

УДК: 323.21

DOI: 10.18384/2310-676X-2018-4-285-292

МЕСТО И РОЛЬ НКО КАК СТРУКТУРНОГО ЭЛЕМЕНТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Колесов М.Г.

*Московский государственный областной университет
141014, Московская область, г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24,
Российская Федерация*

Аннотация. В статье рассматривается и анализируется место и роль НКО как одного из структурных элементов гражданского общества, в выработке и участии мер, направленных на реализацию антикоррупционной политики в современной России. Гражданское общество в целом и НКО в частности как общественная единица, принимающие активное участие в контроле за властно-управленческой деятельностью, в последние десятилетия приобретают все большую значимость и распространение как в мире, так и в России. Также, в статье проведен краткий политологический экскурс восприятия идеи гражданского общества в политической мысли в различные исторические периоды. Предпринята попытка типологизации НКО и форм взаимодействия между НКО и государством в сфере борьбы с коррупцией, характеристика функций НКО и гражданского общества в теории политического цикла.

Ключевые слова: коррупция, гражданское общество, НКО, политика, антикоррупционная политика, политический цикл.

NGO'S ROLE AS A STRUCTURAL ELEMENT OF THE CIVIL SOCIETY IN THE REALIZATION OF ANTI-CORRUPTION POLICIES IN THE MODERN STATE

M. Kolesov

*Moscow Region State University
24, Vera Voloshina ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

Abstract. The present article reviews the role of NGO as one of the structural elements of the civil society in formulating and participating in the anti-corruption policies in modern Russia. Due to its role as a social unit which takes active part in the administrative activities supervision, the civil society as a whole, and NGO in particular, has become more widespread and more influential both in the world and in Russia. The article also presents a brief excursus of the civil society's perception by the political thought in various historical periods. The analysis of NGOs typology and forms of government-NGO cooperation in combating corruption is performed. Besides, the functions of NGOs and civil society in the theory of "policy cycle" are presented.

Key words: corruption, civil society, NGO, policy, anti-corruption policy, policy cycle.

Коррупция по своей природе неискоренима ввиду базовых черт человеческого характера – алчности и стремления занять как можно более высокий статус и завладеть как можно большими привилегиями. Коррупция губительна как для общества, так и для государства, которое либо создает новые институты по пресечению и противодействию коррупции (Антикоррупционные комитеты, бюро, агентства и прочие институты с похожими названиями), либо же прерогативы борьбы с коррупцией возлагаются на уже существующие структуры (например: на Министерство внутренних дел, Прокуратуру и т. д.). Тем не менее очень часто в таких ситуациях появляется резонный вопрос: «А кто сторожит сторожа?» и что делать, если эти институты тоже погрязнут в коррупции? Именно для этого и существует гражданское общество.

Гражданское общество – настолько общий термин, что даже сейчас идут различные дискуссии по поводу понимания роли гражданского общества и самой природы этого явления среди политологов, правоведов и социологов. Необходимо выделить различные подходы к понятию термина «гражданское общество». Гражданское общество берет свои истоки из чувства социальной ответственности, желания гражданина либо самостоятельно, либо объединившись с другими гражданами, решать как свои, так и общие проблемы, не перекладывая их решение на государство [2, с. 4]. За всю историю существования человечества подходы и концепции восприятия гражданского общества сильно варьировались и видоизменялись.

Термин «гражданское общество» был введен в научный оборот в трактовке древнегреческого мыслителя Аристотеля – «Политика», который изначально рассматривался им в качестве «хорошего общества» [6, р. 6] в Древней Греции, а впоследствии в таком же виде перешло и в Древний Рим благодаря трудам Цицерона. Цицерон в дальнейшем развил концепцию гражданского общества (впоследствии принятую на вооружение мыслителями эпохи Просвещения) идеей о том, что все люди изначально рациональны, изменяют структуру общества, к которому они принадлежат, и в целом создают общество для единственной идеи – осуществлять мирное сосуществование внутри этого сообщества. Тем не менее с упадком Римской империи и античной философии, ее место заняла теология в период средних веков, и интерес к концепции гражданского общества почти полностью исчез, а его релевантность свелась к минимуму.

