

УДК 324.253

ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

О. С. НОВИКОВА*Ставропольский
государственный
университет**e-mail: novasofia@rambler.ru*

Определено, что основными социально-политическими причинами коррупции являются: нестабильная экономическая обстановка, несовершенство правовой системы, неэффективность институтов власти, слабость гражданского общества. Исследованы политико-управленческие механизмы противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления: внедрение информационных систем, максимальное исключение личного общения чиновников и граждан, использование технологий «электронного правительства».

Ключевые слова: коррупция, механизм, правовой механизм, антикоррупционный механизм, государственное управление, антикоррупционная деятельность, «электронное правительство», антикоррупционный менталитет.

Первое десятилетие XXI века в России ознаменовалось не только повышенным интересом к проблеме противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, но и лавинообразным ростом научных исследований в этой сфере. Возможно, следует говорить о зарождении новой науки, которая скоро получит свое собственное имя – «коррупциология». Сфера интересов этой науки – от математических моделей коррупции до разработки практических рекомендаций по противоборству этому явлению.

В современном российском обществе присутствуют системные причины коррупции: **во-первых**, высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств; **во-вторых**, громоздкая система отчетности; **в-третьих**, отсутствие прозрачности в системе законотворчества; **в-четвертых**, слабая кадровая политика государства; **в-пятых**, возможность продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы служащих. Одной из главных современных проблем существования коррупции является то, что до сих пор отсутствует системный подход в ее искоренении, не выработана действенная государственная стратегия по противодействию коррупции. В итоге причины, порождающие коррупцию, и условия, благоприятствующие ее распространению, не устраняются.

Отечественные ученые занимаются в российском государстве политико-управленческими вопросами противодействию коррупции уже длительное время. За этот период было подготовлено более десятка проектов законов о борьбе с коррупцией, однако, как справедливо заметил В.В. Лунеев, «у нас многое есть для более эффективной борьбы с коррупцией, но у нас нет главного – политической воли. А без нее все наши интеллектуальные потуги бесполезны. Коррупция стала нашей конституцией, а безответственность за нее – повседневной практикой»¹.

Институтом социологии Российской академии наук в 2007 году проведено исследование, согласно которому причины коррупции заключаются: в жадности и аморальности чиновников и бизнесменов – 70,1%; в неэффективности государства и несовершенстве законов – 63,3%; низком уровне правовой культуры, а также правовом нигилизме значительного количества населения – 37,2 %; клановости и семейственности в системе государственной службы – 33,9 %; правовой неграмотности государственных служащих – 13,7 %; 4,2 % респондентов затруднились ответить, а 1,1 % назвали иные причины, явным злом коррупцию считают 2,5 % граждан².

¹ Лунеев В. Настоящей борьбы с коррупцией в России нет// Уголовное право. 2007. № 5. С.105.

² Подкупающая откровенность: социологи выяснили, что думают российские граждане о причинах коррупции и способах борьбы с ней // Российская газета. 2008. 6 июня.



По данным Генерального прокурора России в современном российском обществе объем коррупционного рынка составляет 240-316 млрд. долларов, а средний размер взятки чиновникам вырос с 10 до 130 тыс. долларов. Из всего класса российских чиновников около 90 % коррумпировано³. Подобный размах и глубина проникновения коррупции в различные эшелоны власти диктуют настоятельную необходимость совершенствования имеющихся и поиска новых, более эффективных средств противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления.

Реальная статистика борьбы с коррупцией выглядит следующим образом. По данным Верховного Суда Российской Федерации, в 2006 году в суды было направлено 1237 дел коррупционной направленности. В каждом четвертом деле фигурировала сумма взятки от 3 до 10 тыс. руб. Из всей совокупности дел в суд передано всего 10% дел, в которых фигурирует сумма взятки не менее 30 тыс. руб. За преступления коррупционной направленности суды ограничивались штрафом, запретом занимать должности или условным сроком⁴.

