

На правах рукописи

Абадиев Ахмад Михайлович

**КОРРУПЦИОННЫЕ СЕТИ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии (юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
«Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Тхабисимова Людмила Аслановна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
доктор исторических наук, профессор
Рассказов Леонид Павлович;
доктор философских наук,
кандидат юридических наук, профессор
Макеев Василий Васильевич

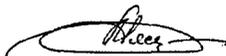
Ведущая организация: Краснодарский университет МВД России

Защита состоится 9 декабря 2008 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по юридическим наукам при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России» по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ростовский юридический институт МВД России».

Автореферат разослан 7 ноября 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Мясников А.П.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена той значимостью, которую приобретают юридические технологии превенции коррупционного взаимодействия в обеспечении национальной безопасности, а также режима законности и правопорядка в Российской Федерации.

В современной политико-правовой действительности коррупционные отношения развиты не только в системе государственного управления, в экономической и политической системах, они активно внедряются и воспроизводятся в обычно-правовой практике населения. Во многих сферах публично-правового взаимодействия коррупционные сети формируют альтернативную теневую систему регулирования и разрешения этнополитических, социально-экономических и иных видов конфликтов, достижения субъективных (коростных) интересов и потребностей.

Научно-практическая востребованность исследования сущности и специфики функционирования коррупционных сетей, сплачивающих корпус чиновников, политическую элиту, представителей коммерческих и гражданских структур, обусловлена тем, что их воздействие направлено на деформацию государственного управления, искажение социально-политических функций властно-правовых институтов, подмену системы общенациональных интересов узкогрупповыми интересами различных неформальных, теневых структур.

Политико-правовой анализ сетевого принципа развития коррупции в информационном мире позволяет адекватно описать сущность и содержание феномена коррупции на современном этапе развития государства и права, выделить универсальные (глобальные) и специфические (этнополитические и правово-культурные) закономерности ее развития.

Кроме того, интерпретация коррупции в качестве устойчивой специфической системы теневого взаимодействия в обществе между властно-правовыми институтами и личностью способствует комплексному описанию этого многомерного феномена, выделению различных уровней и форм коррупционного взаимодействия, способов обмена и инвестирования символических (властных, организационных, статусных, информационных и др.) ресурсов в конкретные материальные блага.

Все эти принципы, уровни и типы анализа в конечном итоге будут способствовать выработке оптимальных и эффективных институционально-правовых механизмов противодействия коррупции в российском государственном управлении. Кроме того, они выступают теоретико-методологической базой для формирования адекватной современному состоянию и уровню развития коррупционного взаимодействия в России антикоррупционной политики, направлений политико-правового обеспечения национальной безопасности, использования эффективных юридических технологий превенции сетевой коррупции в условиях глобализации.

Степень научной разработанности проблемы. В настоящее время существует целый комплекс исследований, анализирующих коррупцию в качестве криминологического, административно-правового, политического, социального феномена. Причины и факторы развития коррупционного взаимодействия рассматриваются практически во всех направлениях гуманитарного знания.

Тем не менее, анализ коррупции как сетевой формы специфического теневого взаимодействия общества и публично-правовых институтов пока не получил своего широкого развития, в отдельных научных исследованиях рассматривались определенные аспекты данной темы. Так, в плане исследования сущности и специфики коррупционного взаимодействия следует выделить работы таких отечественных и зарубежных авторов, как: Л.В. Астафьев, А.С. Быстрова, С.А. Денисов, А.В. Куракин, А.В. Малько, Э.Н. Ожиганов, М.П. Петров, В.Л. Римский, С. Роз-Аккерман, П. Саундерс, М.В. Сильвестрос, А.Г. Чернышов, С. Чибнелл и др.

Анализ сетевых принципов развития политико-правовых явлений и процессов представлен в трудах П.В. Агапова, А.Г. Дугина, Л.А. Итиуридзе, А.А. Казанцева, М. Кастельса, Э. Кисилевой, Л.С. Мамута, Р. Мертоня, Н.А. Нарочницкой, В.М.Сергеева и др. Сущностные признаки и специфика развития теневых форм взаимодействия в российской политико-правовой действительности представлены в работах таких известных ученых, как: Т.В. Заславская, В.О. Исправников, И.М. Клямкин, В.В. Куликов, Т. Лукман, Э.Л. Панеях, В. Радаев, Р.В. Рывкина М.А. Шабанова, Л. Фридмэн и др.

Различные аспекты юридической превенции развития коррупционного взаимодействия, принципов и направлений антикоррупционной политики раз-

работаны в монографических исследованиях и научных статьях А.А. Аслаханова, В.В. Астанина, П.П. Баранова, Б.В. Волженкина, С.П. Глинской, Ю.В. Голика, А.И. Долговой, Н.М. Казанцева, В.А. Козлова, М.А. Краснова, Ю.И. Литвиновой, В.В. Лунева, С.В. Максимова, А.И. Овчинникова и др.

В рамках рассмотрения и анализа национально-культурных факторов и доминант, влияющих на специфику развития коррупционного взаимодействия в России, заслуживают внимания концепции следующих авторов: П. Берлин, А.М. Величко, В.Ю. Верещагин, А.И. Ковлер, А.А. Контарев, В.В. Момотов, Л.А. Морозова, Р. Пайпс, С.А. Панарин, Г.С. Фельдштейн и др.

