

РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В ВОПРОСАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ:
ОПЫТ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Гаврилов С. Д., Макаренко К. М. (Волгоград)

Аннотация: статья посвящена анализу современного регионального политического пространства в контексте реализации деятельности институтов гражданского общества по вопросам противодействия коррупции. Актуальность проблемного поля обусловлена необходимостью политологической интерпретации вариативности стратегий взаимодействия ключевых субъектов антикоррупционной деятельности с учетом специфики направленности гражданского общества в Волгоградской области. Уточнено, что в Волгоградской области институты гражданского общества характеризуются второстепенным значением в реализации противодействия коррупции. Существующая специфика регионального развития обусловлена противоречивостью деятельности институтов гражданского общества в совмещении консультативной, информационной и оппозиционной деятельности. На основе анализа современного пространства публичной политики в Волгоградской области, сформулированы рекомендации по повышению результативности деятельности институтов гражданского общества в контексте реализации антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: гражданское общество, органы власти, институциональное взаимодействие, противодействие коррупции, публичная политика, Волгоградская область.

Борьба с коррупцией является одной из наиболее остро воспринимаемых тем в обществе. Традиционно данная тема является потенциально протестной, на поле которой основными игроками являются представители оппозиции (в первую очередь несистемной). Объясняется это тем, что коррупция воспринимается как объективный недостаток системы, выстроенной действующей властью. В современной России данная модель (где основным антикоррупционным актором является оппозиция) была пересмыслена, что выразилось в активном включении государства в качестве активного субъекта борьбы с коррупцией. Тем самым государство перехватило потенциально протестную тему у оппозиции и сопроводило борьбу внутри системы рядом громких пуб-

личных дел федерального масштаба (Сердюков, Улюкаев, Арашуков). Однако, несмотря на очевидную ось «государство-оппозиция», в вопросах противодействия коррупции имеют место и интеракции между иными политическими и общественными институтами. Так, согласно ч. 7, ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О противодействии коррупции» в Российской Федерации реализация противодействия коррупции признается на основе принципа «сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами» [14].

Тем не менее, в научном смысле наиболее проблемными вопросами являются, с нашей точки зрения, не столько наличие этих институциональных взаимодействий, но конечный продукт институционального взаимодействия, а также вариативность стратегий взаимодействия по поводу противодействия коррупции. Вместе с тем, современные тенденции демократизации и публичности политического пространства, в том числе и на региональном и локальном уровнях, определяют необходимость совместной координации действий институтами гражданского общества.

В научном сообществе имеют место несколько точек зрения на деятельность институтов гражданского общества в вопросах противодействия коррупции. Во-первых, гражданское общество выступает как инициатор противодействию коррупции. Такая точка зрения исходит из позиций дихотомии «власть-общество» и обусловлена минимизацией рисков политико-административной системы. Так, с позиции В. П. Соломина институты гражданского общества формируют антикоррупционную культуру, которая нацелена на «формирование в общественном сознании моральных ценностей, национальной гордости и самосознания народа» [13, с. 114]. Во-вторых, коррупция может быть расценена как угроза деятельности гражданского общества. Указанная позиция основывается на пагубности коррупции как общественного явления и рискогенности социокультурной среды гражданской самоорганизации. В данной связи, наиболее значима позиция исследователя А. Д. Дзидзоева, который считает, что современная коррупция является угрозой основам гражданского общества – социально-государственной кооперации и «охватывает все новые и новые сферы жизнедеятельности, негативно сказываясь, прежде всего, на политической устойчивости и экономической безопасности страны, подрывая их изнутри и создавая реальную угрозу национальной безопасности» [4, с. 114]. Таким образом, очевидно, что

институты гражданского общества в своей деятельности опосредованы целью посредничества между населением и государством, в том числе в вопросах противодействия коррупции. Однако, остается сложным выявление направлений институционального взаимодействия структур гражданского общества по вопросам противодействия коррупции в контексте реализации систем регионального, локального государственного управления и политического менеджмента.