Еще одна причина повышенного интереса к проблеме противодействия коррупции может быть связана с задачами управления как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях государства. Развиваясь по пути совершенствования структур управления, наука об управлении подошла к некоторому порогу совершенствования, уткнувшись в проблему конфликта интересов органа управления и частного интереса человека, работающего в этом органе. Этот конфликт – также является одним из факторов, порождающих коррупцию. Не решив проблему конфликта интересов, а значит – проблему коррупции, невозможно дальше увеличивать эффективность управления.

В современном государстве, бюрократия реализует легитимное господство над гражданами. По модели М. Вебера, эффективность бюрократического господства основана на его рациональности, то есть на специфическом знании и компетентности, которыми обладают чиновники, то есть государство осуществляет свое господство с помощью монополии на легитимное насилие⁵. В древнем Китае сторонники легизма утверждали, что гибель государства начинается с порочности чиновников. «Когда законы не проводятся в жизнь, начинается это с того, что их нарушают сверху», – писал философ Шан Ян в IV в. до н.э.

Развитие экономических отношений и разбухание госаппарата во всех структурах власти привело в мировой практике к концентрации и централизации коррупции в форме коррупционных сетей. Такая форма криминальной деятельности является менее прозрачной, чем индивидуальная коррупция, имеет больше возможностей в получении поддержки влиятельных госструктур, которые или непосредственно участвуют в получении взяток, или опосредовано через своих помощников, членов семейного клана.

Побудительными мотивами развития феномена коррупции считаются: разница в уровне доходов, низкая оплата труда во многих транзитных экономиках, включая СНГ, страны развивающегося мира. Е.С. Сазонова подчеркивает, что согласно опубликованным статистическим данным, в 2006 году разница в зарплатах между наиболее и наименее оплачиваемыми гражданами России достигла до 25,3 раза. Тот же показатель в 2004 году равнялся 24,9. Исследование проводилось среди 33,2 млн. человек, работающих на 73 тыс. предприятиях. Для сравнения: в США этот показатель равняется 10, а в странах ЕС 4-5⁶.

По мнению член-корр. РАН Р.С. Гринберга, «...чтобы искоренить коррупцию нужны не столько уголовные дела, сколько нормальное перераспределение благ. А

³ Взятки в рублях и копейках // Российская газета. 2007. 24 января.

⁴ Коррупция по списку // Российская газета. 2008. 8 августа.

⁵ Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. М., 1990. С. 645.

⁶ Сазонова Е.С. Ограничение прав государственных гражданских служащих в целях противодействия коррупции // Власть. 2006. № 11. С. 55.



это одно из главных предназначений государства»⁷. В условиях, когда расслоение приобретает катастрофический характер, коррупция выступает одним из способов перераспределения доходов. В определенном смысле в какой-то мере снижается напряжение в обществе. В России сейчас фактически два народа: один утопает в роскоши (не более 15% всего населения), другой ведет борьбу за выживание. Как считает Р.С. Гринберг, средняя зарплата бюджетных работников должна быть в России в 3 раза выше, современного уровня (не 11 тыс. руб., а 35 тыс. руб.).

В современной России отечественная бюрократия присвоила себе функции элиты общества, одновременно обезопасив себя от любых форм контроля и ответственности перед гражданами. В основе бюрократической коррупции лежит рентоориентированное поведение представителей бюрократии, то есть деятельность, направленная либо на использование своего монопольно-властного положения, либо на получение доступа к ресурсам государства, в отличие от стремления к рыночной экономике к извлечению прибыли в процессе конкуренции. Такое поведение наиболее ярко проявляется в ситуации конфликта интересов, когда происходит столкновение и подмена общественных интересов в угоду частным, групповым или корпоративным.

В современном российском обществе происходят процессы углубления отчуждения политической власти от общества, увеличиваются материальные расходы на процесс формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Тем самым создаются социальные предпосылки формирования органов государственной власти из числа представителей олигархических группировок, преследующих в основном личные или корпоративные корыстные интересы.

