

НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ИММУНИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ю.П. СУРМИН,
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА
ИНСТИТУТА ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
ЗАСЛУЖЕННЫЙ ДЕЯТЕЛЬ НАУКИ И ТЕХНИКИ УКРАИНЫ,
ДОКТОР СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР

Немаловажной негативной составляющей украинского развития выступает серьёзная болезнь общества и государства коррупцией, которая снижает жизненный уровень населения, сдерживает развитие среднего класса, особенно предпринимателей, тормозит процессы обновления государства. Коррупция должностных лиц и органов государственной власти и местного самоуправления приобрела институциональный характер и организованные формы, проросла в государственных структурах. По разным оценкам, до 6,5 % от всех своих среднегодовых доходов предприниматели Украины затрачивают на взятки должностным лицам. Эксперты Мирового банка оценивают годовую сумму взяток в Украине на уровне двухмесячного торгового оборота страны. Нельзя не согласиться с тем, что коррупция в Украине не противостоит формальной экономике, она существует в ней, выступая естественным и закономерным следствием легальных статусов хозяйственных и управляющих структур, а это означает, что должностные лица отдельных государственных структур не просто обслуживают экономику, а берут в ней участие, имея свою долю в экономике [1, с. 105]. Негативные последствия от системной коррупции в Украине колоссальны. Это не только огромные материальные потери с нижней границей около 12 млрд. дол., но и расширение теневой экономики, исключение возможностей роста успешного честного бизнеса, разрушение основ конкуренции, что не позволяет государству выступать в качестве регулятора экономики, усиливает организо-

ванную преступность, меняет мотивацию управленцев и деформирует ответственность власти, парализует демократию и делает её формально-декларативной [2, с. 25-27]. По результатам социологических исследований, коррупция оценивается как одна из основных угроз национальной безопасности. Это поддерживают 44,7 % респондентов [3, с. 107].

Среди основных причин коррупции следует выделить:

во-первых, медлительность процессов обновления общества, когда страна жила от выборов до выборов, в ходе которых шла борьба противоположных по векторам развития элит за доступ к ресурсам. Победа на выборах приводила к разработке общего контура курса победившей элиты, перераспределению ресурсов и, прежде всего, собственности, как государственной, так и частной. Но на следующих выборах побеждала другая элитная группа, которая меняла программу развития и опять перераспределяла ресурсы и собственность. Это приводило к нескольким благоприятным для развития коррупции явлениям: сведению всего социально-политического развития страны к колебаниям маятника, непродуктивному расходованию энергии народа, консервированию отсталости и принципиальной незавершённости институционализации собственности, появлению слоя чиновников-временщиков, которые прекрасно понимали то, что они калифы на час и поэтому необходимо максимально использовать своё служебное положение для злоупотребления им в соответствии

как с персональными, так и с организационными схемами, что и обеспечило институциональное закрепление коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления. Для развития коррупции в последнее десятилетие сложились исключительно благоприятные условия, наиболее важными среди которых выступала маятниковая неустойчивость и институциональная неразвитость, которые обеспечили развитие её раковых опухолей;

во-вторых, важнейшим фактором развития коррупции выступает отсутствие элементарного порядка в обществе, на что указывают результаты многолетних социологических исследований Института социологии НАН Украины, в которых фиксируется отсутствие порядка в стране 68-75 % респондентами [3, с. 545]. Длительный вялотекущий хаос, отсутствие организационного тонуса власти и особенно силовых структур создавали благоприятные условия для произрастания самых разнообразных коррупционных форм, технологий и схем;

в-третьих, в немалой степени расширению коррупции и прорастанию её в структуры управления способствовало то, что крайне неэффективно стала развиваться молодая украинская демократия. Вместо обеспечения участия населения в управлении и развития гражданского контроля за деятельностью должностных лиц и органов власти она стала развиваться в направлении виртуализации, наращивания политических шоу депутатского корпуса;

в-четвёртых, очень сильно сказывалась слабость основных институтов общества: заработной платы, судов, нормативно-правовой системы, органов внутренних дел и т.д., что привело к недееспособности государства разрешать проблему коррупции;

в-пятых, наблюдаются торможения развитию сервисной составляющей государства и соответствующих технологий, обеспечивающих качество и доступность административных услуг населению, что не отменяет сами услуги, а ведёт к их деформации, обретению суррогатных форм;

в-шестых, нарастание социальной динамики, экономической активности населения приводит к росту запросов людей на административные услуги, которые становится все сложнее удовлетворить официально и законно, что приводит к формированию у потребителя услуг готовности дать взятку за быстрое получение качественной услуги, а это способствует формированию массовой склонности населения к даче взяток. При этом дача взятки начинает в ряде случаев рассматриваться как некий акт благополучия, успеха, дееспособности, как проявление высокого статуса индивида, перед которым за деньги раскрываются все двери;

в-седьмых, низкая заработная плата основной

части украинских чиновников, которые начинают рассматривать исполнение должности как реализацию возможности компенсации нехватки доходов злоупотреблением своим служебным положением, а свою деятельность как кормление на должности;

в-восьмых, прямо способствует коррупции задача должностей в органах государственной власти политическим соратникам и родственникам, которые вкладывали ресурсы в избирательную кампанию, что заставляет их с лихвой «отбивать» затраченное во время занимания должности.