Коррупция и противодействие коррупции воспринимаются на различных уровнях по-разному. Так, международное антикоррупционное движение Transparency International ежегодно публикует результаты оценки Индекса восприятия коррупции, который отражает уровень восприятия коррупции в государственном секторе (различных стран). Если проследить общее количество баллов и положение в рейтинге, мы можем обнаружить, что, начиная с 2015 по 2017 гг. Россия набирала 29 баллов, а по итогам 2018 г. – 28 баллов (138 место из 180) [5]. Помимо определения места в общем рейтинге, Transparency International предлагает целый ряд рекомендаций, которые способствуют «исправлению ситуации». Основной смысл рекомендаций антикоррупционного движения, с точки зрения авторов, укладывается в следующий тезис: «необходимо обеспечить большую транспарентность».

В современной России ведется активная деятельность по совершенствованию нормативно-правовой базы относительно вопросов противодействия коррупции. В качестве примера можно рассмотреть процесс принятия законопроекта №430594–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции». Субъектом законодательной инициативы был Президент Российской Федерации, который 31 марта 2018 года внес законопроект в Государственную Думу. Весь процесс рассмотрения, принятия и опубликования занял немногим более 4 месяцев (3 августа 2018 года закон был опубликован на Официальном Интернет-портале [12]. Итоговый документ, предствленный на 37 страницах, затрагивает изменения в целом ряде статей, начиная от Федерального закона «О банках и банковской сфере», заканчивая Федеральным законом «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10].

Борьба с коррупцией – одна из важнейших задач, стоящих перед субъектами, наделенными правом законодательной инициативы, которая не ограничивается федеральным уровнем. Регионы также вносят посильный вклад в данную работу. Так, в аналитическом исследовании Совета Федерации «Развитие нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации» за 2017 год представлены нынешнее состояние нормативно-правовой базы в сфере противодействия коррупции и конкретные предложения субъектов Российской Федерации по совершенствованию антикоррупционного законодательства. К сожалению, стоит отметить, что в докладе отмечены предложения 74 субъектов Российской Федерации, среди которых нет Волгоградской области [1].

Региональные практики противодействия коррупции в Волгоградской области обусловлены противоречивостью внутренних и внешних факторов, таких как: неоднозначность процессов модернизации политического управления, нестабильность в расстановке сил на политической арене, а также локальными проблемами политико-административного характера ввиду постоянной смены ориентиров в реализации стратегии развития региона в постсоветский период. Так, с позиции С. А. Панкратова и С. И. Морозова «одним из важнейших факторов дестабилизации регионального политического пространства выступает система неэффективного управления, связанная с высоким уровнем коррупционной составляющей, что приводит к усилению риска непредвиденных последствий тех или иных принимаемых решений и действий» [11, с. 372]. Вместе с тем, указанные обстоятельства представляется возможным расценивать как стимул для реакции институтов гражданского общества в решении вопросов противодействия коррупции.

Основой для реализации стратегии противодействия коррупции в Волгоградской области на сегодняшний день выступает «Программа противодействия коррупции в Волгоградской области на 2018–2020 годы», утвержденная постановлением губернатора Волгоградской области от 11 сентября 2018 года №622, которая указывает в качестве исполнителей программы не только органы государственной власти и надзора, но и акторов гражданского общества, таких как: органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Волгоградской области, контрольно-счетная палата Волгоградской области, а также Общественная палата Волгоградской области [9]. Однако указан-

ные организации являются не основными, а второстепенными исполнителями программы, что подтверждается грифом «по согласованию». При этом, региональные органы власти в публичном пространстве фиксируют постоянное вовлечение институтов гражданского общества в работу по противодействию коррупции. Так, на официальном портале Администрации Волгоградской области указано, что в 2017 году «вовлеченность институтов гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики, а также план работы на 2018 год рассмотрены на заседании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Волгоградской области» [2].