Несмотря на значительные нормативно-правовые антикоррупционные ограничения в стране сохраняется угроза формирования «кланового государства», характеризующегося пересечением низовой и верхушечной коррупции. Бюрократическая коррупция в России выступает как качественная особенность российской системы управления. Речь не идет о коррупции как отдельных, пусть и частых проявлениях взяточничества или превышения должностных полномочий (низовая коррупция), а о складывании такого механизма или режима управления, в котором коррупционные отношения занимают место ведущей формы обеспечения управленческих взаимодействий, причем как внутренних (между уровнями власти), так и внешних (государство–бизнес, государство–гражданское общество).

Н.И. Мельник в подобной ситуации считает, что «власть воспринимается гражданами не как выразитель их интересов, а как источник опасности их правам и свободам»⁸. По данным социологического опроса А.Ф. Кулакова, 87% опрошенных сотрудников прокуратуры Владимирской, Ивановской, Костромской областей, Северо-Кавказского военного округа, высказали мнение о том, что люди, вошедшие во власть, решают личные проблемы, либо проблемы тех людей, которые привели их к власти или им платят⁹.

По утверждению С.А. Денисова, «... не следует ожидать радикальных мер в борьбе с политической коррупцией от членов правительственных органов, поскольку они исходят из своих политических интересов»¹⁰. Несмотря на всеобщее осуждение, декларацию борьбы с корнями и обещание политических партий и руководства страны ее искоренить, коррупция продолжает уверенно существовать. Более того, на современном этапе реформирования российского общества появляется больше возможностей для коррупционных действий, последствия которых, представляют угрозу для обеспечения политической стабильности в России.

⁷ Аргументы и факты. 2006. № 41. С. 15.

⁸ Мельник Н.И. Коррупция и политика // Преступность и власть: Материалы конференции. М., 2000. С. 22.

⁹ Кулаков А.Ф. Политическая преступность: криминологический и правовой аспекты: Диссертация кандидата юридических наук. Рязань, 2002. С. 44-45.

¹⁰ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 10.



Становясь достоянием гласности, факты коррупции ставят под сомнение степень доверия к органам государственной власти и местного самоуправления. Например, сразу несколько «важных персон» были привлечены правоохранными органами по разным уголовным статьям в Ставропольском крае. Так, в г. Кисловодске с поличным был задержан заместитель мэра, начальник управления по архитектуре и градостроительству Александр Белоконов¹¹ при получении взятки в размере более 520 тысяч долларов. За предоставление земельного участка в центре г. Кисловодска размером в 26 га он потребовал с одного из предпринимателей более миллиона долларов.

Одновременно проверяются другие чиновники кисловодской мэрии, которых тоже подозревают в махинациях с городской землей. Был вынесен приговор бывшему судье Буденовского городского суда Дмитрию Капустину, который был признан виновным в вынесении заведомо неправосудного решения. Как установил суд, несколько лет назад бывший представитель Фемиды без проведения судебного заседания, самовольно вынес решение о восстановлении в должности директора Пермского фанерного комбината.

Объявив беспощадную войну коррупции, российские власти стремительно наращивают численность и финансирование госаппарата. По данным Федеральной службы государственной статистики, в мае 2006 года занятость в госсекторе по сравнению с прошлым годом возросла на 13,8%. В РФ сегодня насчитывается 1,5 млн. государственных управленцев. Для сравнения: в секторе добычи полезных ископаемых, которая главным образом и обеспечивает существование отечественной бюрократии, трудятся чуть более миллиона человек.

Еще более внушительными темпами растет финансирование госаппарата. По сравнению с 2000 годом расходы на государственное управление в 2006 году в номинальном выражении выросли в 11 раз, в то время как траты на социальные нужды увеличились всего в три раза. В проекте бюджета 2007 года расходы по статье «общие государственные вопросы» возрастают на 50%, до 821 млрд. рублей, тогда как расходы на здравоохранение увеличиваются на 25%, а на образование правительство планирует потратить 278 млрд. рублей, то есть в три раза меньше, чем на нужды госуправленцев¹².

