

as a mediator between the civil society and state, weakness of self organization of a civil society, underdevelopment of the real political competition, democratic institutes, unavailability of mass consciousness to perceive political parties as the main actor in creation of the architecture of the authority and public policy. The article examines alternative ways for developing the party system in Russia and pre-conditions for appearance of authoritative and competitive parties.

Keywords: political parties, state power, civil society, political competition, political culture, democracy

УДК 328.185

СИМАТОВ Андрей Анатольевич – к.и.н., доцент, проректор по организационным вопросам Забайкальского государственного университета (672039, Россия, г. Чита, ул. Александрo-Заводская, 30; asimatov@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Актуальность эффективной политики противодействия коррупции непосредственным образом связана с доверием населения к деятельности властных структур всех уровней, а также является важным фактором успешного социально-экономического развития и эволюции политической системы. Использование в публикации материалов из официальных отчетов исполнительных органов государственной власти позволяет оценить эффективность мероприятий антикоррупционной направленности с учетом имеющегося отечественного и зарубежного опыта. Автор выявляет проблемы и противоречия в решении практических вопросов профилактики коррупции, формулирует рекомендации и предложения для органов власти. Указанные в публикации критические замечания в адрес властных структур позволяют объективно оценить эффективность проводимых антикоррупционных мероприятий.

Ключевые слова: коррупция, индекс восприятия коррупции, профилактика, взаимодействие власти и СМИ, замещение государственных и муниципальных должностей.

Развитие политических и экономических институтов большинства современных мировых государств неизбежным образом связано с таким явлением, как коррупция. Высокий уровень коррупции в государстве дискредитирует всю государственную систему, формирует устойчивое негативное отношение населения к власти как таковой. Применительно к развитию Российской Федерации в последние годы мы вынуждены констатировать крайне высокий уровень коррупции. Наиболее авторитетной организацией в мире, занимающейся вопросами мониторинга и анализа уровня коррупции, является *Transparency International*. На основании материалов указанной структуры Россия по итогам 2013 г. занимает 127-е место в мире по уровню коррупции¹, что является весомым сдерживающим фактором развития всех сфер нашего государства. В то же время внутри страны складывается впечатление, что приоритетом в противодействии коррупции избраны громкие показательные процессы, которые с большим трудом и не всегда доводятся до конца. Одновременно с этим происходит потеря недавних достижений в сфере подотчетности и прозрачности органов государственной власти, государственных компаний. Фрагментарные меры не приводят к системному сдвигу, повсеместному распространению понятий и моделей поведения, которые бы не позволяли разрастаться все новым и новым коррупционным практикам. В настоящей статье мы попытаемся рассмотреть и проанализировать некоторые аспекты реализации госу-

¹ Authorities' Efforts Are Evidently not Enough to Let the Situation of Corruption Resistance Be Set in Motion. – *Transparency International Russia. Center for Anti-Corruption Research and Initiatives*. 03.12.2013. URL: <http://www.transparency.org.ru/index-vospriatiia-korruptcii/zastriali> (accessed 11.09.2014).

дарственной антикоррупционной политики с точки зрения оценки ее эффективности и необходимости пристального изучения существующих проблем.

Автор статьи ставит своей целью проанализировать эффективность антикоррупционной политики на протяжении 5 лет, используя материалы деятельности исполнительных органов государственной власти Забайкальского края как одного из субъектов РФ¹. Ранее мы неоднократно обращались к означенной теме, что позволяет сегодня оценить динамику происходящих процессов при реализации антикоррупционных мероприятий, более четко сформулировать существующие проблемы.

Следует признать, что в наши дни бороться с коррупцией «модно», т.к. это является одним из основополагающих трендов в деятельности органов власти. Вместе с тем многие руководители не в полной мере осознают, что планирование и проведение антикоррупционных мероприятий должны иметь вполне определенный результат, выражающийся в корреляции числа выявленных и доказанных фактов коррупции и конкретных мер воздействия на коррупционеров (увольнение с государственной службы, административная и уголовная ответственность, возмещение ущерба и т.п.). В противном случае указанная политика не имеет особого смысла, не приводит к конкретному результату, позволяющему получить конкретные доказательства эффективности государственной машины. Чрезвычайно либеральное уголовное законодательство Российской Федерации позволяет нарушителям в ряде случаев вовсе избежать уголовного наказания за коррупционные действия, ограничившись порицанием или увольнением с должности.

