УДК 323.2:328.185

ИЛЬИН В.И.,
ЧЕРНОВ А.Д.

Взаимодействие государства и институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации

В статье дается оценка современного состояния коррупции в России, анализируются наиболее актуальные вопросы участия институтов гражданского общества в реализации в Российской Федерации государственной политики, направленной на противодействие коррупции, исследуются наиболее эффективные механизмы привлечения общественных структур к антикоррупционной деятельности, в частности создание системы общественного (гражданского) контроля за деятельностью органов власти всех уровней.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, гражданское общество, общественная экспертиза, общественный контроль.

В условиях современного российского общества проблема противодействия коррупции является одной из наиболее острых. Об этом свидетельствуют многочисленные данные социологических опросов, а также показатели ежегодно составляемого неправительственной организацией Transparency International Индекса восприятия коррупции: в 2010 году Россия занимала 154-ю строку в данном рейтинге, в 2011 году – 143-ю, в 2012 году переместилась на 133-е место[1]. Кажущаяся положительной динамика, по словам представителей компании Transparency, объясняется прежде всего изменениями в методике определения индекса. В любом случае отставание России от ведущих мировых держав в этой сфере выглядит колоссальным и требует от Российского государства и общества принятия решительных мер.

Реализация эффективной государственной антикоррупционной политики в России невозможна без тщательного анализа причин, приведших к подобному положению дел.

История коррупции как социального явления насчитывает не одно тысячелетие: достаточно вспомнить, что одно из первых упоминаний о взяточничестве как отдельном жестоко карающемся виде преступления содержится в одном из древнейших законодательных памятников – Законах Хаммурапи. В российском законодательстве положение об одном из коррупционных деяний – "посуле" – впервые появилось в Судебнике 1497 года.

Глубокие социально-экономические и исторические корни коррупции, свойственной практически всем странам мира, не могут однако служить оправданием процветания этого явления и тем более поводом для отказа от борьбы с данным социальным злом. В то же время их необходимо учитывать для осознания сложности и масштабности проблемы, невозможности ее решения в относительно короткие сроки силами какой-либо одной государственной структуры. Успешное противодействие коррупции возможно лишь в условиях консолидации государства и гражданского общества, привлечения всех имеющихся у них ресурсов.

Коррупция по своей природе явление теневое, так что оценить ее реальные масштабы в рамках государства достаточно сложно. Официальные данные представляют собой лишь вершину айсберга, и это

также следует учитывать при разработке как долгосрочных планов и концепций противодействия коррупции, так и конкретных мер, способных повлиять на состояние дел в этой сфере. Кроме того, коррупция способна активно мимикрировать, встраиваться в изменяющиеся условия, предлагать новые схемы обхождения законов, разлагая тем самым всю государственную систему.

Переходный период в развитии российского общества, пришедшийся на 1990-е годы, спровоцировал всплеск коррупционных явлений, часто сопровождающий процессы построения нового государства и общества. Таким образом, перед современной Российской Федерацией наиболее остро стоит проблема преодоления последствий ломки советского режима и строительства демократического государства. Парадокс в том, что подлинно демократическое государство в условиях разгула коррупции построить невозможно, поскольку данное явление оказывает прямое влияние как на обеспечение государством прав и свобод личности, так и на формирование аппарата власти в государстве. Следовательно, вызванная столь быстрыми демократическими преобразованиями в России коррупция препятствует их дальнейшему осуществлению, в определенной мере нивелирует их результаты. Кроме того, засилье коррупции приводит к обострению социального неравенства и актуализации его негативных последствий (затруднению доступа к различным, в том числе и гарантированным, социальным благам, фактической безнаказанности отдельных общественных групп, уходящих от ответственности путем подкупа работников правоохранительных органов и т.д.), нарушает стабильность социальной сферы в стране[2].

Подобное положение представляет угрозу национальной безопасности Российской Федерации в целом, этим объясняется все возрастающая активность верховной власти в деле формирования и реализации государственной антикоррупционной политики.

Активное привлечение граждан к борьбе с коррупцией практикуется во многих странах мира. Наиболее эффективно институты гражданского общества работают в относительно благополучных с точки зрения противодействия коррупции государствах: Финляндии, Дании, Норвегии, Швеции. В то же время следует учитывать, что гражданское общество в указанных государствах является, несомненно, более развитым по сравнению с Россией, так как формировалось оно в течение не одного десятилетия.

