

Галина Михайловна ЗАБОЛОТНАЯ —
профессор кафедры государственного
и муниципального управления,
доктор социологических наук
Zab-galina@yandex.ru

УДК 316.3:328.185

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

ROLE OF THE PUBLIC IN COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION

АННОТАЦИЯ. В статье анализируются причины распространенности коррупции в обществах, находящихся в ситуации экономической нестабильности и политического транзита, состояние институтов гражданского общества России и их роль в противодействии коррупции.

SUMMARY. The article considers the reasons of wide-spread corruption in different societies facing economic non-stabilization and political transition and analyses the state of civil society institutions and their role in fighting corruption.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коррупция, гражданское общество, неправительственные организации, общественность

KEY WORDS. Corruption, civil society, non-governmental organizations, the public.

На высшем государственном уровне коррупция признана одной из угроз национальной безопасности России. О влиянии масштабов коррупции на экономическое развитие свидетельствуют следующие расчеты экспертов: если транзакционные издержки бизнеса в виде взятки составляют 10% от ВВП, то это ведет к резкому замедлению экономики, 15% — к застою и регрессу, на грани 17-18% наступает экономический паралич [1; 167]. Согласно другим расчетам, основанным на методе математического моделирования, коррупционные отношения власти и бизнеса снижают темпы роста ВВП на 5% [2; 19]. Коррупция затрудняет решение проблемы бедности, стимулируя перераспределение национального дохода и бюджетных ресурсов в пользу кланового паразитического потребления. Наконец, коррупция опасна тем, что разлагает моральную атмосферу общества, изменяет систему ценностей, искажает предпринимательскую, трудовую и политическую мотивацию, порождает у одних психологию вседозволенности, а у других — чувство беспомощности.

Коррупция присутствует во всех основных сферах, определяющих жизнедеятельность общества и индивида. Наряду с коррупцией в государственном секторе не менее распространена «коммерческая» коррупция (внутри частного сектора) и в гражданском секторе (использование «темных» схем финансирования партий, лоббирование интересов корпоративных групп при осуществлении проектной, экспертной деятельности). Огромный размах приобрела бытовая или низовая коррупция. При этом можно говорить о дуальности массового сознания: негативно оценивая коррупцию в верхних и средних эшелонах власти, те же рядовые граждане, хотя и не одобряют, но все же более терпимо относятся к бытовой коррупции, более того, сами участвуют в коррупционных практиках (взятки работникам ГИБДД, милиционерам, взятка за устройство ребенка в садик, «откуп» от службы в армии и др.). Согласно опросам Фонда Индем, 75% респондентов пользовались возможностью решить свои проблемы с помощью взятки [3]. Результаты анкетного опроса жителей Ямала, проведенного кафедрой

политологии Тюменского госуниверситета в рамках исследовательского проекта «Гражданское общество Ямало-Ненецкого автономного округа: состояние, тенденции развития» также свидетельствуют, что проблема коррупции слабо актуализирована в сознании респондентов: лишь 15,1% из них считают ее проблемой, вызывающей озабоченность.

То обстоятельство, что в коррупционные практики вовлечено практически все общество (именно подобный неутешительный вывод делают многие исследователи коррупции), определяет и сложность борьбы с ней. Реформирование системы государственной и муниципальной службы, правоохранных органов, ужесточение системы санкций за коррупционные преступления, совершенствование нормативно-правовых актов на предмет сокращения в них «коррупционных ниш», — несомненно, важные направления антикоррупционной политики, но они не дадут должного эффекта, если не будут подкреплены борьбой против коррозии нравственных ценностей, целенаправленной воспитательной работой по формированию нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Деформация ценностей проявляется в попытках морально «оправдать» взяточничество ссылками на низкую зарплату. Согласно анонимному опросу, проведенному среди московских милиционеров, они готовы отказаться от взяток, получая 150-170 тыс. руб. и социальный пакет, т.е. за сумму, в 8-9 раз превышающую среднюю общероссийскую зарплату [4; 14]. Примечательно, что представители коррупционно опасных видов профессий главным средством минимизации коррупции в своей среде считают прежде всего повышение заработной платы. Конечно, удовлетворенность оплатой труда, желание сохранить свое рабочее место выступают сдерживающим фактором для коррупционной мотивации. Но без изменения ментальности и культуры представителей этих профессиональных групп данные меры не приведут к должному результату.