В последние 5 лет в администрации губернатора Забайкальского края предприняты шаги по реализации антикоррупционной политики, выразившейся в формировании специальных управленческих структур, связанных с практическим внедрением положений федеральных законов и указов президента РФ о противодействии коррупции. К числу указанных нововведений относится создание специального отдела по противодействию коррупции в администрации губернатора, а также отдела по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, подготовленных руководителями и специалистами исполнительных органов государственной власти Забайкальского края². Попытаемся рассмотреть и проанализировать некоторые аспекты антикоррупционных мероприятий с точки зрения оценки их эффективности и практического применения, в т.ч. с позиций формирования позитивного общественного мнения по отношению к борьбе с коррупцией.

По мнению специалистов отдела по противодействию коррупции, одним из наиболее действенных факторов антикоррупционной политики является введение так называемой горячей линии, в рамках которой предусмотрено обращение физических и юридических лиц на специальный телефон с указанием конкретных фактов коррупционных проявлений и последующее их рассмотрение в установленном порядке. С учетом того, что указанное нововведение носит вполне разумный и адекватный характер, можно было предположить, что в течение определенного временного промежутка на указанный телефон должно было поступить значительное число «сигналов» о коррупционных проявлениях. Однако в отчете за 2012 г. мы видим, что на данный телефон в течение всего года позвонили лишь 6 «сознательных граждан». Это говорит о том, что указанная мера является малодейственной, и органам власти необходимо существенным образом проанализировать и пересмотреть механизм обратной связи с институтами гражданского общества и конкретными гражданами.

Одновременно с этим мы не можем не отметить мероприятия по усилению контроля за соблюдением государственными и муниципальными служащими законодательства о прохождении государственной и муниципальной службы. Наибольший

¹ Corruption Resistance. — *The Official Portal of Transbaikal Region*. Доступ: <http://www.противкоррупции.зabaykalskiykray.rf/> (проверено 28.10.2014).

² Сводный отчет по противодействию коррупции в Забайкальском крае за 2012 год. — *Официальный портал Забайкальского края. Противодействие коррупции*. 04.03.2013. Доступ: <http://www.противкоррупции.зabaykalskiykray.rf/documents/npa/16659.html> (проверено 28.10.2014).

резонанс в этом вопросе вызвали проверки со стороны прокуратуры достоверности сведений о доходах и обязательствах имущественного характера отдельных должностных лиц, должности которых отнесены к коррупциогенным. Автор настоящей статьи, являясь одним из независимых экспертов и членом комиссий по соблюдению законодательства о государственной службе и урегулирования конфликта интересов, непосредственно принимал участие в их работе в 2011–2014 гг., что позволило составить представление о практической реализации антикоррупционной политики. Одновременно с этим вполне уместно сопоставить некоторые результаты деятельности указанных комиссий и конкретные меры воздействия на чиновников, допустивших нарушения законодательства в части предоставления достоверной информации о доходах и иных обязательствах. Так, например, в соответствии с официальным отчетом о противодействии коррупции в Забайкальском крае за 2012 г. нарушения выявлены в отношении 24 чиновников, однако с государственной службы никто не был уволен, хотя в работе комиссий высказывались достаточно жесткие рекомендации в адрес руководителей соответствующих органов власти¹. Многие руководители органов власти не считают подобные нарушения значительными и не принимают жесткие меры по отношению к должностным лицам, их допустившим. В определенной степени это коррелирует с тем, что многие граждане, на словах безусловно осуждая коррупцию, в обычной жизни вполне лояльно относятся к элементам коррупционных проявлений. Считается вполне нормальным, например, дать взятку чиновнику за ускорение процесса получения заграничного паспорта или получение разрешения на строительство, но при этом все безоговорочно осуждают «откаты» в сфере размещения государственных и муниципальных заказов.

