



Электронная библиотека  
Гражданское общество в России

---

**М. Б. Горный**

## Общественное участие в процессах предупреждения коррупции

Электронный ресурс

URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi\\_obdh\\_uch.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_obdh_uch.pdf)

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»  
<http://strategy-spb.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

М. Б. Горный

## Общественное участие в процессах предупреждения коррупции



Проблема борьбы с коррупцией становится в последнее время центральной во всей общественной жизни России. Хотя коррупция есть везде, но в странах переходного периода, к которым относится Россия, это настоящее бедствие: в нашей стране коррупция в сочетании с непрофессионализмом и отсутствием понимания общечеловеческих ценностей и у чиновников является причиной войн, кризисов и нищеты. Выработать эффективный механизм противодействия этому явлению — одна из важнейших задач современности.

Под коррупцией мы будем понимать действие или бездействие одного лица в своих корыстных интересах или в корыстных интересах другого лица, связанное с использованием публичных ресурсов. Наиболее распространена и наиболее опасна коррупция во властных структурах, коррупция связанная с использованием административного ресурса (политическая коррупция). Помимо неэффективного расходования материальных и финансовых ресурсов, политическая коррупция ведет к дискредитации органов власти, к росту недоверия властным структурам, к дискредитации демократических ценностей. Самые яркие проявления политическая коррупция находит в ходе избирательного и бюджетного процессов.

Среди основных причин коррупции следует выделить такие, как экономический упадок и политическую нестабильность, неразвитость и несовершенство законодательства, неэффективность институтов власти,

слабость институтов гражданского общества и отсутствие прочных демократических традиций. Учет российской специфики добавляет к этим причинам также следующие: субъектную политическую культуру подавляющего большинства россиян, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

Отсюда можно сделать вывод, что для эффективной борьбы с коррупцией, для ее предотвращения необходимо развивать институты гражданского общества (некоммерческие организации (НКО), органы местного самоуправления (МСУ)), усиливать их влияние на чиновников, вносить такие изменения в законы, которые бы делали власть прозрачной, которые предполагали бы общественное участие во властных процессах, в том числе в процессе законотворчества, а также в бюджетном и избирательном процессах. Решающее значение приобретает развитие системы гражданского образования и вовлечение в нее как НКО, так и представителей органов власти всех уровней.

Обращаем внимание, что только сменой конкретных чиновников и только ужесточением законодательства коррупцию не победить.

Санкт-Петербургский центр «Стратегия» занимается проблемами предотвращения коррупции с 1998г. С середины 1999г. это направление стало основным в деятельности центра: при помощи Фонда в поддержку демократии (США) центром выполнена программа «Участие некоммерческих организаций и органов местного самоуправления в процессах предотвращения коррупции» (1999-2000гг.), при поддержке Фонда «Евразия» (США) реализована программа «Предупреждение коррупции силами гражданского общества – 2000». В ходе выполнения программ проанализирована ситуация с коррупцией во многих регионах России (в первую очередь в Санкт-Петербурге и Ленинградской области) и на Украине, проведен анализ законодательства, регулирующего бюджетный процесс, избира-тельные кампании, права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти. Одним из главных результатов является разработка рекомендаций органам власти, направленных на предотвращение коррупции силами институтов гражданского общества.

Приведем здесь самые ценные из выводов и рекомендаций, полученных в ходе реали-зации антикоррупционных программ.

1. Главными проблемами, встающими на пути общественного участия в процессах предупреждения коррупции являются две:

- Противодействие властей. Представительные и исполнительные органы власти всех уровней крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о механизмах принятия властных решений, о бюджетном процессе; крайне ревниво относятся к попыткам контроля за своей деятельностью со стороны НКО. При этом отказы в предоставлении информации, в проведении общественных слушаний, в допуске на заседания всякого рода комиссий чаще всего мотивируются чиновниками, во-первых, некомпетентностью НКО, во-вторых, их неорганизованностью, т.е. невозможностью добиться от них толковых предложений, выполненных по определенной форме и в определенный срок, в-третьих, тем, что процедура общественного участия не урегулирована законодательно, т.е. предоставлять информацию и допускать на заседания общественность чиновник, вообще говоря, не обязан. Решение данной проблемы заключается, с одной стороны, во внесении изменений в нормативные акты, регламентирующих участие общественности в контроле на органами власти, а с другой – обучение как чиновников и депутатов, так и членов самих НКО основам социального партнерства через систему гражданского образования.