Почему коррупция в массовом масштабе самовоспроизводится в российском обществе, несмотря на все попытки борьбы с ней? Коррупция есть и в развитых странах. Но общества, находящиеся в состоянии нестабильности, экономического и политического транзита, имеют повышенный риск коррупции. Причина массового воспроизводства коррупционных практик кроется в институциональных разломах, который можно понимать как разрыв между новыми и старыми нормами, как дефекты официальных правовых и социальных институтов.

Остановимся на наиболее популярных социологических подходах, которые используются при объяснении российской ситуации. Прежде всего, это объяснение коррупции через трактовку общественных отношений как социального обмена. Обмен предполагает наличие доверия. В условиях нестабильности размывается базовое доверие в обществе. Но, как пишет польский социолог П. Штомпка, социальная жизнь не позволяет создаться вакууму, и он заполняется псевдодоверительными связями: «Если доверие отмирает, то возникают другие социальные механизмы, как заменители доверия, удовлетворяя универсальные потребности в упорядоченности, предсказуемости, эффективности, справедливости» [6; 207]. Согласно социологу, коррупция вызывает ложное чувство упорядоченности, предсказуемости, контроля над людьми, принимающих решения. В трактовке взятки М. Шабановой, есть форма «неправовой солидарности» двух субъектов, когда первый, вместо того чтобы контролировать другого и налагать на него санкции за нарушение прав неких третьих лиц, проявляет к нему лояльность и даже консолидируется с последним в осуществлении противозаконных действий [7; 59]. В контексте данного социологического подхода коррупция опасна тем, что она замещает нормальные социальные свя-

зи псевдоотношениями и формирует «больное псевдообщество» (терминология П. Штомпки).

Согласно неинституционализму, в частности Д. Норта [8], который широко используется в экономической, социологической и политической науках для объяснения неформальных институтов и практик, коррупционные платежи есть неформальный способ снижения легальных транзакционных издержек. Неформальные практики заменяют собой формальные формы отношений, поскольку более «выгодны» для участвующих в них, нежели последние. При выборе стратегии поведения актер будет принимать во внимание, какие транзакционные издержки будут выше — легальные или теневые. Так, взятка чиновнику, который поможет положительно и оперативно решить какую-либо проблему, оказывается более выгодной для гражданина, нежели затраты свободного времени, здоровья и другие издержки следования формальным процедурам, хождения по бюрократическим инстанциям или судам. Следуя логике неинституционализма, одним из средств профилактики коррупции является повышение вероятности риска наказания и его строгость. Другими словами, цена возможных потерь от возможного коррупционного поведения должна быть выше сиюминутной выгоды. Применительно к рассматриваемой проблеме этот вывод означает, что любой коррупционер должен понимать, что сиюминутная выгода обернется для него не условным сроком, а реальным наказанием. В числе других средств, минимизирующих возможность коррупционного поведения, — снижение издержек, связанных, например, со сложностью административных процедур, в частности, при открытии и ведении бизнеса.

