ВАЛЕНТИНА КОМЛЕВА

Совпадения субъекта и объекта борьбы с коррупцией в России

Недавний коррупционный скандал вокруг губернатора Сахалинской области А.В. Хорошавина породил среди общественности новую волну сомнений в искренности борьбы с коррупцией во власти и скептические оценки успехов этой борьбы. Когда анализируешь неутешительные индексы восприятия коррупции (136-е место России в 2014 году из 174) [1], не чувствуешь остроты проблемы, потому что за сухими рейтингами не видно реальных коррупционных схем и шокирующих объемов коррупции. Но когда узнаешь конкретные случаи все новых и новых коррупционных скандалов, и одновременно информацию о количестве принятых антикоррупционных нормативно-правовых актов и программ, деньгах налогоплательщиков, направленных на эту борьбу, – невольно задумываешься о глубинных причинах непобедимости коррупции.

В 2010 году в ряде публикаций высказывалось предположение о том, что глубинной причиной неудач в борьбе с коррупцией является совпадение объекта и предмета этой борьбы. Такой вывод был сделан в результате анализа механизмов реализации национальной стратегии и плана борьбы с коррупцией, многочисленных региональных антикоррупционных программ, деятельности общественных палат и общественных советов и статистических данных о правонарушениях коррупционного характера. Статистика показывала многочисленные факты коррупции в органах власти. Одновременно именно органы власти разрабатывали, реализовывали, контролировали и оценивали эффективность антикоррупционных программ и планов. Проблема совпадения субъекта и объекта борьбы с коррупцией рассматривалась с точки зрения системного подхода как девиация в системе антикоррупционных мер и антикоррупционных институтов. Наблюдался некий дисбаланс в сторону большего участия и полномочий со стороны власти, а не общества. Вместе с тем был сделан вывод о неразвитости институтов гражданского общества и слабом экспертном потенциале неправительственных организаций, которые могли бы осуществлять независимый контроль за деятельностью органов власти. Что изменилось с того времени?

Во-первых, значительно активизировались процессы создания общественных советов и палат, кадровый состав которых качественно улучшился. Тем не менее, факт того, что общественные советы формируются при органах власти, а их отчеты и предложения носят рекомендательный характер, снижает их роль и влияние на ситуацию борьбы с коррупцией.

Остается на низком уровне активность борьбы с коррупцией как отдельных граждан, так и институтов гражданского общества. Антикоррупционная деятельность общественного объединения «Общероссийский народный фронт» (ОНФ), по сравнению с другими общественными организациями, является наиболее эффективной и наиболее квалифицированной с точки зрения общественного мониторинга ситуации. И она дает реальные результаты. При этом надо понимать лояльность ОНФ руководству страны и тот факт, что руководители органов власти стараются влиять на деятельность этой организации. В некоторых субъектах Российской Федерации сопредседателями региональных штабов ОНФ являются высшие должностные лица (например, исполняющий обязанности губернатора в Брянской области), которые, видимо, сами себя контролируют.

Во-вторых, в 2010 году в России появилась система антикоррупционного декларирования, которая должна была решить три основные задачи: противодействие незаконному обогащению чиновников, предотвращение конфликта интересов и повышение доверия населения к власти. Известный своей активностью Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл–Р» опубликовал свои Предложения по развитию системы антикоррупционного декларирования

1 Corruption perceptions index 2014: results // http://www.transparency.org/cpi2014/results

ВАЛЕНТИНА КОМЛЕВА, доктор социологических наук, декан факультета международного регионоведения и регионального управления, заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Института государственной службы и государственного управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: vv.komleva@migsu.ru

Аннотация: В статье анализируется противоречие антикоррупционной политики в России – совпадение субъекта и объекта борьбы с коррупцией. Неразвитость механизмов общественного контроля и системы некоммерческих организаций усугубляют проблему. Противоречие будет сохраняться по следующим причинам: особенности модели «большого государства» в России; самостоятельность регионов России при создании правовой среды; особенности культуры служения российских чиновников. Приводятся факты и статистика, подтверждающие выводы автора.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, государственная служба, органы власти, общественный контроль.

в России[2], большая часть которых соответствует антикоррупционной политике российского государства.

В 2014 году проверено 9,5 тыс. деклараций высокопоставленных лиц за 2013 год и по итогам были уволены восемь человек. Кроме того, 300 чиновников лишились своих постов с формулировкой «в связи с утратой доверия», еще пятистам кандидатам было отказано в замещении вакантных должностей[3]. По сравнению с 2013 годом в 2014 году на 39% увеличилось число выявленных фактов несоблюдения требований антикоррупционного законодательства. Наибольшее количество нарушений в 2014 году было связано с непредставлением или представлением неполных (недостоверных) сведений о доходах.