К негативным социальным последствиям коррупционных практик необходимо отнести подрыв доверия к институтам демократии. Как утверждают В.В. Цыганов, В.А. Бородин, Г.Б. Шишкин¹³, превращение корысти и эгоизма в моральные принципы коррумпирует политику, а вслед за ней и государство. Коррупция действует, как хрематистический регрессивный механизм. В свою очередь, неспособность государства противостоять коррупции становится сильным аргументом в пользу либерализации – предоставления бизнесу все большей свободы. Таким образом, замыкается порочный круг: либерализм усиливает коррупцию, а коррупция – либерализм. Этот вывод противоречит официальной доктрине либералов, в соответствии с которой либерализм – главное средство борьбы с коррупцией. Учитывая, что демократизация государственной власти допускает конвертацию экономических возможностей во властные, например, через механизмы выборов должностных лиц в органы власти различного уровня, коррупционеры воспринимают демократию как продолжение рынка коррупционных услуг в политической сфере.

Изучение зарубежного опыта реализации административно-правовых механизмов противодействия коррупции в системе государственной службы позволяет сделать вывод о том, что многие государства сформировали во многом идентичные административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции, которые не зависят от формы государственного устройства, а также разнообразных на-

¹¹ Дмитрук Е. За решеткой – руководители // Аргументы и факты. Северный Кавказ. № 10. 5-11 марта 2008 г. С. 2.

¹² Business Week. 28.08.06.

¹³ Цыганов В.В., Бородин В.А., Шишкин Г.Б. Интеллектуальное предприятие: механизмы овладения капиталом и властью (теория и практика управления эволюцией организации). М., 2004. С. 192.



циональных особенностей. Содержание концепций предупреждения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств сводится к детальному определению административно-правового положения государственного служащего, осуществление должностного контроля за его служебной деятельностью. Важным административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы многих зарубежных государств являются административные процедуры, обуславливающие прохождение государственной службы (аттестации, квалификационные экзамены, конкурсы и другое).

В настоящее время в ряде зарубежных государств удалось создать такие политико-управленческие механизмы, которые позволили снизить коррупцию до уровня, не представляющего серьезной опасности для государства и общества. Несмотря на специфику системы государственной службы, индустриально развитых государств зарубежный опыт реализации политико-управленческих механизмов противодействия коррупции может быть использован в ходе проводимых реформ в современной России. Например, Великобритания является одной из первых стран, которая приняла закон «О предотвращении коррупции», США первыми приняли закон «О коррупционной деятельности за рубежом», в Гонконге была создана комиссия по противодействию коррупции, которая осуществила «тихую революцию» в обществе и нанесла ощутимый удар по коррупционной деятельности чиновников.

В США, Германии, Великобритании, Франции и некоторых других государствах важная роль в административно-правовом механизме предупреждения коррупции в системе государственной службы отводится налоговой службе. В Российской Федерации налоговая служба пока еще не стала играть заметную роль в механизме предупреждения коррупции в системе государственной службы. В ст. 31 НК РФ целесообразно вернуть положение о праве налоговых органов контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам, а также создать механизм реализации данного положения. Формирование механизмов налогового контроля за соответствием крупных расходов государственных служащих их доходам так же может способствовать предупреждению коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

К числу основополагающих политико-управленческих механизмов противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления необходимо отнести информационно-правовую составляющую, которая направлена на создание механизма непрерывного электронного контакта личности с государством, режима открытости в осуществлении денежных безналичных расчетов. По мнению Л.В. Голоскокова¹⁴, информационные средства позволяют осуществить переход к электронным паспортам, электронному голосованию и проверке его результата в общей информационной базе, совершению сделок, имущественных прав и их регистрации дистанционно с последующим взиманием налогов в автоматизированном или полностью автоматическом режиме. Важен вопрос о введении общих принципов доступа к персональным данным в рамках определенной иерархии правоохранительных органов и их должностных лиц.

