

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 муниципальном управлении, 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](mailto: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.