В-третьих, региональные парламенты приняли многочисленные законы, в разной степени связанные с борьбой с коррупцией, однако сами парламентарии не спешили соблюдать эти законы. Требования о публикации деклараций за 2013 год в полном объеме выполнили только в 31 субъекте Российской Федерации. В восьми регионах ни один депутат не опубликовал декларации. 746 региональных депутатов не разместили в интернете сведения о доходах, расходах и имуществе[4].

В-четвертых, в то же время, судя по докладам на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, появилась тенденция к снижению количества сообщений от граждан и организаций о коррупционных правонарушениях, совершённых служащими. Почти в 1,5 раза увеличилось количество государственных служащих, уведомивших о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений[5].

И, наконец, в-пятых, Россия выполняет свои обязательства по антикоррупционным стандартам Совета Европы. В разные годы Российская Федерация ратифицировала такие акты, как Конвенция Совета Европы от 27 января 1999 года «Об уголовной ответственности за коррупцию», Конвенция Совета Европы от 4 ноября 1999 года «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» и Рекомендация Совета Европы от 11 мая 2000 года № R(2000)10 «О Кодексах поведения для государственных служащих».

Вместе с тем проблема совпадения субъекта и объекта борьбы с коррупцией остается актуальной. Руководители федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов сами вносят изменения в планы по противодействию коррупции соответствующих органов. Статистику об эффективности реализации антикоррупционных программ и планов направляют тоже органы власти. Главы регионов должны нести ответственность за организацию работы антикоррупционных подразделений наравне с их руководителями, о чем говорилось в начале 2015 года на семинаре-совещании для высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и глав крупных городов[6]. Как нес ее и губернатор Сахалинской области, ныне обвиняемый Следственным комитетом Российской Федерации в получении взятки в особо крупных размерах. Стоит заметить, что на сайте администрации Сахалинской области есть обязательный раздел «Противодействие коррупции», где размещена подпрограмма «О противодействии коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области на 2013–2020 годы»[7].

Коррупционные практики воспроизводятся среди чиновников, несмотря на публичные аресты и обнародование коррупционной деятельности их коллег. Получается, что не работает не только система неформальных санкций, но и система формальных санкций тоже не эффективна. Страх быть наказанным невелик (потому как невелико и само наказание), а соблазн обеспечить личное благополучие коррупционным путем – большой. Тем более что конфискация за все коррупционные преступления, как формальная санкция, отсутствует.

Ретроспективный анализ позволяет сделать вывод о том, что совпадение субъекта и объекта борьбы с коррупцией – это наша российская традиция. На протяжении многих лет власть сама брала взятки и сама боролась со взяточничеством [Манько, 2012]. При такой традиции реализации российской антикоррупционной политики остается надеяться на порядочность людей, инициирующих антикоррупционные действия и контролирующих их исполнение. А если действительно существует некоторая внеэкономическая составляющая готовности к коррупционному поведению, «психологическая коррупция», которая, по мнению М.М. Решетникова, определяет поведение коррупционера [Решетников, 2008]? Тогда кто будет проверять наличие этой «психологической коррупции» у российских чиновников, ответственных за реализацию антикоррупционных мер?

В качестве гипотезы и дальнейшей дискуссии выскажу ряд предположений о причинах долгожительства этой проблемы.

Во-первых, культура служения чиновника в России ориентирована не на людей, а на первое лицо государства. Санкции, исходящие от Президента Российской Федерации В.В. Путина (например, лишение должности в связи утратой доверия) негативно переживаются сильнее, чем обвинения со стороны общественных организаций. Непрозрачность выборов на местах и «непопу-

2 Предложения по развитию системы антикоррупционного декларирования в России // http://transparency.org.ru/component/docman/doc_download/571

3 Путин и чиновники представили декларации о доходах и расходах // http://www.rosbalt.ru/main/2014/04/01/1250934.html

4 Отчет о мониторинге доступности сведений о доходах, расходах и имуществе депутатов представительных органов власти субъектов Российской Федерации за 2013 год.// http://www.transparency.org.ru/images/docs/research/monitoring_declarations_tir-2015.pdf

5 Заседание президиума Совета по противодействию коррупции // http://state.kremlin.ru/face/46665

6 Семинар-совещание руководителей регионов // http://news.kremlin.ru/transcripts/47540

7 Подпрограмма № 6 «О противодействии коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области на 2013-2020 годы» // http://culture.admsakhalin.ru/site_get_file/4620/podprogramma%206.docx

лярность» прямых выборов не ставит власть в прямую зависимость от мнения людей. Чиновники не воспринимают серьезно институты гражданского общества. Авторитетность ОНФ во многом базируется на поддержке Президента Российской Федерации.

