

М.Б. Горный

Стратегии противодействия коррупции: роль институтов гражданского общества (вместо введения)

В России коррупция давно стала проблемой, угрожающей безопасности государства. У нас она носит системный, силовой характер, поразила практически все властные институты во всех регионах.

Для противодействия коррупции необходимы системные, согласованные усилия всех трех секторов: государства, бизнеса, общества; необходима антикоррупционная политика.

Антикоррупционная политика – это разработка и осуществление последовательных мер государства и общества с целью устранения (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию. Такие меры включают в себя¹:

- разработку на определенный период антикоррупционной программы,
- разработку планов мероприятий, конкретизирующих антикоррупционную программу,
- контроль за реализацией антикоррупционной программы,
- деятельность особого органа по противодействию коррупции (если таковой имеется),
- деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией,
- судебную практику в части применения ответственности за коррупционные деяния,
- деятельность контролирующих органов,
- мониторинг состояния коррупции,
- антикоррупционное просвещение и воспитание.

Для разработки антикоррупционной программы необходимо прежде всего определить, насколько велика коррупция в стране, т.е. измерить ее, затем расставить приоритеты и определить последовательность шагов, т.е. необходимо выбрать стратегию противодействия коррупции.

Стратегия – это последовательность мер, направленных на достижение цели, в данном случае на противодействие коррупции. Стратегия является важнейшей частью антикоррупционной политики государства.

Все стратегии можно разделить на два класса: стратегии, направленные на устранение причин коррупции и коррупционных практик, стратегии, направленные против коррупционеров, и смешанные стратегии, где присутствуют элементы первых двух.

Например, К. Головщинский и С. Пархоменко выделяют три стратегии: 1 – *предупреждение* (устранять причины коррупции); 2 – *война* (карать всех коррупционеров); 3 – *пассивное противодействие* (ничего делать не надо – рынок сам уменьшит уровень коррупции до приемлемых размеров). Хороший обзор мер по противодействию коррупции дан также в книге С.В. Бондаренко².

В современной России, по крайней мере до 2012 г., были наиболее распространены три подхода к противодействию коррупции³:

1. *Либеральный подход*. Тесно связан с работами сотрудников «Индем» (Г.А. Сатаров, В.Л. Римский и др.). Самое главное: необходимо вернуть в страну утраченные виды конкуренции. Во-первых, требуется политическая конкуренция как способ предотвращения консервации коррумпированных элит. Выборы нужны, чтобы менять в первую очередь глав муниципалитетов и регионов (они воруют больше других). Во-вторых, нужна медийная конкуренция, не в смысле теоретической свободы СМИ, а в том смысле, чтобы разные СМИ писали про разное по-разному, в том числе и про коррупцию. В-третьих, нужна экономическая конкуренция. Надо убрать доминирующую роль государства в экономике, и тогда рынок своими механизмами ограничит коррупцию до социально приемлемого уровня. В-четвертых, нужна конкуренция в зале заседания суда, чтобы обе стороны – обвинение и защита – конкурировали, чтобы решение суда было не известным заранее. И, наконец, в-пятых, нужна конкуренция в гражданском обществе. Для противодействия коррупции нам необходимо гражданское общество в смысле любого количества самоорганизованных граждан, не обязательно зарегистрированных в виде НКО. Они есть, они решили проблему и разбежались, заинтересовались новой проблемой, организовали новую инициативную группу и т.д.

2. *Административный подход*. Он связан с работами ЦСР (М.Э. Дмитриев). Группа мер, которые предлагаются, – доделать недоделанные реформы, в первую очередь административную и судебную. Надо их доделать, как планировалось и думалось в 1990-е годы, и правильные административная и судебная системы вынесут нас туда, где у нас будет Россия без коррупции.

3. *Копирование зарубежного опыта*. Этот подход наиболее близок нашему правительству: внедрить эффективные антикоррупционные институты. Ввести такие-то и такие-то санкции по таким-то статьям УК: отрегулировать внутренний контроль, подправить представление декларации о доходах и имуществе, ввести контроль над конфликтом интересов, то есть внедрить четко прописанные, опробованные и хорошо зарекомендовавшие себя за рубежом инструменты.

¹ Бондаренко С.В. Коррумпированные общества. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2002. 368 с.

² При написании подходов борьбы с коррупцией в России использованы материалы Е.А. Панфиловой

¹ Антикоррупционная политика (учебное пособие) / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Индем», Спас

Механизмы есть — но не работают. Почему? Дело в том, что та коррупция, для которой придуманы все эти инструменты, — это классическая коррупция. Такая коррупция подразумевает процесс обмена: некие предприниматели и граждане ищут какие-то дополнительные преференции и выгоды для себя и для этого обращаются к чиновнику, платят ему и получают то, что просят. В такой ситуации работают и декларации о доходах, и административная и судебная реформы, и прочие механизмы. На коррупционеров-предпринимателей направлены кодексы этики, корпоративные требования, граждан и чиновников удерживает от коррупции страх уголовного наказания и боязнь потерять работу.

