-первых, введение административной юстиции, то есть создание доступной специализированной системы судебного обжалования административных решений; во-вторых, введение окружного принципа для расположения судебных органов; в-третьих, изменение порядка формирования судейского корпуса и применения дисциплинарных взысканий к судьям при сохранении гарантий независимости суда; в-четвертых, обеспечение информационной открытости судебных решений, в том числе через Интернет.

Данное направление так же предполагает следующие меры антикоррупционной политики: во-первых, проведение инвентаризации и ревизии системы правоохранительных органов и спецслужб для ликвидации необоснованного дублирования функций и полномочий; во-вторых, усиление специализации правоохранительных органов; в-третьих, повышение заработной платы работников правоохранительных органов при одновременной оптимизации их численности и усилении их ответственности; в-четвертых, внедрение в работу правоохранительных органов и спецслужб современных информационных технологий; в-пятых, более глубокое интегрирование национальных правоохранительных органов и спецслужб в международные антикриминальные организации; в-шестых, налаживание международного информационного обмена; в-седьмых, заключение международных соглашений о взаимной правовой помощи, связанной с выдачей уголовно преследуемых лиц, опросом свидетелей, доступом к банковским счетам и наложением



на них ареста; в-восьмых, организация стажировок российских специалистов в странах, где были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией; в-девятых, подготовка и выпуск современной учебной литературы по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов.

Координация антикоррупционной политики выступает одним из наиболее важнейших направлений. С системным явлением бороться несистемными методами бессмысленно и даже в определенном смысле опасно. К основным задачам координирующего антикоррупционного органа следует отнести: во-первых, участие в разработке и осуществлении антикоррупционной политики; во-вторых, организацию разработки направлений, форм и методов государственной антикоррупционной политики; в-третьих, контроль за реализацией государственной антикоррупционной политики; в-четвертых, организацию разработки проектов антикоррупционных программ федерального значения и примерных региональных и муниципальных антикоррупционных программ; в-пятых, организация разработки проектов законов, направленных на устранение условий, способствующих коррупции; в-шестых, проведение антикоррупционной экспертизы материалов конкретных уголовных, гражданских дел; в-седьмых, публичное вынесение оценки решений и действий лиц, занимающих государственные должности в системе федеральной государственной службы; в-восьмых, привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности; в-девятых, разработка и обнародование в СМИ индексов уровня коррумпированности; в-десятых, взаимодействие со структурами гражданского общества.

Следует говорить о новом витке борьбы с коррупцией начиная с весны 2005 года. 26 июля 2006 года Президентом РФ В. Путиным был подписан Федеральный закон «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию», принятый Государственной Думой 8 июля и одобренный Советом Федерации 14 июля 2006 года. Этот Закон направлен на ратификацию Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, подписанную от имени Российской Федерации в Страсбурге 27 января 1999 года. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 10 мая 2006 года сформулирована целостная программа действий по ключевым проблемам развития страны на современном этапе, прежде всего – борьба с коррупцией.

После «рокировки» В. Устинова и Ю. Чайки в качестве глав Министерства Юстиции и Генеральной прокуратуры РФ можно ожидать активизации проведения «громких» антикоррупционных уголовных процессов, хотя под видом борьбы с коррупцией может проходить элементарная борьба за смену региональных элит. Например, губернатора Ненецкого автономного округа В. Бутова обвинили в превышении служебных полномочий, затем аналогичные ситуации были с губернаторами Саратовской, Ярославской, Самарской областей (Д. Аяцковым, А. Лисициным, К. Титовым). Значительно активизировалась деятельность «силовых» структур. С 2003 года только непосредственно следственными отделами ФСБ проводилось уголовное преследование 50 чиновников высшего уровня. В 2005 году по материалам органов госбезопасности было возбуждено 960 уголовных дел в отношении коррумпированных чиновников, а в сентябре 2006 года в «разработке» находилось более 2500 дел чиновников различного уровня.

По мнению О.В. Поповой, структуры гражданского общества, активно позиционирующие себя как борцы с коррупцией, необходимо классифицировать следующим образом: во-первых, исследовательские и аналитические структуры («ИНДЕМ», «Стратегия», «Владивостокский Центр по изучению организованной преступности и коррупции»); во-вторых, общественные организации и движения (Национальный антикоррупционный комитет, Общественный антикоррупционный комитет, межрегиональное общественное движение «Против коррупции», Межрегиональная общественная организация «Комитет по борьбе с коррупцией», городской дискуссионный клуб «Гражданская инициатива»); в-третьих, организации, созданные по корпоративному признаку («Деловая Россия», Общественное движение «Журналисты за гражданское общество», Антикоррупционная коалиция Приморья, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)); в-четвертых, правозащитные организации (Общероссийское общественное движение «За права человека», региональные отделения созданы во многих субъектах РФ)⁴.