Особенности функционирования институтов гражданского общества в Волгоградской области представляется возможным фиксировать как реализацию трех направлений: консультативное (дополнение деятельности органов власти), информативное (информирование о состоянии противодействия коррупции в публичном пространстве при социальном партнерстве с государственными органами власти в регионе), оппозиционное (реализация мероприятий по борьбе с коррупцией в отрыве от государства). Каждое из направлений обладает противоречивостью в его реализации. Так, исходя из позиции, что региональный парламент является институтом гражданского общества как площадка согласований интересов различных партий, Волгоградская областная Дума должна быть одним из фундаментальных органов по противодействию коррупции. Однако, как замечает А. Н. Леонтьев, такое функционирование регионального парламента имеет свои негативные проявления в условиях разработки мер антикоррупционной деятельности, не затрагивающих самих депутатов: «подобная позиция депутатов, которые вывели себя из-под коррупционного контроля, постоянно формирует ситуацию, в которой есть повод сомневаться в их честности и добропорядочности, дает основания подозревать в извлечении выгод из своего властного статусного положения, что соответствует признакам коррупционного поведения» [7, с. 60]. Информационное направление деятельности гражданского общества в Волгоградской области по противодействию коррупции также имеет свою специфику, обусловленную преимущественно публикациями общих результатов деятельности в данной сфере на собственных сайтах. Например, согласно материалам сайта организации «Народный контроль» (<https://control.org.ru>), существует всего две публикации в разделе «Волгоградская область» (общее количество просмотров по состо-

янию на 10.02.2019 составляет 1957) [8]. Существует и другая сторона вопроса – по данным сервиса «Яндекс.Метрика» посещаемость сайта Региональной общественной организации «Волгоградский антикоррупционный комитет» (<https://akk34.ru>) [3] на 10.02.2019 составляет 7 872 за год. Вместе с тем, данный показатель является спорным с точки зрения анализа информационной составляющей, т.к. в среднем посещаемость сайта в день составляет 22 уникальных посетителя. Оппозиционное направление присутствует в большей степени при обнаружении фактов коррупции в СМИ и тиражировании их посредством социальных сетей, либо интернет-порталов. В указанном контексте примечательно, что, согласно данным итогов работы Волгоградской областной Думы за 2018 год вопросы противодействия коррупции обозначены в трех аспектах:

1) принятие Закона Волгоградской области от 15.02.2018 №12-ОД «О внесении изменения в Закон Волгоградской области от 11 февраля 2008 г. №1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области»;

2) проведение парламентского часа 22 апреля 2018 года, по итогам которого в адрес органов государственной власти и местного самоуправления Волгоградской области направлено постановление с рекомендациями об антикоррупционной деятельности;

3) проведение комиссией по противодействию коррупции Волгоградской областной Думы выездных приемов по вопросам, касающимся обеспечения защиты прав и законных интересов граждан от угроз, связанных с коррупцией [6]. Однако, указанные мероприятия не показательны в контексте реализации как программы противодействия коррупции в Волгоградской области на 2018–2020 годы, так и национального плана противодействия коррупции на 2018 год.

Таким образом, институты гражданского общества функционируют в контексте необходимости как сотрудничества с органами государственной власти, так и самостоятельной деятельности ввиду ненужности или невозможности кооперации с государством в контексте противодействия коррупции. Такая двойственность наиболее очевидна в региональном пространстве, т.к. на уровне субъектов Российской Федерации публичное пространство хоть и формируется на основе тенденций федерального уровня, но при этом менее масштабно с учетом ограниченности информационно-коммуникационных ресурсов. Это в свою очередь обуславливает

специфику признания роли институтов гражданского общества на территории Волгоградской области не как силы, противостоящей коррупции, а, скорее, как помощника «государственной машины» в регионе, который действует в указанной тематике по мере необходимости. Системность в деятельности институтов гражданского общества по вопросам противодействия коррупции спорна, т.к. имеется перекокс в сторону подданнического характера их деятельности по отношению к органам власти. В указанном контексте, для построения эффективной модели институционального взаимодействия, более широкого включения гражданского общества в процесс противодействия коррупции, а также минимизации рисков дестабилизации общественно-политического пространства считаем необходимым: во-первых, реализацию стратегии социально-экономического развития Волгоградской области с учетом принципов транспарентности и публичности интеракций региональных органов власти и гражданского общества; во-вторых, консолидацию усилий субъектов гражданского общества в формировании единой стратегии межакторного взаимодействия по вопросам противодействия коррупции; в-третьих, отход от подданнической модели коммуникации и выстраивание приоритетов паритетных отношений.

