

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДИЗАЙН АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О. В. Погулич

INSTITUTIONAL DESIGN OF THE ANTICORRUPTION POLICY IN THE SUBJECTS OF THE BAIKAL REGION OF THE RUSSIAN FEDERATION

O. V. Pogulich

Статья посвящена анализу некоторых аспектов институционального дизайна антикоррупционной политики в субъектах Байкальского региона Российской Федерации. Структурно-функциональный метод позволил выявить основные элементы механизма реализации антикоррупционной политики в субъектах Федерации с позиции институционального дизайна. Определены общие и особенные черты противодействия коррупции в субъектах Байкальского региона. Перечислены факторы распространенности коррупционных проявлений в Байкальском регионе. Сформулировано предположение, что национальная специфика усиливает дезинтеграционные тенденции в антикоррупционном взаимодействии.

The paper is devoted to analysis of several aspects of the institutional design of the anticorruption policy in the subjects of the Baikal region of the Russian Federation. Structural-functional method has allowed to identify the main elements of a mechanism for implementing anti-corruption policy in the regions from the perspective of institutional design. The general and specific features of combating corruption in the subjects of the Baikal region are defined. The factors of the corruption prevalence in the Baikal region are recounted. The proposition that national identity enhances disintegrative tendencies in the anti-corruption cooperation is formulated.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, институциональный дизайн, субъекты Российской Федерации, Байкальский регион, органы власти, гражданское общество, противодействие коррупции.

Keywords: anticorruption policy, institutional design, subjects of the Russian Federation, Baikal region, authorities, civil society, anticorruption activity.

В современной общественно-политической и исследовательской практике под Байкальским регионом, как правило, понимают несколько близко расположенных субъектов Российской Федерации, а именно Республику Бурятию, Иркутскую область и Забайкальский край. Не выступая в качестве административно-территориальной единицы, Байкальский регион отражает общие характеристики существования нескольких субъектов РФ, для которых характерна:

- во-первых, территориальная близость и общая история освоения,
- во-вторых, – схожие принципы социально-экономического уклада, а также общность национально-культурных обычаев и традиций.

Сегодня Байкальский регион рассматривается и как особая межрегиональная система развития, и как составная часть единой общероссийской системы развития. Это подтверждается тем, что развитие данного региона является одним из приоритетных направлений государственной политики современного российского государства. Так, действующая государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» направлена на «устранение межрегиональных диспропорций развития макрорегиона» [2], на создание условий для роста численности населения данных субъектов, а также на повышение качества жизни населения Байкальского региона.

Значительной ролью в развитии региона обладает региональный уровень власти. По мнению Президента России В. В. Путина, «...руководство региона должно нести политическую ответственность за качество инвестиционного климата, качество условий, создаваемых для инвесторов. При этом определяющая роль отво-

дится губернатору, на нем лежит ответственность выбора направления регионального развития, координации деятельности чиновников» [4]. При этом инвестиционная привлекательность регионов обратно пропорциональна уровню коррупции. Учитывая тот факт, что коррупция сегодня признана обществом и на всех уровнях власти как системная проблема государства, актуальность исследования антикоррупционной политики в регионах России не вызывает сомнений.

Антикоррупционная политика понимается нами как последовательная и системная деятельность органов власти всех уровней и гражданского общества, проявляющаяся в профилактике и сокращении негативных последствий коррупции, а также в устранении условий и причин, способствующих ее возникновению, и имеющая научную проработку и обоснование. Именно системная деятельность институтов государства и гражданского общества определяет функциональную структуру и направления деятельности в сфере противодействия коррупции не только регионов, но и российского государства в целом. Таким образом, для анализа системы институтов, осуществляющих антикоррупционную политику, предлагается использовать понятие «институциональный дизайн». При этом институт мы понимаем как устойчивую форму организации деятельности людей, выполняющих определенные функции в обществе.

Под институциональным дизайном принято понимать «набор, внутреннее сочетание и структурирование институтов публичной политики, при котором они в совокупности представляют собой нечто целостное и единое» [3]. В теории и практике принято говорить об институциональном дизайне публичной политики в разрезе соотношения и взаимодействия политических

институтов. Исходя из понимания того, что антикоррупционная политика – это одно из направлений публичной политики, реализуемое как политическими, так и не политическими акторами, считаем целесообразным введение понятия «институциональный дизайн антикоррупционной политики». В итоге институциональный дизайн антикоррупционной политики можно определить как систему структурных элементов политики, включающую не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и институты гражданского общества, участвующих в реализации антикоррупционной деятельности, а также совокупность нормативных, символических, социокультурных, процедурных аспектов принятия политических решений в сфере противодействия коррупции.