В отличие от классической российская коррупция за последние десять лет приобрела форму коррупционного вымогательства. Коррупционное вымогательство — это форма коррупции, в которой ни бизнесмену, ни предприятию, ни человеку ничего от чиновника, бюрократа, иного публичного должностного лица не нужно, а публичное должностное лицо приходит и требует то, что ему хочется: деньги у гражданина, кусок собственности у предпринимателя, откат на контракте. Ни один из инструментов, которые придуманы и используются в мире, здесь не применим. О коррупционном вымогательстве нет упоминания ни в одном антикоррупционном международном документе. России надо в первую очередь вернуться от коррупции вымогательства к классической коррупции, а уже потом низводить ее до того социально приемлемого минимума, когда она не убивает людей, страну и экономику.

По мнению автора, для эффективного противодействия коррупции необходимо использовать смешанную стратегию осознания-предупреждения-пресечения, только с помощью комплексной системной стратегии можно победить системность нашей коррупции. Решающими факторами при этом являются политическая воля руководителей, прозрачность власти и эффективное общественное участие.

В рамках данного подхода выделяют три стратегии противодействия коррупции⁴:

- общественное осознание опасности коррупции и ее последствий (осознание);
- предупреждение и предотвращение коррупции (хорошее управление);
- верховенство закона и защита прав граждан (пресечение)⁵.

⁴ Теория системного противодействия коррупции, стратегии борьбы с ней изложены в следующих работах отечественных авторов (см. также литературу в этих работах): Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. 192 с.; Головщинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003; Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: Росиздат, 2002. 368 с.; Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / под ред. И. Сикоры, Киев: Визком, 2002. 132 с.; Антикоррупционная политика (учебное пособие) / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд «Индем», Спасс, 2004; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия и реформы. М.: Логос, 2010. 356 с.; Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington, D.C., 2000.

⁵ Очень похожие стратегии борьбы с коррупцией определены в Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (2008).

Логика такого разбиения предельно понятна: сначала необходимо понять, что коррупция — это плохо, и ей необходимо противодействовать (в современной России чуть менее половины опрошенных считают коррупцию приемлемой), затем следует предупреждать коррупцию, устранять ее причины, а если коррупция все-таки имеет место, то необходимо пресекать ее проявления и защищать граждан от ее последствий. Здесь мы имеем типичную смешанную стратегию, где осознание и предупреждение делают упор на устранении причин коррупции, а пресечение — на наказании коррупционеров.

В контексте данных трех стратегий деятельность, причем согласованная деятельность всех трех секторов, осуществляется по следующим направлениям:

В рамках первой стратегии (осознание) — это:

- 1.1. Общий анализ ситуации и выработка антикоррупционной стратегии.
- 1.2. Антикоррупционное гражданское образование.
- 1.3. Построение антикоррупционных коалиций.
- 1.4. Свободный доступ к информации и независимые СМИ.

В рамках второй стратегии (предупреждение — хорошее управление) — это:

- 2.1. Прозрачная власть, прозрачные процедуры (в первую очередь в бюджетном и избирательном процессе).
- 2.2. Реформирование системы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов, создание специальных органов по противодействию коррупции.
- 2.3. Общественное участие в процессах предотвращения коррупции.
- 2.4. Уменьшение вмешательства государства в дела общества.
- 2.5. Кодексы этики для политиков, чиновников, предпринимателей.
- 2.6. Снижение административных барьеров для предпринимателей и внедрение конкурсности (система государственных и муниципальных заказов, грантов и другие конкурсные механизмы).

В рамках третьей стратегии (пресечение — верховенство закона) — это:

- 3.1. Сильная и независимая судебная власть.
- 3.2. Разработка законов, не допускающих появления коррупции, и неукоснительное их исполнение.
- 3.3. Законодательство, не допускающее возможности появления коррупции, и общественная экспертиза.
- 3.4. Правовая помощь и защита, внедрение института омбудсмана и других правовых институтов.

Работа органов власти и структур гражданского общества должна вестись в соответствии с этими стратегиями по двум главным направлениям:

1. Принимать такие законодательные акты, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной, и неукоснительно исполнять их.
2. Создавать условия как для противодействия коррупции, так и для возникновения общественного участия в данном процессе, развивать это участие и повышать его эффективность.

При этом оба направления тесно переплетаются, предполагают скоординированные действия всех трех секторов, главным является второй пункт, но для его реализации также необходимо вносить изменения в законодательство.

Рассмотрим мероприятия по противодействию коррупции подробнее, а именно: антикоррупционную деятельность всех трех секторов по вышеуказанным двум главным направлениям.

Законодательство

В данной сфере необходимы действия в трех направлениях.

1. Разработка и принятие нормативных актов, исполнение которых минимизирует возможность появления коррупции (стратегия верховенства закона). От властей требуется определенная квалификация как при разработке (в основном это касается исполнительной власти), так и при принятии законов (это в первую очередь относится к депутатам). От НКО требуется проведение общественной законодательной экспертизы, что предполагает конструктивное взаимодействие с органами власти, для чего, в свою очередь, также необходима определенная квалификация (уровень проектной культуры).