По мнению автора, коррупцию нельзя разделить на «уместную» и «неуместную» и исходя из этого выстраивать политическую, экономическую и социальную траектории развития. Если действия должностного лица идут вразрез с законодательством, это должно находить однозначное негативное отношение со стороны соответствующего руководителя, который обязан принять жесткие меры. Любые доводы о том, что это «хороший работник» и что «в дальнейшем он не допустит подобных нарушений», являются фактором, дискредитирующим государственную антикоррупционную политику. При этом каждый государственный и муниципальный служащий должен четко осознавать неотвратимость наказания за любые действия, связанные с нарушением действующего законодательства. Несмотря на различия субъектов РФ в вопросах оплаты труда государственных и муниципальных служащих, размер денежного содержания чиновников в среднем на порядок выше, чем средняя заработная плата по субъекту, и одновременно с этим они имеют существенно лучшие социальные гарантии в процессе прохождения службы по сравнению с «рядовыми гражданами». Полагаем целесообразным при дальнейшем совершенствовании российского антикоррупционного законодательства рассмотреть вопрос о полном или частичном лишении социальных гарантий для тех должностных лиц, которые допустили нарушения в процессе своей профессиональной деятельности. Опыт зарубежных государств вполне определенно указывает на действенность таких механизмов (Сингапур, Китай, США, Франция и др.) [Симатов 2012: 109].

В реализации государственной антикоррупционной политики действенным механизмом должно стать тесное взаимодействие органов власти и СМИ в вопросах профилактики коррупции и освещения наиболее резонансных мероприятий по привлечению к ответственности уличенных в коррупции конкретных должностных лиц. По мнению автора, открытость и твердая единая позиция СМИ и органов власти в этом вопросе являются неотъемлемыми атрибутами формирования в нашей стране гражданского общества. Однако существует опасность превращения борьбы с коррупцией в популистское мероприятие. Так, по инициативе отдела по противодействию коррупции за период с июля по декабрь 2012 г. видеоролики «Вузы против коррупции» и «Бизнес против коррупции», продолжительностью 20 с каждый,

¹ Там же.

размещались в рекламных блоках 75 раз в месяц, что имело слабое практическое значение и рассматривается нами исключительно как пропагандистский маневр.

Полагаем, что измерять эффективность антикоррупционной деятельности числом публикаций в СМИ, включая электронные, неуместно. Следует указать и на то, что подавляющее большинство материалов, размещенных в СМИ органами власти региона, ограничиваются констатирующей информацией о фактическом положении дел (информация о совещаниях по борьбе с коррупцией, о судебных процессах в отношении должностных лиц, сведения о принятых документах в антикоррупционной сфере и т.п.).

Действительно, довольно сложно выработать единые критерии по оценке эффективности антикоррупционной политики, однако не вызывает сомнений, что ключевым мерилom в этой деятельности должен стать рост доверия населения к органам власти в целом. К сожалению, в Забайкальском крае говорить о таком доверии преждевременно, т.к. реальных достижений в борьбе с коррупцией крайне мало. Данную ситуацию усугубляет и то, что ряд должностных лиц исполнительных органов государственной и муниципальной власти, допустивших нарушения действующего законодательства и в отношении которых были возбуждены уголовные дела, в итоге избежали наказания. Некоторые через определенное время даже вернулись во властные структуры и в настоящее время занимают государственные и муниципальные должности¹.

Мы приходим к неутешительным выводам, связанным с крайне низкой эффективностью работы исполнительных органов государственной власти Забайкальского края по реализации мер антикоррупционной направленности. Граждане РФ вправе рассчитывать на более серьезные результаты в борьбе с коррупцией со стороны властных структур, а не довольствоваться констатацией сложности этой работы в СМИ и «дежурными» отчетами с перечислением масштабных мероприятий в данной сфере. При этом надо учитывать то, что даже на фоне доминирования в российском обществе внешнеполитических аспектов, связанных с кризисом на Украине и вхождением Крыма в состав РФ, вопросы борьбы с коррупцией в нашей стране волнуют многих россиян. Это отчетливо проявилось во время прямой линии президента РФ В.В. Путина 17 апреля 2014 г.² Необходимы действенные меры в антикоррупционной деятельности органов власти всех уровней. В противном случае нашу страну ожидает стагнация в политической, экономической и социальных сферах, что не соответствует задачам модернизации российской экономики и развития социальной сферы, сформулированным высшим руководством страны.