В теоретико-методологическом и концептуально-правовом плане важное значение имеют фундаментальные исследования таких российских правоведов, как: В.М. Баранов, П.П. Баранов, Н.Н. Вопленко, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, В.Я. Любашиц, А.В. Малько, Л.С. Мамут, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.Ю. Мордовцев, В.С. Нерсисянц, А.И. Овчинников, А.В. Поляков, В.П. Сальников, В.М. Серых, Ю.А. Тихомиров и др.

Объектом диссертационного исследования являются институциональные формы трансформации современной российской государственности, а **предметом** – политико-правовые формы функционирования коррупционных сетей в российском государственном управлении.

Цель и задачи диссертационного исследования. Объект и предмет диссертационной работы обусловили цель исследования, которая состоит в теоретико-методологическом и институционально-правовом анализе форм, уровней и видов сетевого коррупционного взаимодействия в российском государственном управлении.

Для реализации поставленной цели в исследовании ставятся и решаются следующие конкретные задачи:

- выявить генезис и дать политико-правовую интерпретацию коррупционных сетей;
- систематизировать институциональные формы и виды проявления сетевого принципа в коррупционном взаимодействии;
- показать политико-правовую специфику коррупционных сетей в государственном управлении;

- дать политико-правовую характеристику коррупционных сетей в современной России;
- провести конфликтологическую экспертизу нормативно-правового регулирования коррупционного взаимодействия в сфере государственного управления;
- обосновать политико-правовые технологии превенции российской сетевой коррупции в государственном управлении.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования. Методологический инструментарий представлен всеобщими, общенаучными (диалектический, формально-логический и системно-структурный анализ) и специальными методами исследования (сравнительно-правовой, конкретно-социологический, историко-правовой и др.).

Диссертационное исследование опирается на данные социологических и криминологических мониторингов, отражающих отношение общества к различным формам и видам коррупционного взаимодействия, коррупции в государственных органах и структурах, политической и экономической коррупции; в работе также используется конкретный эмпирический материал, отражающий уровень и динамику коррупционных взаимодействий.

Нормативно-правовая основа диссертации. Диссертационное исследование базируется на обширном нормативно-правовом материале, а именно: Конституции РФ, федеральных законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации, а также международных актах и законах зарубежных стран.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что:

- на основе теоретико-концептуального и институционально-правового анализа выделены основные подходы к коррупционному взаимодействию, проведен компаративный анализ соотношения понятий «коррупция» и «коррупционное взаимодействие»;
- систематизированы и обоснованы формы и виды проявления сетевого принципа в коррупционном взаимодействии, представлена трактовка коррупции как социально-правовой и теневой формы взаимодействия институциональных субъектов;

– дана авторская трактовка понятия «коррупционные сети», выделены общие признаки и специфические характеристики данного феномена государственного управления;

– выявлены причины и факторы развития коррупционных сетей в современной российской политико-правовой действительности, закономерности их функционирования в управленческой системе российской государственности;

– показано негативное воздействие сетевой коррупции на развитие российских юридических и политических институтов, выделены уровни деформационных воздействий коррупции в государственном управлении;

– осуществлен конфликтологический анализ институционально-правовых механизмов противодействия сетевой коррупции на внутригосударственном и международном уровнях функционирования юридико-политических институтов;

– смоделированы политико-правовые технологии превенции развития коррупционных сетей в России, предложены конкретные направления оптимизации антикоррупционной политики и юридические меры по совершенствованию действующего законодательства в плане противодействия коррупционному взаимодействию в государственном управлении.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Сетевое коррупционное взаимодействие институциональных субъектов государственного управления в рамках его политико-правовой интерпретации включает в себя: коррупцию, которая является универсальным феноменом государственно-правовой организации, отражает типичные, повторяющиеся формы злоупотребления властью в корыстных интересах, и коррупционное взаимодействие как специфичное политико-правовое явление, входящее в систему противоправного, антисоциального и аморального функционирования властно-правовых отношений.

2. Коррупционные сети представляют собой устойчивую систему отношений, воспроизводящихся и развивающихся на уровне неформальных социальных взаимосвязей, не имеющих четкого иерархического и структурного построения, обладающих противоправным и аморальным характером, проявляющую себя на различных уровнях и сферах публично-правовой организации общества и направленную на деформацию юридических и политических ин-

ституты, использование их властно-правовых, организационных, информационных и иных ресурсов для удовлетворения корыстных личных, групповых и корпоративных интересов. Формы и методы обмена и приобретения этих ресурсов, привилегий, услуг противоречат официально установленному порядку отношений, нарушают социальную справедливость, а само коррупционное взаимодействие осуществляется в теневой сфере общественной жизнедеятельности.

3. К общим признакам сетевого коррупционного взаимодействия в сфере государственного управления относятся: неиерархичность, мобильность, неформальность, дискретность, открытость, спонтанность, динамичность. Специфическими характеристиками коррупционных сетей являются: теневой и самоорганизационный характер взаимодействия; отклонение от системы нормативно-правовых регуляторов; социально-правовая вредоносность; деформационное воздействие на развитие юридико-политических и социальных институтов; нелегитимность форм, механизмов и способов достижения материальных и нематериальных благ и привилегий; волевой характер поведения, направленный на злоупотребление правом и законными интересами граждан.