Принятие закона, обеспечивающего свободный доступ граждан к информации о деятельности государственных органов власти, поможет в открытости бюджетов всех уровней. Необходимо утвердить порядок доступа граждан к информации в публичных библиотеках. Закон должен обязывать должностных лиц составлять подробные отчеты о своей деятельности, достоверность которых подтверждается независимыми контрольными органами. Такие отчеты и все принимаемые органами власти решения должны храниться в одном месте, где будут доступны для ознакомления. Следует создавать реестры издаваемых документов, доступные для ознакомления с ними. Закон должен предусматривать меры административной ответственности за уклонение должностных лиц субъекта РФ и местного самоуправления от учета своей деятельности и сокрытие документов от граждан.

¹⁴ Голоскоков Л.В. Теория сетевого права. Санкт-Петербург, 2006. С. 189.



В современной практике государственного управления едва ли не панацеей считается так называемый «принцип одного окна». Следует признать, что данный принцип очень важен для продвижения к более внятно и предсказуемо организованной для понимания гражданами системе управления и принятия относительно простых решений. Гражданину вовсе не нужно ходить по инстанциям. И вообще, исходя именно из данного принципа, вполне правомерно считается, что при решении сугубо технических задач контакт между населением и чиновничеством должен быть сведён к минимуму. Не отрицая значимости данного подхода, следует отметить, что с его помощью всех коррупционных проблем не решить. Тем более иллюзорными являются представления о том, что противодействие коррупции возможно силами только государственных структур, преимущественно силовых и что основу этих действий должны составлять поиск виновных в коррупции и их жёстком наказании.

Наиболее ясной формой действий чиновника на рабочем месте являются технические регламенты, которые, хотя и медленно, постепенно разрабатываются, принимаются и внедряются правительством. Говоря о мерах ответственности за серьёзные прегрешения и коррупционные преступления, следует подчеркнуть, что должен быть выработан механизм, согласно которому повторное поступление провинившегося чиновника на государственную службу должно быть исключено. Мерами ответственности должны становиться пожизненная (а не временная, как сейчас) профессиональная дисквалификация и, как мера более жёсткая – конфискация всего (а не только нажитого противоправным образом) имущества.

Для практики российского управления достаточно новыми являются действия по формированию прозрачной и открытой для участия граждан системы управления, регламентацию взаимодействия власти с институтами гражданского общества и с бизнесом. Наиболее конструктивную роль здесь могут играть институты гражданского общества, поскольку их деятельности, как правило, в наименьшей степени присущ репрессивный стандарт мышления и действий.

Таким образом, к основным политико-управленческим механизмам противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления следует отнести: создание системы информационной прозрачности в системе декларирования доходов и расходов государственными служащими всех рангов, включая их ближайших родственников; создание механизмов минимального общения государственных служащих и граждан; использование новой формы организации деятельности органов государственной власти «электронного правительства», которая может обеспечить широкое применение информационно-коммуникационных технологий.

CONTEMPORARY RUSSIA'S POLITICAL AND ADMINISTRATIVE COUNTER-CORRUPTION MECHANISMS IN STATE AND LOCAL GOVERNING BODIES

O. S. NOVIKOVA

*Stavropol State
University*

e-mail: novasofia@rambler.ru

Author identifies the main sociopolitical factors on corruption which are unstable economical situation, juridical system imperfection, administrative institutions inefficiency and civil society fragility. Political and administrative counter-corruption mechanisms in state and local governing bodies such as information systems implementation, maximum exclusion of private official-citizen communication, e-Government technology application are exercised in the paper.

Key words: corruption, counter-corruption activity, counter-corruption mentality, counter-corruption mechanism, e-Government, juridical mechanism, lobbying, mechanism, state management.