Но самое главное в том, что в последние 10-15 лет, когда коррупция в Украине оформилась как системное явление, борьба с ней не была системной, последовательной и технологичной. Борьба представляла собой в значительной мере демонстрацию и имитацию борьбы. Она использовалась как инструмент запугивания оппонентов, а соратники, погрязшие в коррупции, имели реальную защищённость, «крышевание» в верхних эшелонах власти.

Отношение к коррупции стало кардинально меняться только с избранием президентом Украины В.Ф.Януковича. Команде нашего президента понятны четыре истины:

во-первых, сохранение этого позорного явления в жизни Украины означает поставить крест на её перспективах, страну ожидает уход в аппендикс развития, который называется «новым феодализмом»;

во-вторых, двойные стандарты здесь недопустимы, ибо будут способствовать дальнейшему бурному развитию коррупции в условиях её латентной политической поддержки со стороны оппозиции и моральной поддержки со стороны значительной части населения, которое будет неизбежно рассматривать коррупционные преследования оппозиции как политические преследования;

в-третьих, если не вести борьбу с коррупцией, то очень трудно получить политическую и финансовую поддержку реформам со стороны мирового сообщества, международных финансовых организаций, невозможно сформировать высокий инвестиционный тонус в экономике;

в-четвёртых, с коррупцией как системным явлением, сформировавшимся в течение длительного времени, нужно бороться системно, систематически, последовательно и технологично.

В последние месяцы в стране на этом поле борьбы происходят очень серьёзные изменения. Довольно быстро разрешаются две типично украинские проблемы: раскол, отсутствие единства, конфликт основных ветвей власти и их недееспособность. Началось антикоррупционное очищение органов государственного управления и местного самоуправления, санация как находящихся, так и находившихся при власти

должностных лиц, которые замешаны в коррупции. Нарастает антикоррупционная составляющая деятельности правоохранительной системы, следственных и судебных органов.

Вместе с тем побороть коррупцию только путём повышения антикоррупционного тонуса деятельности органов государственной власти весьма затруднительно. Необходима разработка и реализация эффективной антикоррупционной программы развития Украины, которая должна опираться на три кита: широкое использование лучшего национального и мирового опыта, программное обеспечение и поддержку гражданского общества.

Проблема коррупции может быть разрешена только тогда, когда: во-первых, на это имеется политическая воля президента и соответствующий ей административный тонус исполнительной власти; во-вторых, если работает нормативно-правовая система, а также мобилизуется мораль и перестраивается система ценностей; в-третьих, когда происходит обновление и оздоровление основных институтов общества; в-четвёртых, преодоление коррупции выступает как объект системной регуляции с соответствующим научным сопровождением. В настоящее время многие из этих предпосылок начинают быстро развиваться.

Но самое главное в борьбе с коррупцией - это не только обеспечение применения законного насилия по отношению к коррупционерам, достижение неотвратимости наказания, а оздоровление общества и чиновничества посредством профилактических социализаторских мер, обеспечивающих формирование иммунитета к коррупции.

На наш взгляд, в постсоветских странах наиболее эффективными способами борьбы с коррупцией являются:

1. Проведение модернизации системы государственного управления в аспекте её обновления, оптимизации, приведение в соответствие с лучшими достижениями европейской и мировой практики государственного управления, с формированием в ней подсистемы защиты от коррупции.

2. Создание системного, согласованного в основных своих составляющих антикоррупционного законодательства.

3. Проработка и согласование антикоррупционных составляющих во всех реформах, включая их концептуальное, стратегическое и программное обеспечение.

4. Профилактика коррупции путём усиления антикоррупционной составляющей профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, формирование знания законодательства, владения антикоррупционными технологиями, развития социально-психологического

неприятия коррупции.

5. Санация органов государственного управления и должностных лиц, замешанных в коррупции, обеспечение режима неотвратимости наказания за коррупционные действия.

6. Повышение уровня и изменение принципов оплаты труда чиновников в аспекте учёта не только сложности работы, но ответственности за принятие решений и распределение ресурсов.

7. Налаживание системы контроля за ресурсами и персональной ответственности за их нецелевое использование.

8. Дерегуляция системы органов государственной власти и местного самоуправления, ликвидация структур-посредников.

9. Борьба с теневой экономикой посредством её освещения налоговой системой, создание режима благоприятствования частному предпринимательству.

10. Переход государственного управления к широкой практике сервисного государства: максимальная открытость, принципиальная публичность административных услуг, внедрение соответствующих технологий оказания услуг.