Институциональные формы коррупционного взаимодействия типологизируются по следующим основаниям: по сфере проявления – управленческие, коммерческие коррупционные сети и теневые структуры гражданского общества; по форме публично-правового взаимодействия – бюрократические, политические и экономические коррупционные сети; по уровням проявления – верхушечные, среднеуровневые и низовые коррупционные сети; по направленности – финансовые, управленческие, политические, социально-организационные, криминальные коррупционные сети; по способам вовлечения участников в коррупционные сети – принудительные, согласованные и добровольные.

4. В российской правовой действительности присутствуют стабильные коррупционные сети, для которых характерен высокий уровень организации и скоординированности противоправных действий. Эти сети развиваются и усложняются путем постоянного вовлечения институциональных субъектов права, различных материальных, властных и символических ресурсов в коррупционные отношения. Общественная поддержка этой формы теневого взаимодействия осуществляется не только подавляющим большинством институцио-

нальных субъектов, действующих в государственном управлении, но и в частноправовой жизни общества и воспринимается политическим и правовым сознанием в качестве необходимого атрибута взаимодействия общества и власти, эффективного теневого способа решения социальных и этнонациональных конфликтов, достижения корыстных групповых и личных интересов.

5. Коррупцированные сети должностных лиц, представителей экономической и политической элиты общества, связанные взаимными обязательствами и неформальными кодексами поведения, организуют перераспределение большей доли валового национального продукта, нанося существенный ущерб социальной политике государства и национальной безопасности. На развитие теневых сетевых структур в государственном и муниципальном управлении влияет традиционная закрытость процесса принятия и реализации управленческих решений. Объектом коррупционных сетей в системе государственной власти является дисфункциональность политико-правовых институтов, а главным результатом их воздействия выступают функциональные искажения в системе публично-правовых институтов власти, ведущие к трансформации социальных функций государственных институтов в сетевые, корпоративные и частные интересы.

6. Эффективность и системность борьбы с коррупцией зависит от того, насколько направления, приоритеты и уровни антикоррупционной политики, а также правовые механизмы и режимы противодействия этому феномену во властно-правовом взаимодействии субъектов адекватны закономерностям развития неправового (теневого) пространства. В этом плане наряду с доктринально-правовыми документами, включающими дефинитивные и концептуальные положения, а также принципы, направления и систему противодействия коррупции, необходимо принятие ряда специализированных законов, фиксирующих правовые средства, технологии и режимы противодействия сетевым коррупционным отношениям в государственном управлении. Данные направления законодательного обеспечения позволят сместить акценты с политической составляющей борьбы с коррупцией в сторону ее нормативно-правового предупреждения и развития правоприменительной практики.

7. Ведущими технологиями юридической превенции развития коррупционных сетей в государственном управлении выступают: систематизация ад-

министративных, уголовных, дисциплинарных и гражданско-правовых мер, препятствующих государственным служащим, представителям бизнеса и институтам гражданского общества совершать коррупционные сделки и вовлекать новых субъектов права в коррупционные отношения; конкретизация в действующих нормативно-правовых актах ответственности государственных и муниципальных служащих за правонарушения, связанные с коррупционной деятельностью; принятие федеральных законов «Об анализе (экспертизе) и мониторинге коррупциогенности федерального и регионального законодательства», «Об административных процедурах и регламентах», а также «О принципах, порядке подготовки, экспертизы и принятии нормативно-правовых актов федеральными и региональными органами исполнительной власти», обеспечивающих единство требований, регламента, мониторинга и экспертизы на коррупциогенность актов органов исполнительной власти; внесение поправок к действующему законодательству, предусматривающих использование информационно-коммуникативных технологий с целью формирования открытости процессов принятия и реализации управленческих решений, касающихся первоочередного удовлетворения интересов и потребностей российских граждан.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Сформулированные в диссертации теоретико-методологические положения и выводы, а также практические рекомендации будут способствовать исследованию причин, факторов и закономерностей развития коррупции в России, выработке направлений и мер антикоррупционной правовой политики в условиях глобализации и интернационализации права и государства. Результаты исследования позволяют выделить основные направления развития и усложнения коррупционного взаимодействия в государственном управлении, систематизировать адекватные технологии юридической превенции развития внутригосударственных и глобальных коррупционных сетей.

Содержание диссертационного исследования и полученные в нем выводы найдут применение при чтении учебных курсов по общей теории государства и права, конституционному и муниципальному праву России, конституционному праву зарубежных стран, кроме того, различных спецкурсов для

студентов и аспирантов, в научно-исследовательских работах при анализе актуальных проблем построения правового государства.

Практическая значимость диссертации состоит в возможности использования многих ее положений в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в ходе реализации антикоррупционной политики.

Апробация результатов исследования. Основные теоретико-практические выводы и положения диссертации отражены в четырех публикациях автора, в том числе и в двух статьях, опубликованных в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России, обсуждались на международных, всероссийских и региональных конференциях.