Лишь во времена эпохи Просвещения на повестку дня мыслителей вернулась идея о гражданском обществе, благодаря трудам английских ученых – Томаса Гоббса и Джона Локка, предложивших теорию общественного договора, в соответствии с которой сообщество людей заключало общественный договор о создании государства для их защиты и поддержания правопорядка в обществе. Таким образом, Т. Гоббс и Д. Локк воспринимали гражданское общество аналогично представлениям о нём древнеримских и древнегреческих мыслителей, и лишь к концу XIX в. дефиниция гражданского общества начала видоизменяться к «рыночной модели».

Именно Г. Гегель впервые отделил гражданское общество от государства

и заложил начало «либеральной теории гражданского общества», предложил его новое восприятие, как нового, отдельного мира, «системе потребностей» и «границе, что разделяет семью и государство» [7, р. 184]. Гражданское общество возможно лишь в капиталистическом обществе, так как оно было миром экономических отношений и служило интересам капитализма: частным правам и частной собственности.

Так, известный немецкий ученый – Карл Маркс воспринимал гражданское общество как базис производительных сил и социальных отношений, в отличие от политического общества, которое являлось надстройкой. Для К. Маркса гражданское общество являлось инструментом буржуазии, который использовался для поддержания их главенствующей позиции [6, р. 10]. Данный подход был оспорен Антонио Грамши, который воспринимал гражданское общество не как базис, но как часть надстройки. Однако Грамши, вслед за Марксом, также разделял точку зрения о том, что гражданское общество существует в интересах буржуазии в качестве идеологического и культурного капитала [6, р. 11]. Тем не менее в отличие от Маркса, Грамши настаивал на том, что гражданское общество также выполняет функции смягчения острых углов, решения проблем и несправедливостей в капиталистическом обществе [6, р. 13].

По мнению одного из выдающихся ученых современности, Жана Аарта Штольте, гражданское общество можно рассматривать, как политическое пространство, в котором добровольно созданные организации сознательно стремятся изменить правила, которые управляют аспектами социальной

жизни; сообщества гражданского общества объединяют граждан без принуждения в добровольных попытках сформировать формальные законы и неформальные нормы, регулирующие социальное взаимодействие [10, р. 214]. Проведя краткий экскурс в историю возникновения и развития гражданского общества, стоит отметить, что оно стало появляться в момент предпосылок создания правового и демократического государства и продолжает развиваться вместе с развитием данного государства, а также помогает этому развитию [1, с. 1].

Гражданское общество состоит из различных акторов, таких как: НКО, добровольно сформированные организации, включающие в себя производителей нового знания и их потребителей, посредников и остальные элементы «третьей власти», находящейся вне бизнеса и государства. Повестка гражданского общества так же может различаться по следующим типам: намеренная, ценностно-охранительная, противодействующая акторам вне гражданского общества, демократичная, направленная на действия, политическая, нормативная, эмансипационная/саморегулирующаяся/супрематическая и трансформативная/реформистская/конформистская.

Более того, гражданское общество так же можно определять по процессам, происходящим в нем: оно может быть свободно организованным, партиципаторным, диалектическим, может быть устроено по сетевому принципу, через коллективные действия и кооперацию; также гражданское общество может быть гибким и приспособляющимся или рефлексивным и нормирующим, историческим, слабым или сильным.

Гражданское общество может быть как локального, так и глобального уровня, а так же может взаимодействовать с другими гражданскими обществами или быть изолированным. Наконец, гражданское общество преследует различные цели, от улучшения повседневной жизни в обществе и до установления социальной справедливости или улучшения жизни людей на всей планете (транснациональный уровень).