Наиболее точно экспертную функцию в борьбе с коррупцией выполняет фонд «ИНДЕМ», проводящий мониторинг ее состояния с конца 1990-х годов. Президент фонда «ИНДЕМ» Г. Сатаров считает, что во время правления Путина произошло значительное ослабление законности, хотя для эффективной борьбы с коррупцией необходимы всего три условия — свободные средства массовой информации, энергичная политическая оппозиция и независимая судебная власть.

Среди институтов гражданского общества следует назвать Межрегиональное движение «Против коррупции, бесчестия и обмана», в руководящий состав которого входят депутаты Госдумы,

⁴ См.: <http://www.espi.ru>



писатели и журналисты, руководители общественных организаций, правозащитники и бизнесмены. Межрегиональное общественное движение «Против коррупции» ориентировано преимущественно на работу с представителями властных структур и СМИ, традиционная форма работы этой организации — проведение круглых столов и семинаров с участием экспертов движения⁵.

В течение последних шести лет наиболее активными независимыми экспертами в области борьбы с коррупцией в РФ выступают, наряду с уже названными, такие исследовательские центры, как общественная организация «Антикоррупционный комитет», «Стратегия» (Санкт-Петербург) и другие. Особенностью работы таких организаций является грантовое обеспечение их деятельности, получаемое из-за рубежа. В этом смысле попытки данных организаций объективно представить уровень и специфику коррупции в РФ можно рассматривать как своеобразное «давление извне». Их деятельность можно охарактеризовать как «информативную», но не влияющую в данный момент на реальные политические процессы в РФ. Следует отметить активное, но чаще всего не слишком результативное стремление указанных исследовательских центров выступать информаторами не только активной общественности, но и властных структур, политического истеблишмента. Критериями эффективности деятельности таких структур могут быть активизация обсуждения проблем коррупции в электронных средствах связи на официальных сайтах, проведение публичных судебных процессов над крупными высокопоставленными коррупционерами, ужесточение законодательства в отношении взяточполучателей.

Особняком стоят такие учреждения, как Российский союз промышленников и предпринимателей. Формально эта организация относится к гражданскому обществу. Однако аналитики считают, что фактически она представляет собой «профсоюз экономической элиты», то есть ее усилия ориентированы на поддержку очень узкого сегмента российского общества. Российский союз промышленников и предпринимателей считает, что борьба с коррупцией должна иметь комплексный характер и охватывать следующие направления: во-первых, создание двухпартийной системы, в которой партиям выгодно друг друга уличать; во-вторых, деятельность свободной прессы, которая получает этот «слив» информации; в-третьих, роль арбитра в отношении власти в стране играет развитое гражданское общество; в-четвертых, воспитание в народе «нулевой» терпимости к коррупции, что сложно с учетом традиций взяточничества, кормления чиновников и другое.

Таким образом, следует отметить, что, к сожалению, «полная и окончательная» победа над коррупцией в принципе невозможна, поскольку ею заражены, прежде всего, властные институты и осуществлять борьбу против себя самих они в полной мере не могут, необходимы комплексные меры борьбы и совместные усилия политического руководства страны и институтов гражданского общества. Выполняемые сегодня структурами гражданского общества аналитические проекты позволяют оценить реальное состояние коррупции в отдельных сферах и регионах страны. Разнонаправленные, не достаточно скоординированные действия отдельных сегментов гражданского общества не позволяют, к сожалению, говорить сегодня о высокой эффективности борьбы с коррупцией в современной России.

ROLE OF INSTITUTES OF THE CIVIL SOCIETY IN FORMATION OF ANTICORRUPTION POLICY

Representations about becoming the Russian statehood, features of reforming of economic, political, legal and social spheres of a life are stated. Corruption in Russia remains today the one of large obstacles for realization of fair management and places under a threat, both democracy, and becoming of institutes of a civil society. In conditions of backwardness of institutes of a civil society political elites in modern Russia turn in subjects of authority on which activity in many respects the direction and rates of political development of the state depend. Increase of a role of the political elite focused on steady development of the Russian society though influence of political elites on formation of anticorruption policy in Russia could be much significant is observed.

O.S. NOVIKOVA

The Stavropol state university

e-mail: novasofia@yandex.ru

Key words: a civil society, corruption, the anticorruption legislation, the anticorruption policy, elite, political elite.

⁵ См.: <http://www.anticorr.ru>