Но справиться с коррупцией, используя только силовую составляющую, невозможно. Опыт западных стран показывает, что ее минимизация есть результат более эффективных и системных мероприятий, контроля над условиями, благоприятствующими коррупции, использования, наряду с правовым и в целом с властным ресурсом, гражданского ресурса и общественного контроля. Необходимость объединения ресурсов государства и гражданского общества для борьбы с коррупцией артикулирована сегодня в России на высшем государственном уровне. Заложена институциональная основа совместных антикоррупционных стратегий: проблемой коррупции занимается Общественная палата РФ; общественные советы, созданные при органах власти; представитель общественности (от Общественной палаты РФ) входит в состав Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. В сентябре 2009 г. появились два указа президента РФ, согласно которым письменная информация, представленная Общественной палатой РФ, руководящими органами политических партий и общероссийских общественных объединений, является основанием для проверки полноты и достоверности сведений о доходах, имуществе лиц, замещающих высшие должности в РФ, и кандидатов в таковые, прочих госслужащих, обязанных подавать декларации, руководителей госкорпораций [9]. Несомненно, что последние новации повышают значение общественных организаций и партий в борьбе с верхушечной коррупцией. Но, как показывает опыт Запада, только реальная политическая конкуренция партий, практика журналистских расследований являются факторами, сдерживающими верхушечную коррупцию. Но этот же опыт свидетельствует и о том, что проблема коррупции часто политизируется и используется против политических конкурентов.

Объективно гражданское общество заинтересовано в минимизации коррупции, хотя бы в силу того, что бизнес перекладывает коррупционные транзакционные издержки на людей (из которых, собственно, и состоит это гражданское

общество), учитывая их в стоимости товаров или услуг. Будут ли общественность и институты гражданского общества периферийными или полноценными акторами антикоррупционной политики?

В оценках состояния гражданского общества России со стороны обществоведов звучит пессимизм. Эти оценки разделяет и население. Так, согласно результатам исследования, проведенного в ЯНАО, население скептически оценивает возможности общественных организаций в защите своих интересов. Только 8% опрошенных готовы прибегнуть к их помощи, а еще 6,3% — к помощи профсоюзов. В то же время 46,7% опрошенных готовы решить свои проблемы, используя связи и знакомства; еще 14,8% — обратятся за помощью к начальнику. Но нельзя отметить в качестве позитивного момента то, что 65,8% жителей Ямала готовы в судебном порядке отстаивать свои интересы.

Что подпитывает этот пессимизм в оценках гражданского общества, хотя в России есть примеры эффективных неправительственных организаций (НПО)? В общественной науке доминирует взгляд на гражданское общество как сеть гражданских ассоциаций, союзов, которые автономны по отношению к государству не только в плане излишней регламентации, но и финансирования. Институты гражданского общества России имеют несколько иную логику формирования и развития, нежели их западные аналоги. Ряд из них есть результат политического конструирования «сверху» и охвачены патронажными сетями. Другие, даже возникнув самостоятельно, за неимением внутренних источников финансирования, слабого развитого индивидуального и корпоративного спонсорства, вынуждены прибегать к ресурсной поддержке со стороны органов власти. Высокий уровень влияния государства на гражданское общество в ближайшее время сохранится, что определяется несколькими обстоятельствами. Во-первых, со стороны власти это реакция на тезис, что в России «слишком мало гражданского общества», который озвучивается западными, а также рядом отечественных политиков и ученых, что заставляет инициировать «сверху» гражданскую активность, оказывать ресурсную поддержку общественным организациям. Во-вторых, это альтернатива другому варианту развития институтов гражданского общества, реализованного в России, который политологи определили как «политический трансферт». Под последним понимается передача из одной политической среды в другую идей, социальных и политических практик, норм и организаций [10; 24-25]. Применительно к рассматриваемой проблеме речь идет о НПО, которые ориентированы на взаимодействие с внешними субъектами и на их донорскую поддержку. Но проблема заключается не столько в том, должно ли государство поддерживать структуры гражданского общества (в той или иной форме такая поддержка есть и в странах с давней традицией развития третьего сектора), а как избежать выборочного патронажа (в противном случае сама власть создает условия для воспроизводства теневых практик); смогут ли гражданские ассоциации сохранить объективность при реализации общественного контроля.