Одним из наиболее важных акторов среди гражданского общества в сфере противодействия коррупции являются НКО. В законодательстве Российской Федерации НКО определяются, как «организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ» (ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

В настоящей статье будут рассмотрены НКО, специализацией которых является борьба с коррупцией. Антикоррупционные НКО являются одним из наиболее важных элементов гражданского общества в борьбе с кор-

рупцией. У этого фактора множество причин, первой из которых является постоянство. Антикоррупционные НКО создаются только лишь для одной цели – бороться с коррупцией, используя все средства, которыми обладает НКО. Именно поэтому, в отличие от других форм гражданского общества (протесты, другие типы организаций и т. д.), антикоррупционные НКО не распадаются или не исчезают, как только их сиюминутная цель будет достигнута, так как главная цель – уничтожение коррупции – будет существовать до тех пор, пока существует человечество. Таким образом, НКО чаще всего распадаются ввиду внешних причин, которые препятствуют их работе (запрет на осуществление деятельности, невозможность нахождения ресурсов для своего существования и выполнения своих функций и т. д.).

Вторая причина, из-за которой НКО занимают одну из лидирующих ролей среди институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции – профессионализм. Как правило, антикоррупционные НКО ищут индивидуумов с необходимыми навыками, наиболее подходящими их общей цели; из этого исходит и третья причина – эффективность; благодаря опытному персоналу, НКО могут одновременно запускать несколько сложных проектов, что не могут себе позволить отдельные активисты или обычные группы.

Также в большинстве случаев (за исключением стран, где участие НКО сильно ограничено) НКО официально на законодательном уровне разрешено взаимодействовать с государством и участвовать в разработке антикоррупционных инициатив, мониторить

уровни коррупции, создавать экспертные группы при правительстве и т. д.

НКО можно классифицировать по трем уровням активности: микро, макро и установка норм; некоторые НКО могут объединять все три уровня. Помимо активности, НКО также можно разделить на следующие группы по их целям: борцы за права человека, борцы за экологию, благотворительность, объединение промышленников, религиозные организации или, в редких случаях, стремящиеся к достижению сомнительных целей. Помимо этого, НКО могут работать на местном, федеральном или международном уровнях; более того, их также можно разделить по типу финансирования: те, которые получают гранты от государства, от членских взносов, от пожертвований или финансирование из бизнеса. Тем не менее зачастую НКО получают финансирование из нескольких источников.

НКО играют важную роль в разработке антикоррупционных инициатив. Существует множество подходов к типологии инструментов, которые доступны НКО в сфере борьбы с коррупцией. Так, например, политологи Карр и Оусвейте выделяют четыре типа антикоррупционных инициатив: повышение осведомленности о коррупции среди населения, привлечение заинтересованных сторон, исследования и пропаганда, а также мониторинг [8, р. 623]. Тем не менее согласно их позиции, в основном НКО делают упор на одном или двух типах антикоррупционных инициатив; однако бывают случаи, когда НКО могут использовать все инструменты из перечисленных [4, р. 629]. Карр и Оусвейте, опираясь на их исследование, выяснили, что почти

все из НКО используют повышение осведомленности в качестве главного инструмента, таким образом, именно он становится наиболее распространенным; тем не менее в некоторых случаях НКО не умеют пользоваться этим инструментом, несмотря на его доминирующую популярность [4, р. 630].

Необходимо отметить, что сильное государство не всегда приводит к слабому гражданскому обществу и как следствие малому присутствию НКО. Так, Уайтс, например, утверждает, что нет никакой корреляции между влиянием государства и участием гражданского общества и количеством их инициатив; даже при сильном государстве гражданское общество может быть крайне развитым, и наоборот. Уайтс утверждает, что наиболее важным звеном в этой корреляции является не сила государства, но его эффективность [11, р. 131]: например, в США государство и сильное, и эффективное, но оно ни в коей мере не давит на гражданское общество. Помимо этого, есть множество теорий в политической науке, в соответствии с которыми гражданское общество в лице НКО дополняет функции государства, таким образом подтачивая его силу [11, р. 135]. Однако Уайтс не согласен с таким подходом и утверждает, что гражданское общество, работая с государственными структурами на локальном уровне, наоборот, повышает эффективность последних, иллюстрируя это на примере НКО «World Vision» в Бразилии, которая помогла преодолеть последствия природной катастрофы, а также повысила квалификацию работников сферы здравоохранения [11, р. 136].