Список литературы

Симатов А.А. 2012. Профилактика коррупции в деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. — *Наука и бизнес: пути развития*. № 6(12). С. 108-110.

SIMATOV Andrey Anatolievich, Dr.Sci.(Hist.), Vice-rector for organizational work, Transbaikal State University (Alexandro-Zavodskaya str., 30, Chita, Russia, 672039; asimатов@mail.ru)

PROBLEMS OF THE ANTI-CORRUPTION POLICY IMPLEMENTATION IN ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES OF STATE POWER

Abstract. The paper discusses the problems of implementation of the state anti-corruption policy in the Transbaikal region. The relevance of the effectiveness of the anti-corruption policy is directly connected with the community's confidence to activities of the state bodies at all levels. The anti-corruption politics is also an important factor of the successful socio-

¹ Захаров Е. 2012. Губернатор края назвал уголовные дела двух министров и депутата результатами самопроверки. — *Чита.ру*. 12.01. Доступ: <http://www.news.chita.ru/36208/> (проверено 12.09.2014 г.).

² Прямая линия с Владимиром Путиным. — *Президент России. Официальный сайт*. 17 апр. Доступ: <http://www.kremlin.ru/news/20796> (проверено 11.09.2014 г.).

economic development and the development of political system. The author uses the materials taken from official reports of the state executive bodies that give opportunity of evaluation of the effectiveness of anti-corruption measures. The author identifies problems and contradictions connected with practical difficulties of corruption prevention, gives some recommendations and proposals to authorities. The author gave some critical comments about the situation which help state bodies to evaluate the effectiveness of the implemented anti-corruption measures.

Keywords: *corruption, corruption perception index, prevention, interaction between government and media, appointment to state and municipal posts*

ЦВЕТКОВА Ольга Викторовна – к.полит.н., доцент Ульяновского государственного университета (432017, Россия, г. Ульяновск, ул. Льва Толстого, 42; tsvetkovaov@mail.ru)

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ

Аннотация. В статье рассматривается система государственного управления в политико-территориальной структуре государства. Исследуется практика территориального управления, выявляются пути повышения эффективности деятельности управленческих органов для дальнейшего развития территориальной модернизации страны. Особое внимание уделено централизации и децентрализации в региональной политике.

Ключевые слова: *система государственного управления, политико-территориальная структура, федеративное государство, унитарное государство, централизация, децентрализация*

Система государственного управления является важнейшим элементом функционирования политико-территориальной структуры государства. Политико-территориальная структура подразумевает раздробление территории государства на территориальные компоненты. Иными словами, каждый регион имеет свою политико-территориальную структуру, которая функционирует при помощи системы управления.

Государственное управление имеет широкое смысловое значение в политической науке. Под государственным (шире – публичным) управлением понимается «функция организационной деятельности государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов» [Сморгунов 2012: 3].

Под государственным управлением в политико-территориальной структуре государства мы понимаем управленческий процесс между центром и политико-территориальными структурами (субъектами) для обеспечения устойчивого и сбалансированного функционирования региональной системы по вопросам территориальных диспропорций.

В федеративной модели территориально-государственного управления федерализм выступает как особая форма организации власти в государстве.

На наш взгляд, следует выделить общие принципы организации государственного управления в федеративных государствах. Прежде всего, это две структуры управления, каждая из которых связана со своими гражданами, и обеспечение баланса власти управления между различными уровнями федерации. Следующий принцип подразумевает формальное конституционное распределение законодательных и исполнительных полномочий и размещение государственных ресурсов между двумя системами управления, гарантирующими определенные области подлинной автономии для каждой системы; субсидиарность как принцип решения проблемы на том уровне управления, где она возникает. Необходим принцип обеспечения представительства различных региональных позиций внутри институтов выработки федеральной политики. Также важен принцип верховенства