Обращаясь к историческому опыту, целесообразно отметить, что на особенности государственного строительства в субъектах Байкальского региона существенное влияние оказали такие факторы, как политика федерального центра по отношению к субъектам Федерации, социально-экономические и этнополитические особенности их развития [8].

В постсоветский период национальные автономии стали активно развивать свою государственность, поэтому для них вопрос государственного строительства являлся чрезвычайно актуальным. Так, «этнополитический фактор более всего выразился в процессе государственного строительства Республики Бурятия: активизировавшиеся в начале 1990-х гг. национальные движения преследовали цель сохранения и развития республики как национально-государственной, что естественно выразилось в основных нормативно-правовых актах республики» [8].

Прочные и стабильные, исторически сложившиеся связи по этническим вопросам в Байкальском регионе сохраняются и по сей день. Межтерриториальному сотрудничеству субъектов Байкальского региона способствовали такие факторы, как «многонациональность населения Байкальского региона и вхождение в состав областей (Иркутской и Читинской) самостоятельных и равноправных субъектов Федерации национальных округов Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Агинского Бурятского автономного округа» [8]. Анализ практики формирования системы органов государственного управления в субъектах Байкальского региона показывает, что тенденции государственного строительства и реализации государственной политики в целом соответствуют общероссийской практике. Это в свою очередь определяет некоторое сходство в реализации антикоррупционной политики в субъектах.

Так, во исполнение федерального законодательства о противодействии коррупции (2008 г.) первый региональный закон о противодействии коррупции был разработан в Забайкальском крае в том же 2008 г., в Республике Бурятия – лишь в марте 2009 г., в то время как Иркутская область приняла соответствующий закон для формирования региональной антикоррупционной политики только в 2010 г.

Но при этом внедрение механизмов противодействия коррупции в деятельность государственных органов исполнительной ветви власти Забайкальского края (ранее Читинской области) началось еще в 2007 г. в рамках мероприятий Программы противодействия коррупции в Читинской области на 2007 – 2008 гг., утвержденной постановлением Администрации Читин-

ской области от 20 июля 2007 г. № 167-А/п. Данное Постановление, опередив федеральные инициативы, стало первым правовым актом, определяющим направления и этапы противодействия коррупции, в том числе по закреплению принципов последовательного и комплексного подхода реализации антикоррупционных мероприятий на плановой основе [5, с. 40 – 43].

Данный факт можно объяснить волевым решением главы субъекта. Власть в регионе находилась в одних и тех же руках практически 17 лет: с 1996 г. по 2013 г. пост губернатора занимал Р. Ф. Гениатулин. Одним из основных положительных результатов его управления явился «не экономический рост, а политическая стабильность – отсутствие выраженных и организованных протестных настроений, массовых протестных акций и мероприятий. Ему удалось установить внутриэлитное согласие. Таким образом, регион отличался высокой степенью консолидации и моноцентризмом при единственном фактически безальтернативном лидере, низким уровнем политической конкуренции, при среднем уровне демократичности» [6].

Тем не менее при всем стремлении губернаторов к подчинению всех возможных властных структур и консолидации власти в одних руках на основе принципов единоначалия полностью избежать полицентризма в распределении политической власти в российских регионах невозможно. В то же время собственно региональный уровень власти был и остается в высокой степени консолидированным под контролем губернаторов [10, с. 82 – 92].

В условиях современных российских реалий можно говорить об «исключительной прерогативе антикоррупционной политической воли первого лица. Проявление его политической воли в организации и совершенствовании антикоррупционной политики в регионе на сегодняшний день является организационным и идеологическим фундаментом» [1]. Изъявление воли – это не только желание противодействовать коррупции, но и ответственность за ход этого процесса и за результат. Так, например, в 2008 г. в Ульяновской области губернатором С. И. Морозовым эта воля была проявлена в создании независимой от правительства государственной должности Уполномоченного по противодействию коррупции. К сожалению, это единственный в России опыт работы антикоррупционного омбудсмена. В полномочия антикоррупционного омбудсмена входит «разработка материалов антикоррупционного анализа нормативных правовых актов и их проектов, изучение зон коррупционного риска в деятельности государственных и муниципальных служащих, мониторинг внутриведомственной финансовой деятельности исполнительных органов, работа с обращениями граждан, которые направляются в правоохранительные органы для расследования» [1].

В рамках формирования региональной антикоррупционной правовой базы в субъектах Байкальского региона при помощи программно-целевого метода в разное время разрабатывались и внедрялись региональные программы по противодействию коррупции. В Забайкальском крае первоначально функционировала краевая программа «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2009 – 20011 гг.» («Не оступись!»), которая была призвана создать систему противодействия коррупции в Забайкальском крае, обеспечить защиту прав и интересов граждан, общества и

государства в целом от угроз, связанных с проявлениями коррупции. Затем работа продолжилась в рамках краевой долгосрочной целевой программы «Противодействие коррупции в Забайкальском крае на 2012 – 2014 гг.». В текущем 2015 г. такая программа не принималась.