Стоит отметить и участие гражданского общества в лице НКО в форми-

ровании антикоррупционной политики (или «полиси», от англ. «policy»). В русском языке нет подобного термина, и зачастую его переводят по-разному – как политика, политичность, установка и т. д. Так как на русский язык перевести данное понятие корректно довольно сложно, в контексте данной статьи этот термин будет использован без перевода, калькой на русский язык. Согласно Кэмбриджскому словарю, «полиси» – это «набор идей или план о том, что делать в определенной ситуации, с которым официально согласна группа людей, бизнес-организация, государство или политическая партия» [9].

Одна из наиболее релевантных теорий последних десятилетий в публичной политике, «policy cycle» (можно перевести как политический цикл) [5, р. 18.], предполагает шесть ступеней выработки политики – формирование повестки дня, формулировка политики, легитимизация, реализация, оценка и поддержание политики, последовательность или полный отказ [8]. Далее будет рассмотрено участие гражданского общества на каждой из ступеней политического цикла.

Формирование повестки дня: на этой ступени гражданское общество может предложить свою собственную повестку правительству, такую, как требование реформ, собственные инициативы или проекты законов, которые в некоторых странах (например, в России) могут быть приняты парламентскими институтами, если наберут достаточное количество подписей. Так, например, в России в 2012 г. по инициативе Президента РФ Владимира Путина [3] была предложена концепция создания инициатив

гражданским обществом через систему РОИ – Российская Общественная Инициатива. Любой гражданин или гражданское объединение может создать собственную инициативу, которая при достижении 100 тысяч подписей должна будет рассматриваться экспертной комиссией законодательного органа в зависимости от типа инициативы (от муниципального до федерального). Тем не менее за почти 6 лет существования РОИ оказалась довольно неэффективна – так, всего 30 инициатив набрали необходимый порог для рассмотрения, и лишь 16 из них были одобрены для последующего рассмотрения в экспертных комиссиях при законодательных органах¹. Основным недочетом системы является отсутствие обязательности принятия инициатив, набравших необходимое количество подписей, что сводит РОИ к чисто формальным совещательно-рекомендательным функциям.

Формулировка политики: гражданское общество, как правило, в лице НКО, может работать вместе с государственными структурами в качестве экспертов по политическим инициативам, выступать в качестве советников по поводу результатов той или иной политики, – как можно ее улучшить или наиболее эффективно привести в жизнь.

Легитимизация: на этой ступени гражданское общество может поддерживать определенную политику, чтобы склонить население и через публичную поддержку создать группы давления, чтобы иметь возможность влиять на парламентариев.

¹ См. список завершенных инициатив на сайте «Российская Общественная Инициатива» (www.roi.ru/complete).

Реализация: гражданское общество может помочь в реализации политики на локальном уровне, сотрудничая с региональными властями.

Оценка: НКО имеют возможность независимой оценки проведения политики, делая различные доклады, собирая итоговую информацию и публикуя экспертные мнения на реализуемую политику.

Поддержание, последовательность или полный отказ от политики: на этой ступени НКО могут влиять на политику только не напрямую, путем отстаивания интересов гражданского общества перед государством. Тем не менее в реалиях большинства постсоветских стран эта стадия зачастую отсутствует ввиду того, что государство часто

препятствует полноценному участию гражданского общества; и если политика противоречит интересам гражданского общества, оно не обладает никакими инструментами как-либо влиять на отмену неудачной политики.

Таким образом, НКО, ввиду ряда причин (цель, профессионализм и эффективность) является одним из главных акторов среди гражданского общества в сфере противодействия коррупции. Тем не менее роль и эффективность НКО недостаточно изучены в российской науке ввиду довольно слабого развития как гражданского общества, так и самих НКО в России.