Литература

1. Аналитическое исследование «Развитие нормативно-правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации». 2017. // [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/XyulQ8wgYwGUYmLKtrrtwlKcmgPsAbrs.pdf> (дата обращения: 27.01.2019).
2. В Волгоградской области состоялось заседание комиссии по координации работы по противодействию коррупции // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.volgograd.ru/news/171085/> (дата обращения: 08.02.2019).
3. Волгоградский антикоррупционный комитет // [Электронный ресурс]. URL: <http://akk34.ru/> (дата обращения: 10.02.2019).
4. Дзидзоев А. Д. Коррупция как реальная угроза гражданскому обществу // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. 2014. №2. С. 137–142.
5. Индекс восприятия коррупции – 2018. Transparency International // [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/>

research/indeks-vozpriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indeks-vozpriyatiya-korrupsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html (дата обращения: 27.01.2019).

6. Итоги работы Волгоградской областной Думы 2018 года // [Электронный ресурс]. URL: <http://volgoduma.ru/itogi-raboty1/25743-itogi-raboty-volgogradskoy-oblastnoy-dumy-2018-goda-.html> (дата обращения: 10.02.2019).

7. Леонтьев А. Н. Формы противодействия коррупции в Волгоградской области // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2016. №3. С. 53–62.

8. Народный Контроль. Волгоградская область // [Электронный ресурс]. URL: <https://control.org.ru/volgograd-region/> (дата обращения: 10.02.2019).

9. Об утверждении Программы противодействия коррупции в Волгоградской области на 2018–2020 годы // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550189070> (дата обращения: 08.02.2019).

10. Официальный интернет-портал правовой информации // [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201808030089?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 29.01.2019).

11. Панкратов С. А., Морозов С. И. Коррупционные институциональные искажения в политическом пространстве Волгоградского региона // Российская политическая наука: истоки, традиции и перспективы. Материалы Всероссийской научной конференции (с международным участием). Москва, 21–22 ноября 2014 г. [Электронное издание]. М.: РИЦ МГГУ им. М. А. Шолохова, 2014. С. 371–373.

12. Система обеспечения законодательной деятельности информации // [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/430594-7> (дата обращения: 01.02.2019).

13. Соломин В. П. Формирование антикоррупционной культуры как фактор воспитания нетерпимости к коррупции в гражданском обществе // Universum: Вестник Герценовского университета. 2013. № 4. С. 110–116.

14. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ (последняя редакция) // [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 08.02.2019).

THE ROLE OF INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY
IN ANTI-CORRUPTION ISSUES:
THE EXPERIENCE OF THE VOLGOGRAD REGION

Gavrilov S. D., Makarenko K. M. (Volgograd)

Abstract: *the article is devoted to the analysis of the modern regional political space in the context of the implementation of the activities of civil society institutions in the fight against corruption. The urgency of the problem field is due to the need for a politological interpretation of the variability of the strategies of interaction between key actors of anti-corruption activities, taking into account the specific nature of the civil society in the Volgograd region. It is clarified that in the Volgograd region institutions of civil society are characterized by secondary importance in the implementation of anti-corruption. The existing specificity of regional development is due to the inconsistency of the activities of civil society institutions in combining advisory, informational and oppositional activities. Based on the analysis of the modern public policy space in the Volgograd region, recommendations are formulated to improve the performance of civil society institutions in the context of the implementation of anti-corruption activities.*

Keywords: *civil society, authorities, institutional interaction, anti-corruption, public policy, the Volgograd region.*