Содержание диссертации апробировано на заседаниях кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования и состоит из двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность темы исследования и степень ее разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагается его теоретико-методологическая и нормативно-правовая база, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, выявляется теоретико-практическое значение диссертации и даются сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Сетевое коррупционное взаимодействие институциональных субъектов управления (теоретико-методологический и концептуально-правовой анализ» состоит из трех параграфов, в которых проводится теоретико-концептуальный и методологический анализ феномена коррупции в контексте развития информационных и сетевых отношений в политико-правовой организации общества.

Первый параграф «Генезис и политико-правовая интерпретация коррупционных сетей» посвящен теоретико-правовому анализу коррупционного взаимодействия, в нем обосновываются значимость и эвристический потенциал данного понятия в юридической науке.

В работе проводится институционально-правовой анализ развития зарубежных и отечественной государственно-правовых систем и показывается, что коррупционное взаимодействие сформировалось достаточно давно и воспринимается как в прошлом политико-правовом опыте, так и в современной юридико-политической действительности в качестве неотъемлемого явления развития системы государственной власти, публично-правового взаимодействия общества и государства.

Диссертант показывает, что, начиная с Античности и римского права, в западноевропейской традиции фиксируется теоретическая матрица, согласно которой коррупция как феномен развивается и усложняется вместе с развитием и усложнением государственной власти. Более того, начиная с Платона и Аристотеля, в европейском правовом мышлении утверждается позиция, согласно которой неограниченная власть создает условия для формирования коррупционного взаимодействия, поэтому, начиная с эпохи Возрождения, в политико-правовых исследованиях обосновывается необходимость ограни-

чения и контроля над государственной властью со стороны гражданского общества как наиболее эффективного способа ограничения коррупционных отношений.

В ходе эволюции отечественного государства и права коррупционное взаимодействие не вызвало массового недовольства, общественных выступлений и протестов. Соискатель показывает, что изначально коррупционные отношения воспринимались как «извечное зло», сопровождающее государственную деятельность.

Обращаясь к современным исследованиям коррупционного взаимодействия, соискатель показывает, что оно рассматривается либо в институционально-властном контексте, с точки зрения злоупотребления властью в корыстных целях, либо коррупцию сводят к взятке или злоупотреблению служебным положением. По мнению диссертанта, данный подход является ограниченным, поскольку коррупция – это, прежде всего: во-первых, комплексные отношения социально-политического, властно-правового и экономического характера; а во-вторых, в современное время данный феномен развивается, трансформируется и содержательно раскрывается только в контексте сетевых отношений.

Далее автором осуществляется теоретико-методологический анализ соотношения понятий «коррупция» и «коррупционное взаимодействие», при этом отмечается, что если феномен «коррупция» является по своей политико-правовой сущности явлением универсальным, свойственным практически всем государственно-правовым пространствам, то «коррупционное взаимодействие» является специфичным политико-правовым явлением.

В работе обосновывается, что понятие «коррупция» отражает типичные, повторяющиеся признаки коррупционного взаимодействия в разных юридико-политических организациях, выражая обобщенные, универсальные (проявляющиеся практически во всех формах и видах коррупционного взаимодействия) характеристики и факторы его развития, тогда как понятие «коррупционное взаимодействие» касается конкретизированной системы противоправного, антисоциального и аморального функционирования властно-правовых отношений.

В завершение параграфа соискатель доказывает, что коррупционное взаимодействие, с одной стороны, включает в себя конкретный эмпирический материал, на основании которого обобщаются факторы, причины, признаки тех или иных видов коррупционных фактов и формулируются конкретно-исторические и социально-культурные закономерности развития коррупции в том или ином геояридическом и геополитическом пространстве; с другой стороны, оно выступает в качестве явления и процесса конкретного и случайного в развитии феномена коррупции. В свою очередь, категория «коррупция» является теоретико-методологической сеткой, «интеллектуальным шаблоном», с помощью которого анализируются конкретные формы и виды коррупционного взаимодействия, выявляются и уточняются особенные и общие закономерности развития данного феномена.

Во втором параграфе *«Институциональные формы сетевого коррупционного взаимодействия»* соискателем подчеркивается, что коррупционное взаимодействие широко развивается в обычно-правовой жизни общества, коррупция как в высших эшелонах власти, так и на низовом уровне, приобретает характер сетевых отношений, форму повседневно применяемой модели публичной взаимосвязи личности, общества и власти.

Анализируя закономерности развития коррупционного взаимодействия в современной правовой действительности, диссертант показывает, что: во-первых, коррупционные отношения как в большинстве внутригосударственных пространств, так и на международной арене, развиваются по сетевому принципу взаимодействия; во-вторых, начиная с середины XX века, государственное управление выстраивается на основе сетевой методологии (усложненная теория межорганизационных отношений между различными бюрократическими системами, чиновниками, институтами власти и т.п.); в-третьих, данный принцип выражает сложность и многогранность публично-правового взаимодействия, изменчивость и динамизм развития форм и способов коррупционных отношений; в-четвертых, процесс конвертирования символических (информационных, властных, интеллектуальных и др.) ресурсов в конкретные материальные и финансовые блага осуществляется в рамках сетевого взаимодействия; в-пятых, отражает современные формы включения субъектов в коррупционные сети и взаимозависимость и взаимообязывание внутри этой сети.