Статья поступила в редакцию 19.04.2018

ЛИТЕРАТУРА

1. Абражеева Д.В., Музыкин А.А. Гражданское общество современной России // Актуальные проблемы права: материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2017 г.). М.: Буки-Веди, 2017. С. 1–4.
2. Алексеев Р.А. Гражданское общество: проблемы становления и развития в России (правовой аспект). М.: МГОУ, 2013. 96 с.
3. Демократия и качество государства: Владимир Путин о развитии демократических институтов в России // Коммерсантъ. 2012. 6 фев.
4. Carr, I., Outhwaite, O. The Role of Non-Governmental Organisations (NGOs) in Combating Corruption: Theory and Practice // Suffolk University Law Review, 2011, Vol. 44 (3), pp. 615–664.
5. Cerna, L. The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. Organization for economic co-operation and development. 2013. 31 p.
6. Edwards, M. Civil Society. Cambridge, Polity Press, 2009. 171 p.
7. Hegel, G. F. W. Elements of the Philosophy of Right. A.W. Allen (Ed.). Cambridge University Press, 1991, 514 p.
8. Jones, Charles O. An Introduction to the Study of Public Policy. Monterey, 1977. 258 p.
9. Policy definition // Cambridge Dictionary [сайт]. – URL: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy>. (дата обращения: 10.08.2018).
10. Scholte, J.A. Civil Society and Democratically Accountable Global Governance // Government and Opposition. 2004. Vol. 39(2), pp. 211–233.
11. Whites, A. Let's get civil society straight: NGOs, the state, and political theory // Development in Practice. 1996. Vol. 9(3), pp. 124–141.

REFERENCES

1. Abrazheeva D. V., Muzykin A. A. Grazhdanskoe obshchestvo sovremennoi Rossii [Civil society in modern Russia]. In: *Aktual'nye problemy prava: materialy VI Mezhdunar. nauch.*

- konf. (g. Moskva, dekabr' 2017 g.) [Actual problems of law: proceedings of the VI Intern. scientific. conf. (Moscow, December 2017)]. Moscow, Buki-Vedi Publ., 2017, pp. 1–4.
2. Alekseev R.A. Grazhdanskoe obshchestvo: problemy stanovleniya i razvitiya v Rossii (pravovoi aspekt) [Civil society: problems of formation and development in Russia (legal aspect)]. Moscow, MGOU Publ., 2013. 96 p.
 3. Demokratiya i kachestvo gosudarstva: Vladimir Putin o razviii demokraticeskikh institutov v Rossii [Democracy and the quality of state: President Vladimir Putin on the development of democratic institutions in Russia]. In: *Kommersant'*, 2012. 6 Feb.
 4. Carr I., Outhwaite O. The Role of Non-Governmental Organisations (NGOs) in Combating Corruption: Theory and Practice. In: *Suffolk University Law Review*, 2011, vol. 44 (3), pp. 615–664.
 5. Cerna L. The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. Organization for economic co-operation and development. 2013. 31 p.
 6. Edwards, M. Civil Society. Cambridge, Polity Press, 2009. 171 p.
 7. Hegel G.F.W. Elements of the Philosophy of Right. A.W. Allen (Ed.). Cambridge University Press, 1991, 514 p.
 8. Jones, Charles O. An Introduction to the Study of Public Policy. Monterey, 1977. 258 p.
 9. Policy definition // Cambridge Dictionary [website]. Available at: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy> (accessed: 10.08.2018).
 10. Scholte J.A. Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. In: *Government and Opposition*, 2004, vol. 39 (2), pp. 211–233.
 11. Whaites, A. Let's get civil society straight: NGOs, the state, and political theory. In: *Development in Practice*, 1996, vol. 9 (3), pp. 124–141.
-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Колесов Максим Геннадьевич – аспирант факультета истории, политологии и права Московского государственного областного университета;
e-mail: mgkolesov@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Maxim G. Kolesov – postgraduate of the Faculty of History, Politology and Law of Moscow Regional State University;
e-mail: mgkolesov@gmail.com

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Колесов М.Г. Место и роль НКО, как структурного элемента гражданского общества, в реализации антикоррупционной политики в современном государстве // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2018. № 4. 285–292.

DOI: 10.18384/2310-676X-2018-4-285-292

FOR CITATION

Kolesov M. NGO's role as a structural element of the civil society in the realization of anti-corruption policies in the modern state. In: *Bulletin of Moscow State University. Series: History and Political Sciences*, 2018, no 4, pp. 285–292.

DOI: 10.18384/2310-676X-2018-4-285-292