Российское гражданское общество в настоящее время находится в стадии развития, и это обстоятельство детерминирует низкую эффективность функционирования его структур в антикоррупционной деятельности.

Наиболее активными участниками борьбы с коррупцией среди институтов гражданского общества позиционируют себя средства массовой информации, политические партии и отдельные неправительственные организации данной направленности. Однако их деятельность также осложняется целым рядом объективных и субъективных причин.

В то же время в современной России отмечается всплеск политической активности, сопровождающийся стремлением разнообразных институтов гражданского общества участвовать в решении наиболее острых социальных проблем, в том числе и проблемы коррупции. Это стремление учитывается властью (во всяком случае, декларативно) при разработке нормативных документов, регулирующих данную сферу деятельности.

В течение последних пяти лет в Российской Федерации приняты Федеральный закон “О противодействии коррупции”, Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы (обновляется раз в два года), Федеральный закон “О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок”, был разработан проект “Концепции взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года” и др. В каждом из указанных актов акцентируется

важная роль институтов гражданского общества в антикоррупционной деятельности. Так, "обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции" признается одним из основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции[3].

Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы предусматривает принятие мер по созданию "системы обратной связи", необходимой для оценки эффективности проводимой в Российской Федерации антикоррупционной политики и предполагающей получение информации от населения и институтов гражданского общества[4].

Наиболее полно и четко на сегодняшний момент возможности участия различных институтов и структур гражданского общества в реализации антикоррупционной политики оговорены в проекте "Концепции взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года".

В качестве одной из главных целей проектом Концепции определяется "построение системы широкого общественного контроля за органами публичной власти, соблюдением и защитой ими конституционных прав и свобод граждан"[5].

Общественный (гражданский) контроль традиционно рассматривается как один из наиболее эффективных механизмов борьбы с коррупцией, однако в современной Российской Федерации отсутствуют условия для его успешного функционирования. Это обстоятельство значительно затрудняет вовлечение структур гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики, поскольку "гражданский контроль представляет собой одну из ключевых функций гражданского общества, его субъектами являются граждане и их автономные от государства объединения, а основными объектами – органы государственной и муниципальной власти и их должностные лица"[6]. То есть гражданский (общественный) контроль направлен прежде всего на предупреждение злоупотреблений в сфере государственного и муниципального управления, которая традиционно является более коррупциогенной в силу предоставляемых ею значительных властных ресурсов. Содействие пресечению преступных действий и привлечению лиц, их совершивших, к ответственности в соответствии с действующим законодательством – главная цель и функция общественного контроля.

Создание механизмов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти как одна из мер противодействия коррупции содержится в п. 4 ст. 7. Федерального закона "О противодействии коррупции", однако подробного описания подобных механизмов и регламентации их деятельности не приводится, то есть эта норма носит скорее декларативный характер[7].

О необходимости законодательного регулирования механизмов общественного контроля было заявлено и в "Докладе об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год", подготовленном межкомиссионной рабочей группой Общественной палаты. Нормативно-правовым актом, регулирующим механизмы, критерии и процедуры осуществления гражданского контроля, по мнению членов Общественной палаты, должен стать федеральный закон "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"[8]. Общественной палатой Российской Федерации был также разработан проект данного федерального закона, который в настоящее время находится в стадии обсуждения.

Законопроект предлагает следующую трактовку понятия "общественный контроль": "деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных объектов общественного контроля"[9]. В данном случае антикоррупционная составляющая данного механизма прописана в общей форме, без специфицирующей конкретизации. В целом же общественный (гражданский) контроль, на наш взгляд, призван не только оценивать деятельность подконтрольных

объектов с точки зрения соответствия общественным интересам, но и способствовать искоренению возможностей и условий для осуществления антиобщественной, в том числе коррупционной, деятельности.

Законопроект также определяет круг субъектов общественного контроля: общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, профсоюзы, попечительские советы, саморегулируемые организации, граждане, инициативные группы. В этот перечень не включены средства массовой информации и исследовательские центры, в то время как их роль в осуществлении гражданского контроля не следует преуменьшать. Поскольку процесс реализации общественного контроля протекает в несколько этапов (мониторинг деятельности объектов гражданского контроля, общественная экспертиза решений и действий подконтрольных объектов, публикация результатов проведенных экспертиз), участие исследовательских центров и СМИ на разных этапах процедуры гражданского контроля способно значительно повысить эффективность данного антикоррупционного механизма. Так, средства массовой информации, в практику которых вошло проведение собственных журналистских расследований, нередко привлекают внимание общественности к различным фактам коррупционного поведения, требующим вмешательства не только иных институтов гражданского общества, но и правоохранительных органов.