Что же касается оценок эффективности борьбы с коррупцией, то результаты социологических исследований, проведенных в разных регионах страны ВЦИОМ, показывают, что население не видит ни в себе, ни в НПО силу, способную противостоять коррупции. Большинство россиян считает, что с коррупцией должны бороться именно те государственные органы, которые обязаны это делать. Только 11% россиян полагают, что «с коррупцией должны бороться мы с вами, и начинать необходимо с самих себя, с изменения своих мыслей и менталитета» [11].

Пессимизм в оценках возможности использовать общественные ресурсы в борьбе с коррупцией, видимо, связан с тем, что в глазах россиян многие из гражданских ассоциаций являются формальными, квази-некоммерческими организациями, лишь имитирующими общественную деятельность (в том числе и антикоррупционную), а по сути — прикрывающими бизнес. Частично подобные оценки оправданы. Действительно, в настоящее время в России действует несколько тысяч НПО, которые ставят своей целью борьбу с коррупцией и правозащитную деятельность. Но, как отражено в докладе подкомиссии по проблемам противодействия коррупции Общественной палаты РФ, их деятельность «за редким исключением малоэффективна. Отдельные неправительственные организации антикоррупционной направленности либо вовлечены в процесс противоборства различных групп влияния, в том числе финансово-промышленных групп, и используются ими как средства давления на конкурентов, либо занимаются собственным бизнесом, не имеющим ничего общего с противодействием коррупции» [12].

Наряду с невысоким уровнем доверия населения к институтам гражданского общества есть еще одна проблема, ограничивающая его потенциал — неравномерность развития инфраструктуры гражданского сектора. Большинство НПО зарегистрированы в столичных, областных и окружных центрах. В провинции же наблюдается дефицит организаций, ориентированных на защиту прав человека, как и в целом дефицит общественности, способной выполнить экспертные функции, сформулировать социальные инициативы.

Представляется, что качественное изменение деятельности гражданских институтов, повышение собственной инициативности, «самофилтрация» и очищение от квазиорганизаций — те условия, которые должны способствовать повышению роли гражданского общества в противодействии коррупции. Другое условие — встречное движение органов власти в сторону организации реального партнерства с НПО, что может быть оформлено в создании соответствующих структур (общественно-государственных советов, комиссий), выступающих в роли экспертных, контрольных «площадок» в решении проблемы коррупции. При этом должен быть реализован равноправный формат взаимодействия представителей власти, силовых структур и общественности в подобных советах, а сама антикоррупционная политика не должна превратиться в демонстрационную кампанию, что «борьба ведется». Социальное партнерство может быть реализовано в таких форматах, как совместные «круглые столы», конференции и семинары с антикоррупционной повесткой дня.

У гражданских ассоциаций есть потенциальная возможность быть активными субъектами антикоррупционной политики. Во-первых, это приближенность к нуждам населения. Работая со своими клиентскими группами, НПО могут непосредственно видеть существующие проблемы, получать низовую информацию о коррупционных нишах, степени распространенности теневых практик, об эффективности действий по пресечению коррупции. Во-вторых, это добровольческий потенциал, который может быть реализован в просветительской деятельности, направленной на формирование гражданского сознания, в разработке PR-сопровождения антикоррупционной политики, что будет способствовать в итоге социально-психологическому, нравственному оздоровлению общества. Именно эти функции — поле пересечения интересов всех гражданских ассоциаций. Особая миссия ложится на НПО, оказывающие правовую и правозащитную помощь населению. В России существует социальный заказ на деятельность подобных организаций со стороны населения, особенно тех, кто не может

позволить себе расходы на адвоката. Так, 63% жителей участников нашего опроса на Ямале ответили, что в первую очередь в их муниципальных образованиях должны получить развитие правозащитные организации. По мнению опрошенных, эти организации должны заниматься конкретными проблемами рядовых граждан, защищать их перед произволом и незаконных действий должностных лиц и работодателей. В-третьих, через экспертную поддержку общественностью антикоррупционных мероприятий, что видится нам в следующем:

— предложение новых тематических полей при обсуждении проблем коррупции, других теневых практик;

— обеспечение социологического мониторинга, позволяющего оценить восприятие коррупции массовым сознанием, эффективность антикоррупционных мероприятий;

— разработка современных стандартов внешнего и внутреннего контроля в государственной и муниципальной управленческой деятельности, этических кодексов для государственных и муниципальных служащих;

— участие в экспертизе коррупционности нормативно-правовых актов, разработка технологий (методик) и процедур проведения экспертизы;

— осуществление контроля за выполнением решений.