- Недостаточная мотивация самих НКО и органов МСУ. Удивительно, но факт: и общественные организации, и местные депутаты не заинтересованы в контроле за органами власти, в участии в бюджетном процессе, вообще в процессе обсуждения и принятия управленческих решений. Они отказываются участвовать в общественных слушаниях, даже когда эти слушания разрешены, отказываются посещать обучающие семинары, отказываются входить в контролирующие органы. Причинами таких отказов чаще всего называются следующие: от нас ничего не зависит; коррупцию не победить, так что нечего и пытаться; нас это не интересует; нет времени этим заниматься; не хотим ссориться с властями, которые могут предоставить материальные ресурсы в случае лояльности к ним, и, наоборот, могут сильно навредить в случае противодействия. Объяснением такому поведению может служить преобладающий тип политической культуры среди россиян: субъектная или патерналистская политическая культура, при которой надежды на счастливое будущее свое и своей страны и ответственность за их исполнение возлагается на власти, одновременно слагается всякая ответственность с себя и отрицается личная инициатива в возможности исполнения этих надежд. Данную

проблему в ближайшее время не решить: изменение типа политической культуры населения – процесс крайне длительный. В принципе ее решение заключается в развитии структур гражданского общества, в первую очередь НКО, в привлечении к деятельности НКО (рекрутировании) возможно более широких слоев населения. Именно НКО выполняют функции политической социализации, именно через решения общих проблем в НКО можно изменить тип политической культуры их членов.

2. Для повышения роли структур гражданского общества в процессах предотвращения коррупции и усиления их влияния на органы власти и на законодательный процесс следует:

- Сформулировать и законодательно закрепить принципы взаимодействия НКО и органов власти: определить, что отношения между ними строятся на принципах социального партнерства, а не на отношениях типа начальник – подчиненный; определить стандарты, разделяющие НКО на реально действующие и фиктивные; предусмотреть участие реально работающих НКО в процессе разработки и выполнения социальных программ, социального заказа (факт, что некоторые виды социальной работы: раздача гуманитарной помощи, поддержка бездомных и др., НКО выполняют намного эффективнее властей, никем не оспаривается).

- Предусмотреть и законодательно закрепить участие НКО (непосредственно либо через представителей) во всех стадиях законодательного процесса (разработка, принятие, исполнение). Если в Республике Карелия НКО являются субъектами законодательной инициативы у себя в республике, то в Санкт-Петербурге они этого права лишены (кстати сказать в нашем городе такого права лишены даже депутаты Государственной Думы).

- Законодательно закрепить право граждан на доступ к информации, касающейся нормативных актов, затрагивающих их интересы. Повсеместно внедрить принцип “одного окна”, при котором все документы по интересующему вопросу (регистрация организации, покупка земельного участка, аренда помещения и др.) можно получить в одном месте (у одного чиновника, у одного окна) и в одно время.

- Законодательно закрепить право НКО и органов местного самоуправления на участие в избирательном (участие в формировании избирательных комиссий, контроль в день голосования) и бюджетном

процессах (бюджетные слушания, открытость бюджетного процесса и прозрачность бюджета, общественный контроль).

- Разработать такие принципы создания законодательных актов, при исполнении которых возможность коррупции была бы минимальной. Среди этих принципов можно указать следующие: минимизация произвола чиновника при использовании публичных ресурсов (санкции за нарушения законодательства должны быть регламентированы в законе, а не оставляться на усмотрение должностного лица; санкции за незаконное использование публичными ресурсами должны быть строго регламентированы и неукоснительно применяться к нарушителям); использование методов поиска оптимального решения при разработке законов (возможность коррупции при принятии решения, связанного с использованием публичных ресурсов минимальна при наличии в законе, во-первых, альтернатив пользователей (это в наших законах, как правило, выполняется: несколько кандидатов на выборах, несколько участников конкурсов и т.д.), во-вторых, критериев, по которым данный ресурс может быть оптимально распределен; в-третьих, оценки альтернатив относительно критериев (два последних условия, как правило, не выполняются, что открывает дорогу коррупции); согласованное внесение изменений в законодательство (при совеществовании, например законов о выборах, необходимо также вносить изменения в законы о СМИ, о милиции, прокуратуре и т.д.).