11. Разработка и реализация антикоррупционного аспекта кадровой политики (особый режим доступа к должностям, связанным с распределением ресурсов, их минимизация, усиление антикоррупционного аспекта кадровых технологий).

12. Модернизация технологий государственного управления в аспекте их антикоррупционной направленности.

13. Достижение перелома в социально-психологической атмосфере организаций, учреждений, органов государственной власти, территориальных сообществ и населения страны в целом в аспекте неприятия коррупционных практик, достижения максимальной публичности, формирования взаимосвязей органов государственной власти с гражданским обществом.

14. Формирование общественно-политических движений и организаций антикоррупционной направленности, создание условий для их деятельности (антикоррупционные слушания, общественные антикоррупционные советы, системность деятельности СМИ, сайты и др.).

Принципиально важным является наращивание таких технологий, которые бы подрывали ключевые звенья самого коррупционного механизма. Дело в том, что коррупция представляет собой устойчивую совокупность коррупционных действий и взаимодействий, которые устанавливаются между чиновником и гражданами. Это побуждение чиновником гражданина к даче взятки, побуждение гражданином чиновника к принятию взятки и двуединый процесс - дача-получение взятки. При этом реализуется акт субъект-

субъектного взаимодействия, при котором чиновник получает прямую или косвенную материальную выгоду, а гражданин – услугу. Главной составляющей взаимодействия выступает акт присвоения чиновником себе права получать доходы и возможности от занимаемой должности, который реализуется в процессе активизации желания их получить с одновременным ослаблением личностных качеств порядочности, гражданской и профессиональной ответственности. При этом обязательно формируется соответствующая мотивация коррупционного действия, которая может отличаться значительным разнообразием: «я беден, стараюсь выжить», «у меня больна дочь», «хочу помочь своим близким», «беру далеко не у бедных людей, которые сами берут взятки», «мы все живём в этом круговороте коррупции: у одних берём, а другим отдаём» и т.д. Появление и усиление коррупционных, в своей сути – корыстных мотивов приводит сначала к торможению, а при неоднократных повторениях коррупционных действий к появлению привычки к взятке. Далее начинают действовать страсть к наживе, охота на клиента, подталкиваемые стремлением иметь как можно больше денег, получать новые возможности. Причём процесс психически может быть таким острым, что коррупционер получает от него наслаждение и может даже не задумываться о реализации «накопленного непосильным трудом», напоминая известного героя романа И. Ильфа и Е. Петрова «Золотой телёнок». Коррупция довольно часто побуждается и значительными денежными тратами взяточника. В любом случае утрачивается всякое чувство страха, поскольку «всех не переловят» не потому, что «слишком многие берут», а потому, что сами ловящие «слишком грешны и всегда есть возможность откупиться». Отсюда следует, что нужно брать как можно больше, чтобы всегда иметь необходимую сумму денег для подстраховки. По такой схеме и формируется личность коррупционера, которая поддерживается девиантно-латентной, но очень масштабной частью общественного мнения («Умеет же человек жить!») и существует, как это ни парадоксально, как успешная личность, своеобразный «герой нашего времени».

Ключевую роль в формировании и включении антикоррупционных механизмов и технологий играет формирование иммунитета к коррупции, который у чиновника выступает как устойчивость к взятке, а у гражданина – как нетерпимость к взятке. Их поддержка требует воспитательной, информационной и просветительской работы.

Под иммунитетом к коррупции чиновника понимается не только невосприимчивость им коррупционных практик, но и активное противодействие им путём точного соблюдения норм закона, регламентов и про-

цедур оказания административных услуг, обеспечения максимальной открытости и подотчётности своей деятельности, а также своих доходов и расходов. Антикоррупционный иммунитет должен строиться на рациональной и иррациональной составляющих. Его рациональная компонента предполагает знание законов, норм, регламентов, понимание антигосударственной природы коррупционных практик и ответственности за них. Иррациональная составляющая базируется на высокой ценности государственной службы как служения народу, негативном отношении к коррупции.

Как известно, иммунитет организма к болезням достигается посредством соответствующих прививок. Это же касается и достижения антикоррупционного иммунитета, который предполагает соответствующие социализаторские прививки от коррупции, которые должны пронизывать общее и профессиональное образование людей, профессиональную подготовку чиновников. Существенную роль могут сыграть ролевые игры, применение метода кейс-стади, овладение антикоррупционными технологиями оказания административных услуг населению.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Запобігання та протидія корупції: навч. Посіб. / авт. Колю: А.М.Михненко (кер. Авт. Кол.) Р.П.Марчук, А.М.Мудров та ін.; за ред.. проф.. А.М.Михненко. – К.: НАДУ, 2010.-360 с.
2. Коррупция в системе государственного управления Украины (значение, причины и механизмы искоренения) // index.php?option=com_content&task=view&id=156&Itemid=11.012008. – 57 с.
3. Українське суспільство 1992-2010. Соціологічний моніторинг / За заг. ред.. д. ек. н. В. Ворони, д. соц.. н. М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2010. – 636 с.