Во-вторых, чиновники являются большим и влиятельным классом в России, обладающим мощным административным ресурсом и являющимся, по сути, распорядителем иных ресурсов. Малопрозрачные механизмы распределения этих ресурсов приводят к тому, что граждане и институты (и бизнес, и некоммерческие организации) не заинтересованы в борьбе с коррупцией. Общественные организации, не находящие собственных источников финансирования, включаются в эти «непрозрачные» отношения с органами власти ради получения финансирования (по результатам конкурсов, торгов, включения в программу). В данном случае мы находим практическое подтверждение идеи С. Роуз-Аккермана о замещении системы деперсонализированных меритократических отношений системой подкупа (или откатов), персональных привилегий и личных связей [Роуз-Аккерман, 2010].

В-третьих, суверенитет, исходящий не только из центра, но и из субъектов Российской Федерации, позволяет вести в них самостоятельную «игру», по сути, создавая условия для развития коррупции. Из центра трудно оперативно выявить и устранить эти условия. Решение этой проблемы, на наш взгляд, связано с ужесточением мер в отношении коррупционеров (страх наказания формирует поведение) и с развитием независимого общественного контроля. Но участники этого контроля должны быть законодательно защищены от преследований и санкций, в том числе со стороны их работодателей.

В-четвертых, проблема связана с моделью «большого государства» в России. Российскому государству свойственно сильное регулирование разных сфер жизни общества, в том числе стимулирование развития институтов гражданского общества. Возможно, это необходимо в условиях отсутствия инициативы «снизу». Но такой механизм стимулирования гражданской активности и общественного контроля изначально приводит к зависимости этих институтов от государства и провоцирует лояльность к институтам власти. И все же, при всех российских особенностях, именно институты гражданского общества (а именно – общественные организации) должны стать субъектами антикоррупционной политики.

С учетом того, что большинству представителей органов власти несвойственна добровольная ответственность перед институтами гражданского общества, ведущими борьбу с коррупцией, возникает вопрос о возможности принудительной ответственности перед ними. Условия для этого может создать именно государство (в виде правовых норм). Отчеты общественных организаций должны иметь не рекомендательный характер, а обязательный, хотя бы в части официальных публичных ответов представителей власти, которых они касаются. Рекомендации общественных советов при органах власти должны иметь обязательный характер.

Таким образом, в условиях особой культуры отношения чиновников и институтов гражданского общества, государству следует не только стимулировать создание общественных организаций для борьбы с коррупцией, но и формировать правовую среду для развития этих организаций. Речь идет о государственном принуждении органов власти быть под реальным контролем независимых общественных организаций и правовой защищенности представителей этих организаций. В этом случае проблема совпадения субъекта и объекта борьбы с коррупцией (в принципе неустранимая в современной России) будет иметь менее острый характер.

Литература

Манько А. Коррупция в России. Особенности национальной болезни. М.: Аграф, 2012.

Решетников М. Психология коррупции. Утопия и антиутопия. М.: Издательство: Восточно-Европейский институт психоанализа. 2008.

Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2010.

COINCIDENCES OF SUBJECT AND OBJECT IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN RUSSIA

VALENTINA KOMLEVA, Doctor of Sociological Sciences, Dean of the Faculty of International Regional Studies and Management, Head of the Chair of Foreign Regional Studies and International Cooperation of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: vv.komleva@migsu.ru

Summary: The article analyzes the contradiction of anti-corruption policy in Russia – the coincidence of subject and object in the fight against corruption. The underdevelopment of social control mechanisms and system of non-profit organizations aggravates the problem. The contradiction will be preserved for the following reasons: features of the «big state» model in Russia; autonomy of the regions of Russia while creating the legal environment; service culture peculiarities of the Russia's civil servants. The facts and statistics that prove the author's conclusions are presented.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, public administration, government authorities, social control.

References

Man'ko A. Korruptsiia v Rossii. Osobennosti natsional'noi bolezni. [Corruption in Russia. Peculiarities of the national disease.] M.: Agraf, 2012.

Reshetnikov M. Psikhologiia korruptsii. Utopiia i antiutopiia. [Psychology of corruption. Utopia and anti-utopia.] M.: Izdatel'stvo: Vostochno-Evropeiskii Institut Psikhoanaliza. 2008.

Rouz-Akkerman S. Korruptsiia i gosudarstvo. Prichiny, sledstviia, reformy. [Corruption and the state. Reasons, consequences, reforms.] M.: Logos, 2010.