- Изменить условия труда государственных и муниципальных служащих, лиц, находящихся на государственной и муниципальной должности: проводить политику “кнута и пряника” - с одной стороны ужесточить санкции за нарушения ими органичений, связанных с занимаемой должностью, с другой – повысить зарплату, ввести льготы и т.д.

- Вводить систему гражданского образования в школах, вузах, специальных центрах гражданского образования. Целевыми группами, для которых гражданское образование наиболее важно, среди взрослых считать государственных и муниципальных служащих, членов НКО, депутатов органов власти, лидеров политических партий.

- Структурировать возможные объекты коррупции (жителей, бизнесменов), привлечь их в НКО и создавать новые НКО, и их коалиции, представляющие их интересы перед властными структурами.

- Содействовать появлению независимых СМИ.

Приведем примеры общественного участия структур гражданского общества в процессах противодействия коррупции в Санкт-Петербурге.

1. Программы центра “Стратегия” “Открытый бюджет”, “Участие общественных организаций в антикоррупционной деятельности”, “Омбудсман”.

2. Создание ассоциаций бизнесменов, ассоциаций предприятий малого бизнеса (в каждом районе города), клубов делового общения (“Нева-Эльба” и др.). Выработка и подписание ими “Декларации ведения добросовестной деловой практики в Санкт-Петербурге” (подписало более 120 фирм на конец сентября 1999г.). В Декларации провозглашаются принципы: открытого доступа к информации, уважения договора, конкуренции, отказа от подкупа в деловой практике, разрешения споров правовыми способами.

3. Проект модельного закона “О казначейском исполнении бюджета и казначейском учете денежных средств” – разработан НКО “Национальная ассоциация участников фондового рынка”. Проект предусматривает казначейское исполнение как бюджета, так и смет внебюджетных фондов (между бюджетом и получателем денег, кроме казначейства, нет посредников). Принятие закона (планируется в 2000г.) будет способствовать внедрению в практику принципов гласности и публичности, обеспечит прозрачность бюджетного процесса (в настоящее время в городе имеется казначество, но нет закона).

4. Проект закона “О законопроектной деятельности в Санкт-Петербурге” – проект презентован на семинаре центра “Стратегия”. Проект предусматривает участие НКО через уполномоченного представителя в законотворческом процессе, обязательность общественного рассмотрения, парламентских слушаний (когда будет рассматриваться – неизвестно). Имеются и более жесткие проекты, предусматривающие наделение НКО правом законодательной инициативы.

5. Проект закона “О порядке взаимодействия органов власти Санкт-Петербурга и негосударственных некоммерческих организаций” – разработан НКО “Фонд Возрождения Санкт-Петербурга” (предполагается рассмотрение в 2000г.). Проект закона регулирует совместную деятельность органов власти и НКО (в т.ч. порядок распределения бюджетных средств) в решении социальных проблем через механизм социальных заказов и социальных программ.

6. Проект закона города “О праве граждан на информацию” и “Об учете мнения граждан при принятии нормативных правовых актов, имеющих особо важное значение для жителей Санкт-Петербурга” – разработан авторами-членами различных НКО (предполагается рассмотрение в 2000г.), проект федерального закона “Об обязанности органов государственной власти, государственных организаций и органов местного самоуправления предоставлять информацию гражданам о своей деятельности” – разработкам правозащитной НКО “Гражданский контроль”.

Одним из обнадеживающих результатов данных программ является и тот факт, что роль структур гражданского общества в антикоррупционной деятельности усиливается не только в нашем городе, но и в Москве, Перми, Иркутске, Хабаровске, Владивостоке, Екатеринбурге, Чите и во многих других городах России.