Экспертная функция востребует профессионализм и компетентность общественности. Уже сегодня законодательные органы власти ощущают потребность в профессиональных экспертах, работающих в комиссиях по противодействию коррупции, осуществляющих антикоррупционный мониторинг (как правило, общественность здесь представлена бывшими работниками силовых структур [13; 52]). Нужна и ротация общественности, работающих в советах и комиссиях, что также должно повысить доверие граждан к институтам гражданского общества.

В статье мы остановились лишь на отдельных факторах, определяющих возможности и ограничения использования ресурсов гражданского общества в противодействии коррупции. Хотя ресурсный потенциал НПО ограничен отсутствием массовой поддержки, нестабильностью экономического состояния, небольшим опытом включения в новые технологии взаимодействия с властью, он востребован и должен быть реализован в противодействии коррупции в российском обществе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Россия и современный мир / Под ред. В.Д. Нечаева. М.: Изд-во ВШУ, 2007. 335 с.
2. Сулакшин С.С. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономики // Государственная политика и противодействие коррупции и теневой экономике в России / Под ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2007. С. 19-35.
3. Основные направления общественной и государственной антикоррупционной деятельности в России: <http://www.stopcorruption.ru/7.htm>
4. Привалов А. О поговорке старого доктора // Эксперт. 2009. № 37. С. 14.
5. Бурдые П. Начала / Пер. с фр. М.: Socio-Logos, 1994. 288 с.
6. Sztompka P. Mistrusting Civility: Predicament of a Post-Communist Society // Real Civil Society. Dilemmas of Institutionalization / Ed. by J. C. Alexander. Guildford, Surrey: Biddles Ltd., 1998. P. 191-210.
7. Шабанова М. «Неправовая свобода» и социальная адаптация // Свободная мысль. 1999. № 11. С. 54-97.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 129 с.

9. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению: указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 // Российская газета. 2009. 22 сентября; О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 // Российская газета. 2009. 22 сентября.

10. Макарычев А.С. Гражданское общество в России: между государством и международным сообществом // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / Под ред. А.Ю. Сунгурова. М.: РАПН; РОССПЭН, 2008. С. 19-32.

11. Программа Межрегиональной общественной организации «Комитет по борьбе с коррупцией»: <http://www.com-cog.ru/node/560>

12. Доклад подкомиссии по проблемам противодействия коррупции в Российской Федерации Общественной палаты Российской Федерации «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты»: <http://www.oprf.ru/structure/subcomissions/64/materials/1568>.

13. Чернышов А.Г. Коррупция во власти и обществе как системное явление // Государственная политика и противодействие коррупции и теневой экономике в России / Под ред С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2007. С. 46-52.

Оксана Вячеславовна ПАВЛЕНКО —
доцент кафедры уголовного права и криминологии
Института государства и права
Тюменского государственного университета
кандидат юридических наук
oksi-pavlenko@yandex.ru

УДК 343.9 (075.8)

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

PROBLEM ASPECTS OF ANTI-CORRUPTION EXPERTIZE REALIZATION

АННОТАЦИЯ. В статье определяется значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, исследуются трудности при проведении антикоррупционной экспертизы и указывается на необходимость анализа социально-правовой действительности при осуществлении экспертизы.

SUMMARY. The article determines the meaning of anti-corruption examination of regulatory legal acts, investigates the difficulties of anti-corruption expertise implementation and points out the necessity to analyse social and legal reality while executing the anti-corruption examination.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты, социально-правовая действительность

KEY WORDS. Anti-corruption examination, regulatory legal acts, social and legal reality.