В целом же в реализации механизма общественного (гражданского) контроля во избежание формирования коррупционных практик в самом этом механизме, на наш взгляд, в той или иной степени должны принимать участие не только все институты гражданского общества, но и отдельные граждане.

Эффективное функционирование механизма гражданского контроля возможно при условии резко нетерпимого отношения общества к коррупции. Однако, по данным опроса ВЦИОМ, проведенного в ноябре 2012 года, 25% россиян на вопрос “Если бы Вы располагали сведениями о коррупции, кого бы Вы проинформировали в первую очередь?” ответили, что не стали бы сообщать о факте ни при каких условиях. Процентные показатели ответов, полученных на аналогичный вопрос в предыдущие годы, были несколько выше: в 2004 – 33%, в 2008 – 30%, в 2009 – 29%[10], что свидетельствует о некоторых успехах в отношении формирования антикоррупционного мировоззрения российских граждан. В то же время приблизительно четвертая часть активного населения страны склонна пассивно адаптироваться к коррупционным проявлениям, нежели искать способы противодействовать им. Подобное положение дел также связано со слабостью и неразвитостью институтов гражданского общества, тем более что проинформировать правозащитные и иные общественные организации о фактах коррупционного поведения склонны лишь 9% опрошенных[11]. И это при условии, что современный этап развития антикоррупционной политики в Российской Федерации характеризуется возникновением большого числа структур гражданского общества (исследовательских и аналитических структур, общественных организаций и движений, организаций, созданных по корпоративному признаку[12]), главной целью деятельности которых является противодействие коррупции.

Достаточно низкой является и оценка результативности деятельности подобных структур: только 9% респондентов указали правозащитные и иные общественные организации при ответе на вопрос “Кто, на Ваш взгляд, наиболее эффективно борется с коррупцией?”, в то время как средства массовой информации при ответе на этот же вопрос набрали 21% голосов[13].

Таким образом, формирование у населения нетерпимого отношения к различным видам коррупции представляется, на наш взгляд, одной из ключевых задач институтов гражданского общества в сфере антикоррупционной политики. Эта же задача нашла отражение в Указе Президента РФ “О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции”.

В то же время формирование антикоррупционного мировоззрения – процесс

весьма продолжительный и кропотливый, его результативность напрямую зависит от слаженной и скоординированной работы различных общественных структур и институтов, от активности участия граждан в их деятельности и, конечно же, от уровня взаимодействия институтов гражданского общества и государственных институтов. Малоэффективное функционирование системы общественного контроля, вызванное становлением данного механизма в Российской Федерации, должно компенсироваться на этом этапе повышенным антикоррупционным контролем со стороны государства, тем более что государство обладает необходимыми рычагами и не должно перекладывать ответственность в сфере противодействия коррупции исключительно на гражданское общество.

Только формирование оптимальной системы взаимодействия государственных структур и институтов гражданского общества способно в значительной степени повлиять на улучшение обстановки в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации и преодоление значительного отставания России по данным показателям от ведущих мировых держав.

[1] Маловерьян Ю. Мировой рейтинг коррупции: Россия на 133 месте [Электронный ресурс]// Режим доступа: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2012/12/121205_transparency_index_2012.shtml

[2] См.: Ильин В.И., Мезинова О.В. Социальное неравенство и стабильность: история и современность //Среднерусский вестник общественных наук. 2007. №4. С.17–25.

[3] Национальная стратегия противодействия коррупции. [Электронный ресурс] //Режим доступа: http://base.garant.ru/12174916/#block_1000

[4] Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70047070/

[5] Концепция взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции на период до 2014 года. Проект[Электронный ресурс] // Режим доступа: http://minjust.ru/ru/node/5149

[6] Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России// Полис. 2011. №1. С. 165.

[7] Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»//Российская газета. № 4823. 2008. 30 дек.

[8] Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://gosmrech.ru/wp-content/uploads/2012/12/doklad_korrupciya.pdf

[9] Федеральный закон “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” Проект [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/18428

[10] Можно ли победить коррупцию? Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ. 24–25 ноября 2012 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113434

[11] Там же.

[12] Новиков С.Ю. Антикоррупционная политика Российского государства в современных условиях. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2009. С. 25.

[13] Можно ли победить коррупцию? Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ. 24–25 ноября 2012 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113434