Далее автор в ходе политико-правового анализа сетевого принципа коррупционного взаимодействия обобщает и типологизирует его по различным основаниям:

1) по сфере проявления – управленческие коррупционные сети, развивающиеся в системе государственной власти; парламентаристские коррупционные сети, связанные с законодательным лоббированием; коммерческие коррупционные сети и теневые структуры гражданского общества;

2) по форме публично-правового взаимодействия – бюрократическую коррупцию, это коррупционная сеть, спланирующая чиновников различных уровней и ветвей власти; политические коррупционные сети, в рамках которых осуществляется неформальный, теневой обмен материальными и нематериальными ресурсами между властными и экономическими элитами, последних с другими структурами гражданского общества;

3) по уровням проявления – верхушечное сетевое взаимодействие между различными элитарными силами; среднее уровневое коррупционное взаимодействие между отдельными органами и структурами государственной власти, политическими и гражданскими институтами; низовые коррупционные сети, складывающиеся между отдельными субъектами права по поводу реализации своих интересов и потребностей;

4) по направленности – финансовые, управленческие, политические, социально-организационные, криминальные коррупционные сети;

5) по способам вовлечения участников в коррупционные сети – принудительные, согласованные и добровольные.

В завершение параграфа соискателем аргументируется, что сетевой и теневой признаки развития коррупционного взаимодействия отражает то, что коррупция как социально-правовой феномен возникает, воспроизводится и развивается на уровне неформальных социальных взаимосвязей, не имеющих четкого иерархического и структурного построения, и проявляющих себя на различных уровнях и сферах публично-правовой организации общества. Сетевой принцип связывает и взаимообязывает между собой не только представителей власти, нивелируя субординационные и структурно-иерархические отношения, но и отдельных граждан и институты гражданского общества, фор-

мируя альтернативные каналы коммуникации и реализации корыстных личных и корпоративных интересов.

В этом плане диссертант разделяет позицию ряда исследователей, что коррупционные сети стремятся в своем функционировании к формированию альтернативной системы регулирования общественных отношений (А.В. Мелько), выступая функциональным заместителем многих социально-нормативных регуляторов и институтов.

В третьем параграфе *«Политико-правовая специфика коррупционных сетей в государственном управлении»* соискатель на основе теоретико-методологических разработок, имеющих место в зарубежной и отечественной политико-правовой науке, посвященных исследованию сетевых форм взаимодействия, концептуализирует сущность и специфику коррупционных сетей в государственном управлении на современном этапе развития.

Автор обосновывает, что сетевые формы взаимодействия отражают, прежде всего, формы общественной самоорганизации, искажая или замещая официальные иерархические организационные структуры. Значимость и востребованность данных форм взаимодействия обусловлена: во-первых, эффективностью теневых социальных связей; во-вторых, их высокой мобильностью по отношению к иерархическим структурам, достаточно «инертно» отвечающим на социально-правовые и этнополитические вызовы.

По мнению диссертанта, развитие сетевых форм обусловлено тем, что если ранее сетевая организация была отображением лишь внутренней структуры процесса государственного управления, его содержанием, то в новейшем миропорядке она играет ключевую роль и становится сознательно внедряемой, публично развивающейся формой организации социального взаимодействия и властного управления. В данном контексте коррупционные сети трактуются автором как устойчивая система теневых отношений, т.е. сеть неизменно активных, постоянно воспроизводящихся и устойчивых взаимодействий в системе публично-правовых отношений «личность–общество–государство», в рамках которой присутствуют символические, материальные, финансовые и иные ресурсы, используемые для удовлетворения личных (корыстных), групповых и корпоративных интересов.

В работе также анализируются сетевые коррупционные структуры в качестве способов, обеспечивающих защищенность и минимизацию символических, организационных и иных потерь во взаимодействии с бюрократической системой. Отмечается, что в большинстве случаев развитие сетевой коррупции проявляется в переходные периоды государства и права, а также в бюрократизированных государственно-правовых системах при социальных, политических и иных кризисах.

Соискателем выделяются и анализируются общие признаки сетевого коррупционного взаимодействия: ненерархичность отношений, мобильность, неформальность, дискретность, открытость, спонтанность, динамичность. Отдельно анализируются такие признаки сетевых отношений, как связанность различных представителей не по функционально-структурным позициям, а по обмену материальными, символическими и информационными ресурсами; общий интерес взаимодействия, обеспечивающий реализацию субъективных интересов и потребностей с помощью теневых форм и технологий; множественность коррупционных лидеров и уровней взаимодействия и др.