Опыт внедрения республиканской целевой программы «Противодействие коррупции в Республике Бурятия на 2009 – 2011 гг.» в республике больше не повторялся. В последствии программа была заменена на план противодействия коррупции на соответствующий период.

В Иркутской области такая программа на 2014 – 2016 гг. была разработана и принята в 2014 г. впервые. Она предусматривает решение таких задач как совершенствование механизмов борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы, проведение антикоррупционной экспертизы и антикоррупционного мониторинга, совершенствование организации и предоставления государственных услуг, привлечение населения и институтов гражданского общества к активному участию в реализации направлений антикоррупционной политики, а также осуществлению такой меры, как антикоррупционное просвещение.

Организационные меры по созданию механизма противодействия коррупции и реализации основных направлений антикоррупционной политики на территории субъектов региона возлагаются на органы власти с различной степенью централизации. В Забайкальском крае эти функции находятся в компетенции Межведомственного координационного совета по противодействию коррупции при Губернаторе Забайкальского края, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Забайкальского края и урегулированию конфликта интересов, образованных Правительством Забайкальского края и исполнительными органами государственной власти Забайкальского края. В Республике Бурятия в текущем году планируется создание подобной структуры – единой антикоррупционной комиссии, которая будет аккумулировать в себе функции комиссии по конфликту интересов, координационного совещания, функций Администрации Главы и Правительства Республики Бурятия. Планируется, что эта комиссия будет напрямую работать с Управлением Президента России по противодействию коррупции.

По аналогии с практикой на федеральном уровне власти в Иркутской области был создан и действует Координационный совет при Губернаторе Иркутской области по противодействию коррупции, осуществляющий общий контроль за реализацией мероприятий антикоррупционной направленности.

Среди общественных организаций, наиболее активно занимающихся проблемами противодействия коррупции, в Республике Бурятия (всего таковых – 17 организаций), можно отметить Республиканскую общественную организацию «Общественный совет по борьбе с коррупцией», региональное республиканское отделение представительства МОО РАП «Общественный антикоррупционный комитет» по Сибирскому федеральному округу. Основными формами взаимодействия структур гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления являются участие представителей общественности в обсуждении проектов принимаемых органами власти

решений, а также в обучающих семинарах и учебных занятиях, направленных на повышение правовой грамотности служащих, формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

По итогам работы за последние годы из 13 активных общественных правозащитных объединений, зарегистрированных на территории Забайкальского края, в том числе в сфере противодействия коррупции, можно отметить Региональное отделение Общероссийской Общественной Организации «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» по Забайкальскому краю [1]. Показателем возрастающего уровня социальной и антикоррупционной активности населения края, складывающейся системы эффективного взаимодействия органов власти и структур гражданского общества является Гражданский форум «Забайкальцы – Забайкалью», который проводится с 2002 г. при поддержке Губернатора Забайкальского края [7].

На сайте Законодательного собрания Иркутской области работает проект «Стоп коррупция», в рамках которого граждане могут сообщить об известных им фактах коррупции. Действует общественная организация «Областной антикоррупционный комитет», есть региональное отделение Центра противодействия коррупции в органах государственной власти. Уполномоченный по правам человека в Иркутской области по характеру своей работы защищает интересы людей, общественные интересы с использованием государственных средств.

Анализ практики показывает, что во всех субъектах Байкальского региона в сфере строительства, агропромышленного комплекса, здравоохранения и образования, а также системе ГИБДД и комплексе ЖКХ, коррупционные правонарушения выявляются в значительной степени чаще, чем в других. Кроме того, значительное количество коррупционных правонарушений совершается при осуществлении чиновниками разрешительных функций, при проведении конкурсов на предоставление в собственность или аренду имущества и земельных участков, при распределении бюджетных средств [7, с. 109 – 118; 9].

За последние 7 лет среднегодовое число выявляемых преступлений коррупционной направленности в Забайкальском крае составило 531, что соответствует общероссийской тенденции. Так, например, в 2013 г. в Республике Бурятия сотрудниками правоохранительных органов было зарегистрировано 905 преступлений коррупционной направленности, в Иркутской области – 394 преступления. Для сравнения: в Новосибирской области – 985 преступлений, в Республике Татарстан – свыше 1200 преступлений коррупционной направленности [1].