2. Разработка и принятие нормативных актов, направленных на повышение прозрачности власти, введение механизмов конкурентности, создание условий для возникновения и развития общественного участия (стратегия предупреждения). Здесь, кроме законодательной экспертизы, НКО выступают в качестве разработчиков законов, что еще более предполагает наличие у них уровня проектной культуры при взаимодействии с властями. В первую очередь необходимо принять законодательные акты, регулирующие общественный (гражданский) контроль за действиями органов власти⁶.

3. Усовершенствование законодательного процесса (стратегия верховенства закона). В данном случае основная работа лежит на органах власти, в обязанности которых следует вменить проверку на идентичность принятого и готовящегося к публикации текстов, правильность нумерации законодательных актов и др. Что касается некомпетентности депутатов, принимающих, а иногда и разрабатывающих законы, то это прямая забота и обязанность организационных отделов представительных органов: повышать образование народных избранников.

Противодействие коррупции и общественное участие

Противодействие коррупции связывается сегодня в первую очередь с проведением Административной реформы, реформы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов, введением элек-

⁶ Федеральный закон № 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» регулирует процесс общественного контроля плохо (см. статью Н.Л. Евдокимовой и Приложение 1 в настоящем сборнике). Куда лучше регулирует общественный контроль закон Пермского края (см. Приложение 2 настоящего сборника).

тронного правительства, с упрощением административных процедур и уменьшением всякого рода вмешательства государства в бизнес (стратегия предупреждения) — это функция власти.

Основными проблемами, встающими на пути общественного участия в процессах предотвращения коррупции, являются:

- Сопротивление властей: органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о процедурах принятия властных решений, ревниво и недоброжелательно относятся к попыткам НКО контролировать их деятельность.

- Недостаточная мотивация самих структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: отказы участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах. Причина этому — неверие в свои силы и надежда на доброго правителя, т.е. преобладающий субъективный тип политической культуры россиян.

Для обеспечения эффективного общественного участия необходимо решить эти проблемы. Первая из них решается более или менее просто (стратегия осознания): в законодательные акты вносятся изменения, предписывающие органам власти предоставлять информацию и разрешающие участие и контроль со стороны структур гражданского общества. Представителям органов власти, кроме этого, предлагается пройти обучение в системе гражданского образования, где они получают сведения о НКО, о пользе прозрачной власти, социальном партнерстве и др. Была бы только политическая воля.

Решение второй связано с изменением типа политической культуры и представляет собой значительно более длительный и трудоемкий процесс.

Для его ускорения предлагается:

- развивать структуры гражданского общества, в первую очередь НКО и их коалиции (стратегия осознания);

- развивать систему гражданского образования среди НКО, в школах и институте, вовлекать в эту систему властные структуры, создавать специальные центры гражданского образования (стратегия осознания). Основными темами гражданского образования призваны стать: права человека, правовое образование, гражданское общество, власть, социальное партнерство, коррупция и ее предотвращение, особенность российской коррупции;

- обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах (стратегия предупреждения).

В нашей стране взаимодействие гражданского общества и власти конституцией и законами регулируется в двух сферах: во-первых, государственная поддержка некоммерческих организаций; во-вторых, право граждан и их объединений на участие в решении государственных проблем. Первая сфера более или менее успешно регулируется Федеральным законом № 40-ФЗ (2010), регламентирующим организацию, формы и механизмы государственной под-

держки социально ориентированных некоммерческих организаций. Приняты и действуют региональные законы о господдержке, реализуются программы господдержки. Вторая сфера, а именно к ней относится участие институтов гражданского общества в процессе противодействия коррупции, законодательно урегулирована гораздо хуже. На федеральном уровне только летом 2014 г. появился закон об основах общественного контроля. Данный закон не только не помогает институтам гражданского общества осуществлять контроль за деятельностью органов власти, но и сильно затрудняет такой контроль по сравнению с временем, когда подобный закон отсутствовал (см. статью Н.Л. Евдокимовой настоящего сборника). Принятие Федерального закона в ближайшее время вызовет появление подобных региональных законодательных актов. Задача некоммерческих организаций, в том числе петербургских НКО, заключается в участии в обсуждении концепции такого закона города, с тем чтобы механизм общественного контроля помогал НКО контролировать власть и реально участвовать в противодействии коррупции в Санкт-Петербурге.

Итак, настоящий сборник посвящен обзору технологий противодействия коррупции, напрямую связанных с рассмотренными стратегиями, в которых могут и должны участвовать институты гражданского общества.

В книге дан обзор проектов, антикоррупционных практик, успешно реализованных и реализуемых некоммерческими организациями России и Санкт-Петербурга. Проанализированы причины недостаточной эффективности общественного участия в процессах противодействия коррупции, представлены рекомендации повышения этой эффективности.

Подробно рассмотрены такие технологии, как независимая антикоррупционная экспертиза законодательства (статьи Е.А. Вандышевой, Н.Л. Евдокимовой), предложена последовательность шагов по осуществлению данной экспертизы, антикоррупционное гражданское образование (статьи А.Д. Галицкой и А.Б. Сорбалэ), общественный (гражданский) контроль (статьи Н.Л. Евдокимовой и К.Д. Петуховой).