Соискателем указываются специфические признаки коррупционных сетей, показывающих, что это сеть отношений:

- возникающих и оформляющихся в теневой сфере взаимодействия, т.е. это специфический вид неформальных, теневых отношений, складывающихся в процессе публичного взаимодействия, с одной стороны, в системе «государство–общество–личность»; а с другой – в системе «государство–неправительственные организации–транснациональные корпорации»;

- отклоняющихся от нормативных регуляторов (права, морали, нравственности, справедливости, традиций, этических норм и т.п.), наносящих вред законным (индивидуальным, общественным, государственным, национальным) интересам и потребностям, а также режиму законности и правопорядка. Они искажают существующий порядок общественных отношений и институциональную структуру общества, поскольку условием их функционального развития являются слабая эффективность политических, юридических и социальных (гражданских) институтов и структур;

- устанавливающих неофициальное политическое и экономическое господство в интересах определенных групп и характеризующихся нелегитимно-

стью форм, механизмов и способов достижения материальных и нематериальных благ и привилегий;

– самоорганизующегося порядка, имеющего собственные универсальные и специфические, правокультурные и этнополитические закономерности развития;

– характеризующихся умышленной, волевой формой поведения, направленной на злоупотребление правом и законными интересами граждан и их организаций.

Вторая глава «Юридическая превенция российской сетевой коррупции», состоящая из трех параграфов, включает в себя анализ современных трендов развития коррупционных сетей в отечественном политико-правовом пространстве, влияния на данный процесс глобализационных тенденций, а также конфликтологический анализ современной национальной институционально-правовой системы противодействия коррупции и обоснование юридических технологий превенции сетевой коррупции в России.

В первом параграфе *«Коррупционные сети в управленческой системе современной российской государственности: институционально-правовые ограничения»* исследуются состояние, причины и факторы развития коррупционных сетей в современной российской политико-правовой действительности, формулируются закономерности их функционирования в управленческой системе российской государственности.

Диссертант подчеркивает, что в российской правовой действительности присутствуют сложившиеся и стабильные коррупционные сети, для которых характерен высокий уровень организации и скоординированности действий. Общественная поддержка этой формы теневого взаимодействия осуществляется не только подавляющим большинством субъектов, действующих в публичной сфере взаимодействия, но и в частноправовой жизни общества, трактуется в качестве необходимого атрибута взаимодействия общества и власти, эффективного теневого способа решения социальных конфликтов, достижения корыстных групповых и личных интересов и т.д.

Обращаясь к проблеме функционирования системы государственной власти, автор показывает, что сетевое взаимодействие и услуги коррупционеров концентрируются в центрах принятия публичных решений, относящихся к

государственному и муниципальному управлению, а также бизнес-структурам, что способствует реализации не приоритетов национальной правовой политики, а сетевых, корпоративных и частных интересов.

Данные тренды формируют полную (или частичную) зависимость государственных служащих от коррупционных сетей, а неформальные кодексы поведения легитимируют обязательства должностного лица в пользу сетей, нежели интересов государства и общества (В.В. Лунев). Данную тенденцию подкрепляет сложившаяся в государственном управлении практика жесткой подчиненности не собственно закону, а инструктивному распоряжению начальника. Опыт развития отечественного государственного управления свидетельствует о том, что бюрократическая система развивается и функционирует на основании собственной корпоративной этики. При этом внутрисистемные, сетевые правила взаимодействия стоят выше закона, поэтому, как отмечает диссертант, в регламентации поведения государственных служащих доминируют внутрикорпоративные нормы, бюрократическая этика, инструктивные письма, методические рекомендации, «телефонное право» и т.п.

На развитие теневых сетевых структур в государственном и муниципальном управлении влияет также традиционная закрытость процесса принятия и реализации управленческих решений. Анализируя различные нормативно-правовые акты, соискатель показывает, что для общественного контроля открыты только цели и результаты управленческой деятельности, все остальные этапы управленческого процесса являются закрытыми для контроля и влияния со стороны институтов гражданского общества.

Автор показывает, что объектом коррупционных сетей в российской действительности является дисфункциональность политико-правовых институтов, а главным результатом их воздействия выступают функциональные искажения в системе публично-правовых институтов власти, ведущие к трансформации политико-правовых функций государственных институтов в сетевые, корпоративные и частные интересы.

Далее диссертант, рассматривая коррупцию как глобальное и всеобъемлющее институциональное искажение, проявляющееся в ходе эволюции государственно-правовой организации, классифицирует ее деформационные воздействия по следующим уровням:

– на глобальном уровне коррупционные сети направлены на деформацию существующего международно-правового сотрудничества, искажения функциональной компетентности и легитимности действующих институтов и структур, направленных на противодействие развитию глобальных транснациональных коррупционных сетей;

– на национальном уровне коррупционные сети искажают существо действующего государственно-правового режима, формируют условия для сохранения в обществе институционально-правовых возможностей для развития коррупционных отношений;

– на политическом уровне коррупционные сети влияют на деформацию парламентаризма, прежде всего, это связано с незаконным, теневым финансированием политических партий и предвыборной кампании, сохранением возможностей теневого лоббирования его институционализации и развития;

– на уровне системы государственного управления коррупционные сети искажают приоритеты национальной правовой политики, цели и задачи государственного управления, а также функции, подотчетность и ответственность административных, правоохранительных, судебных и иных государственных органов и структур в реализации социальной, фискальной, правовой политики государства;

– на уровне гражданского общества деформационные воздействия направлены на формирование квазигражданских институтов и структур, снижение социально-правовой активности, формирование устойчивых неформальных связей и взаимосвязей, развитие аномии в правовой и политической деятельности;

– на уровне взаимодействия конкретных субъектов властно-правовых отношений деформируются существующие институты и механизмы разрешения индивидуальных и групповых противоречий, конфликтов, искажаются законные способы реализации субъективных интересов и потребностей, формируя альтернативные, теневые каналы разрешения данных социально-правовых проблем.