Определяющими факторами распространенности коррупционных проявлений в Байкальском регионе являются:

- отдаленность от федерального центра и соответственно более слабый контроль;
- приграничное положение Байкальского региона, граничащего с Китаем и Монголией;
- расположение на территории Иркутской области и Забайкальского края районов добычи золота;
- криминальная ситуация в регионах, особенно в Забайкальском крае;

– разрушение морально-нравственных устоев в обществе и правовой нигилизм к сожалению большей части населения.

К сожалению, сегодня отсутствует эффективный механизм межрегионального взаимодействия в сфере противодействия коррупции. Проведение координационных совещаний и совместных конференций и круглых столов носит в большей степени теоретический, чем практический смысл. Практика обмена успешным передовым опытом в аспекте борьбы с коррупцией отсутствует. Считаем, что это связано не только с осознанием субъектами Байкальского региона полноты своей власти в пределах своих полномочий, но и желанием субъектов самостоятельно решать проблемы снижения уровня коррупции. Кроме того, национальная специфика в регионе выступает дезинтеграционным фактором на пути осуществления антикоррупционного взаимодействия.

Важно осознать, что эффективность борьбы с коррупцией определяется не только усилиями, принимаемыми государственными органами власти и органами местного самоуправления, но и, прежде всего, отношением каждого гражданина к данному явлению, моделью поведения гражданина, непосредственно сталкивающегося с коррупционными практиками. Результаты социологических исследований общественного мнения, проводимых ВЦИОМ, убедительно доказывают,

что антикоррупционное просвещение населения в последние годы позволяет все большему количеству граждан формировать собственную антикоррупционную модель поведения. Не вызывает сомнений необходимость совершенствования дальнейшего взаимодействия и координации усилий всех институтов власти, включая повышение результативности работы как правоохранительных и следственных органов, так и прокурорского надзора в области противодействия коррупции. Но все-таки ключевая роль в сфере профилактики коррупции принадлежит воспитательной работе по формированию у граждан правового сознания, антикоррупционного менталитета, навыков правового поведения для противодействия коррупции.

Институциональный дизайн антикоррупционной политики, проводимой в субъектах Байкальского региона – Республике Бурятия, Иркутской области и Забайкальском крае, в большей степени определяется общими чертами, чем различиями. Территориальная близость, особенности формирования и развития субъектов, национальные и культурные характеристики населения, а также императивный характер федерального антикоррупционного законодательства, позволяют сделать вывод об отсутствии явных различий в характере и эффективности проводимой антикоррупционной политики в субъектах Байкальского региона.

Литература

1. Бейдина Т. Е. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / под общ. ред. Н. Н. Меньшениной. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014. 202 с.
2. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»: утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 308 // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Режим доступа: <http://minvostokrazvitiya.ru/bitrix/redirect.php?event1=file&event2=download&event3=gp34.pdf&goto=/upload/iblock/6ed/gp34.pdf> (дата обращения: 12.02.2015).
3. Зайцев А. В. Институциональный дизайн публичной политики и институционализация диалога государства и гражданского общества // Политика, государство и право. 2014. № 7. Режим доступа: <http://politika.snauka.ru/2014/07/1768> (дата обращения: 10.02.2015).
4. Заседание Госсовета по вопросу о повышении инвестиционной привлекательности регионов // Официальный сайт Президента Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/17232> (дата обращения: 15.02.2015).
5. Лобцова О. В. Современные тенденции реализации антикоррупционной политики в Забайкальском крае // Власть. 2013. № 6. С. 40 – 43.
6. Петров А. Забайкальская провинция России // Эксперт – Сибирь. № 10 (366) 11 марта 2013 г. Режим доступа: <http://expert.ru/siberia/2013/10/zabajkalskaya-provintsiya-rossii/> (дата обращения: 15.02.2015).
7. Погулич О. В. Антикоррупционная активность в Забайкальском крае // Вестник Забайкальского государственного университета. 2014. № 09(112). С. 109 – 118.
8. Раднаева С. Д. Государственное строительство в субъектах Российской Федерации Байкальского региона в 1990-е гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2009. 29 с.
9. Результативность борьбы с коррупцией // Газета РБ – Интернет-газета Республики Бурятия. Режим доступа: <http://gazetarb.ru/news/section-interview/detail-135136/> (дата обращения: 16.02.2015).
10. Туровский Р. Ф. Институциональный дизайн российской региональной власти: кажущаяся простота? // Общественные науки и современность. 2011. № 5. С. 82 – 92.

Информация об авторе:

Погулич Оксана Викторовна – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и политики Забайкальского государственного университета, Чита, oxy-pusik@rambler.ru.

Oksana V. Pogulich – Candidate of Sociology, Assistant Professor at the Department of State and Municipal Administration and Politics, Trans-Baikal State University.

Статья поступила в редколлегию 12.03.2015 г.