Во втором параграфе *«Нормативно-правовое регулирование сетевого коррупционного взаимодействия в сфере государственного управления в условиях глобализации международного и отечественного опыта»* диссер-

тант отмечает, что всеобщее обсуждение проблем коррупции в органах государственной власти, коррупционного взаимодействия между обществом и публично-правовыми институтами власти носит пока политический характер, а конкретные институционально-правовые действия и мероприятия по противодействию коррупции в российской правовой системе отсутствуют. Автором показывается, что в российском законодательстве до сих пор отсутствует системная взаимосвязь между различными отраслями права в противодействии коррупционным отношениям. Правовые механизмы предотвращения коррупции, зафиксированные в основном в УК РФ и КоАП РФ, не обеспечивают юридического единства в трактовке коррупции и механизмах противодействия данному явлению.

Кроме того, как показывает соискатель, Россия – одна из немногих стран, в которой на современном этапе отсутствует специализированный закон о борьбе с коррупцией, в том числе и система правовых режимов, направленных на противодействие развитию условий и факторов, порождающих коррупционную взаимосвязь в публично-правовом взаимодействии. До сих пор блокируется принятие необходимых нормативно-правовых документов, направленных на формирование доктринально-правовых, превентивных, общих и специальных мер противодействия коррупционному взаимодействию.

Анализируя содержание проектов нормативно-правовых актов («О борьбе с коррупцией», «Основы антикоррупционной политики Российской Федерации» и др.), диссертант показывает, что они направлены, прежде всего, на формирование профессионального и обыденного правосознания, систематизацию существующих правовых механизмов противодействия коррупции, нежели на формирование нового антикоррупционного законодательства.

Автор заключает, что данные проекты нормативных актов носят в основном политико-правовой характер и нацелены на формирование принципов и приоритетов противодействия коррупционному взаимодействию, которые должны получить свое развитие в иных отраслях законодательства. В этих актах не предусмотрено четкой системы мер по противодействию активным и пассивным формам коррупции, а также технологий, препятствующих воздействию коррупционных сетей на управленческую деятельность государственных служащих.

Поэтому, наряду с доктринально-правовыми документами, включающими дефинитивные и концептуальные положения, а также принципы, направления и систему мер противодействия коррупции, необходимо принятие ряда специализированных законов, фиксирующих правовые средства, технологии и режимы противодействия коррупционным отношениям с учетом национально-культурных закономерностей развития и международного правового опыта. Соискатель аргументирует, что данные направления законодательного обеспечения позволят сместить акценты с политической составляющей борьбы с коррупцией в сторону нормативно-правового предупреждения и развития правоприменительной практики.

Диссертант показывает, что развитие глобальных процессов способствует переходу коррупционного взаимодействия на международный уровень, что обуславливает трансформацию коррупции из изолированной, внутригосударственной проблемы национальной безопасности в угрозу международного уровня.

Обращаясь к влиянию глобальной сетевой коррупции на внутригосударственные процессы, соискатель подчеркивает, что сетевое взаимодействие в российской публично-правовой сфере развивается достаточно медленными темпами по сравнению западноевропейскими сетевыми структурами. С одной стороны, этот факт имеет положительное значение для противодействия коррупционному взаимодействию, поскольку слабоинституционализированным и низкоразвитым коррупционным сетям можно обеспечить должный политико-правовой заслон. С другой – многие из существующих в России сетевых форм теневого и коррупционного взаимодействия фактически являются придатком сетевых структур Запада.

Далее автор обсуждает проблематику коррупционных сетей на международно-правовом уровне и систематизирует основные конфликты, возникающие в системе политико-правового противодействия коррупции, обусловленной глобальными процессами:

– во-первых, развитие глобальных сетевых структур, с одной стороны, весьма сложно контролируемо, их деятельность практически не поддается статистической регистрации и регулированию, а с другой – их влияние переходит внутригосударственные границы и распространяется на развитие большинства

государственно-правовых организаций и рынков, включенных в мировую систему взаимодействия;

– во-вторых, сетевые процессы коррупционного взаимодействия развиваются благодаря институционализируемой на международно-правовом уровне системе неправовых инструментов давления на социально-экономическое и политико-правовое развитие многих стран;

в-третьих, ослабление идеологического, национально-культурного, политического и международно-правового статуса суверенных государств снизило инструментарий воздействия национальных правительств на развитие этого феномена, а абстрактные права и свободы человека на международной арене становятся новой «линией обороны» коррупционеров, защитным механизмом от политико-правовых технологий суверенного государства;

в-четвертых, развитие международных коррупционных сетей связано с экспансией новой технико-экономической парадигмы, предполагающей, что на смену массовому производству и потреблению приходит экономика услуг. В этих условиях коррупционные сети обладают высокой оперативностью и гибкостью при реализации социальных потребностей и услуг, подменяют нерезультативное функционирование официальных институтов публично-правового управления в переходных экономических и политических системах.

В завершение параграфа диссертантом выделяются основные механизмы влияния глобальных коррупционных сетей на национальные политико-правовые процессы: 1) воздействуют через неформальные каналы и теневое лоббирование на институционализацию внутренней и внешней политики государства, формирование государственно-правовых технологий и режимов, действующих в том или ином геояридическом и геополитическом пространстве, с целью обеспечения пробелов и «просторов» в нормативно-правовом регулировании общественных отношений; 2) обеспечивают идеологическое и этнополитическое воздействие на общественные, групповые и личностные взгляды, формируют определенные морально-нравственные установки и критерии, направленные на закрепление в правовом сознании и правовом поведении «приемлемости» коррупционного взаимодействия, а также его «неотъемлемости» и «необходимости» во властно-правовом взаимодействии; 3) осуществляют разрушительное воздействие на формирование гражданских институтов контроля

и социальных механизмов противодействия коррупционному взаимодействию на уровне отношений «международные неправительственные организации–государство–национальные институты гражданского общества».

В третьем параграфе *«Политико-правовые технологии противодействия развитию коррупционных сетей в государственном управлении»* обосновывается, что первоначальными мероприятиями, направленными на политико-право-вую превенцию коррупционного взаимодействия, должны быть:

- четкая нормативно-правовая фиксация понятий «коррупция» и «коррупционное взаимодействие», а также правовая трактовка взаимосвязанных с ними явлений и процессов;

- выявление причин и факторов, обуславливающих развитие коррупции, с последующим анализом действующего законодательства на предмет наличия (отсутствия) правовых механизмов, препятствующих развитию этих причин и факторов, а также устойчивых форм и технологий инвестирования специализированной информации, властных полномочий в реальные материальные и финансовые выгоды и обратно;

- общественное обсуждение и принятие комплексной программы антикоррупционной политики, учитывающей специфику развития российского теневого политико-правового пространства взаимодействия;

- формирование адекватной нормативно-правовой базы противодействия коррупционному взаимодействию как внутри российского общества, так и на уровне международного политико-правового и транснационального социально-экономического взаимодействий;

- обеспечение единства и системности нормативных требований и правовых режимов, направленных на превенцию развития коррупционных отношений в различных сферах государственного управления;

- разработка политико-правовых технологий общественного контроля и участия граждан, институтов гражданского общества в принятии управленческих решений, а также поэтапное формирование социально-культурного и духовно-нравственного фона проводимой антикоррупционной политики, с конкретным организационно-ресурсным и финансовым обеспечением.

Ведущей превентивной юридической технологией развития противодействия коррупционных сетей также, по мнению соискателя, является систе-

матизация административных, уголовных, дисциплинарных и гражданско-правовых мер, препятствующих государственным служащим, представителям бизнеса и институтов гражданского общества совершать коррупционные сделки и вовлекать новых субъектов права в коррупционные отношения, а также конкретизация в действующих нормативно-правовых актах юридической ответственности государственных и муниципальных служащих за правонарушения, связанные с коррупционной деятельностью.

Кроме того, коллизияльность действующего законодательства требует скорейшего принятия федеральных законов «Об анализе (экспертизе) и мониторинге коррупционности федерального и регионального законодательства», «Об административных процедурах и регламентах», предусматривающих мониторинг юридических институтов на предмет усложнения управленческого процесса, формирующего административно-правовые барьеры в оказании публичных услуг органами государственной и муниципальной власти.

Необходимо также разработать поправки к действующему законодательству, предусматривающие использование информационно-коммуникативных технологий с целью формирования открытости процессов принятия и реализации управленческих решений, касающихся интересов граждан. Автор аргументирует, что открытость и информированность создают условия для более эффективного и оптимального государственного управления, обеспечивая более гибкую и адаптивную выработку направлений социальной правовой политики.

В завершение параграфа соискателем систематизированы политико-правовые технологии противодействия глобальной сетевой коррупции. Автор резюмирует, что на международно-правовом уровне также не созданы оптимальные и эффективно действующие механизмы противодействия глобальной коррупции, что требует выработки международно-правовых механизмов и единых стандартов глобального сотрудничества государств по превенции коррупционным сетям, без которых борьба с коррупцией на внутригосударственном уровне будет малоэффективна, поскольку ее развитие финансово, организационно, материально обусловлено глобальными коррупционными структурами.

В заключении соискатель подводит итоги исследования и делает выводы по данной проблематике, намечая перспективы ее дальнейшего изучения.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Абадиев А.М. Национально-культурное измерение антикоррупционной правовой политики Российского государства // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей: Сб. науч. статей. Ростов н/Д, 2008. – 0,4 п.л.

2. Абадиев А.М. Сетевой принцип развития коррупции: основные принципы и политико-правовые механизмы // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов, аспирантов и соискателей: Сб. науч. статей. Ростов н/Д, 2008. – 0,5 п.л.

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

3. Абадиев А.М. Теневизация и дисфункциональность институционально-правового порядка как факторы развития коррупционных отношений // Юристъ-Правоведъ. 2008. № 5. – 0,3 п.л.

4. Абадиев А.М. Проблемы юридической превенции коррупционного взаимодействия в современной России // Философия права. 2008. № 5. – 0,3 п.л.

Формат 60x84/16. Объем 2,5 п.л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 454.

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНИРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.