

На правах рукописи

Мачаладзе Лаша Зурабович

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Специальность: 23.00.02 - Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии**

*Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук*



003 174 109

Москва
2007

Работа выполнена в Институте социологии РАН

Научный руководитель	– доктор исторических наук, профессор Москвин Лев Борисович
Официальные оппоненты	– доктор политических наук, профессор Медведев Николай Павлович – доктор юридических наук, профессор Максимов Сергей Васильевич
Ведущая организация	– Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации

Защита состоится 31 октября 2007 г в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д 002 011 03 при Институте социологии РАН по адресу 117218, Москва, ул Кржижановского, 24\35, корп 5

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института социологии РАН

Автореферат разослан 29 сентября 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,



И М Татаровская

Общая характеристика диссертационной работы

Среди разрушительных процессов в России коррупция занимает одно из основных мест. Она стала важным фактором стагнации экономики, превратилась в серьезную угрозу верховенству закона, демократическим преобразованиям и правам человека, привела к тяжелейшим социальным последствиям, подрывает доверие к властным структурам, ведет к деградации социума, политических и социальных отношений, наносит урон имиджу и престижу нашей страны в современном мире.

По свидетельству Фонда «Информация для демократии» (ИНДЕМ), распространение коррупции в России шло и идет с невиданной скоростью и в невиданных размерах. По оценке национального антикоррупционного комитета, годовой коррупционный оборот в стране в 2006 году составлял 150 млрд долларов, в 5 раз больше, чем четыре года до этого¹. Только в практику «бытовой коррупции» вовлечено более половины населения России, а проведенный Фондом ИНДЕМ опрос общественного мнения показал, что 75 % респондентов, по их признанию, пользовались возможностью решать свои проблемы с помощью взятки. Согласно данным международной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл», Россия в 2006 году по масштабам коррупции находилась в списке 163 стран на 127 месте – в соседстве с Гондурасом, Непалом и Филиппинами.

Материальные, политические и морально-нравственные издержки резко возросших в последние десятилетия масштабов коррупции в нашей стране стали столь очевидными и опасными для ее государственного строя и для ее дальнейшего развития, что проблема необходимости усиления антикоррупционной борьбы и повышения ее эффективности вышла за рамки чисто правового поля и приобрела значение одной из острейших политических проблем. Открывая заседание правительства 6 апреля 2006 г.,

¹ См. Текущий архив НАК России «Парламентская газета», 2006, 14 июля

первый заместитель Председателя Правительства РФ Д А Медведев назвал коррупцию главной проблемой российского общества¹.

Хотя по своему содержанию и характеру борьба против коррупции имеет различные аспекты (экономический, социальный, организационный, правовой, административный и ряд других), **наиважнейший из них, от которого в решающей степени зависит ее успешный исход, является ее политическая составляющая**. Политические аспекты феномена коррупции весьма многозначны и противоречивы. Как показано в настоящей работе, они присутствуют практически во всех видах коррупции и коррупционных отношений и во многих случаях составляют сущность, содержательную сердцевину коррупционных правонарушений.

В последние десятилетия политическая коррупция стала предметом особого внимания отечественных и зарубежных политиков, социологов, криминологов. Российский криминолог А И Гуров считает, что политическая коррупция наглядно проявляется «когда чиновники аппарата власти вступают в противоречие с нормами морали и закона не столько из-за получения взяток, сколько из-за политической выгоды, родственных связей, кумовства и т п»². По мнению профессора В В Лунеева, политическая коррупция представляет собой коррупционные или связанные с коррупцией формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп, отдельных лиц за власть³.

По определению американских исследователей М Джексона и Дж Най, политическая коррупция включает взяточничество, покровительство на почве личных связей, кумовство (непотизм), незаконное присвоение публичных средств»⁴.

¹ См Скобликов П А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М, 2007, с 6

² Криминология. Учебник. Под ред В Н Кудрявцева, В Е Эминова. М 1995, с 262

³ Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Под ред В В Лунеева. М, 2001, с 25

⁴ Коррупция в органах власти. Природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Под ред П Н Панченко и др. Нижний Новгород, 2001, с 234

Указанные выше определения, взятые вместе, дают определенное представление о сущностных элементах «политической коррупции». Обобщая ее основные признаки, автор диссертации исходит из того, что «политическая коррупция» это социально-политическое явление, характеризующееся как социально-политическая борьба за власть с использованием методов коррупции. Иначе говоря «политическая коррупция» проявляется в аморальной алчности, продажности и подкупности государственных и иных должностных лиц и в корыстном использовании ими в личных, узкогрупповых, корпоративных интересах служебных полномочий и связанных с ними возможностей.

Особенно опасна такая коррупция тем, что она в значительной мере проникла в сферу тех, кто принимает судьбоносные для страны решения. Речь идет о вовлеченности в коррупцию представителей верховной власти, высших должностных лиц и политических чиновников, а также работников высшего звена правоохранительных органов и органов государственной безопасности.

Согласно проведенного в 2005 году опроса общественного мнения, 4,1 % взяткодателей признались, что пытались влиять на законотворческую деятельность. Как справедливо подчеркивается в подготовленном в 2007 году Общественной палатой РФ докладе о коррупции в России, ее системное распространение привело к тому, что государственная и региональная политика зачастую прямо диктуется частными интересами лиц, находящихся во власти. И «если в ближайшее время не будут приняты радикальные меры, восторжествует консолидированная коррупционная схема, имеющая своей целью формирование на территории России нового социально-экономического образования, ориентированного исключительно на обогащение незначительной части общества за счет большинства»¹.

¹ См. Доклад о коррупции ОП РФ – «Ведомости», 2007, 20 февраля, с. 1

В этой связи политическая актуальность рассматриваемой в диссертации политологической проблемы обусловлена тем, что борьба против коррупции стала насущной потребностью и одной из важнейших предпосылок успешного развития России и укрепления ее национальной безопасности. Актуальность темы обусловлена также необходимостью поиска методами политолого–социологических исследований перспективных и эффективных путей антикоррупционного функционирования политических институтов, обеспечения правовыми средствами борьбы с коррупцией в современной России.

Иначе говоря, эффективность борьбы против коррупции в решающей степени зависит от политического фактора, – его важнейшей составляющей – наличия или отсутствия политической воли, решимости и конкретных действий властных структур по искоренению этого общественного зла. Дело в том, что только государство обладает необходимыми финансовыми средствами, а его властные политические и правоохранительные структуры – соответствующими рычагами воздействия на тех, кто открыто и скрытно нарушает существующие законы и позволяет себе противоправные действия.

Борьба с коррупцией – это масштабная общегосударственная задача, и без серьезной политической воли государства, без организации им целенаправленной, систематической работы по ее искоренению и минимизации ее негативных последствий, без совместных действий в этом направлении властных структур и институтов гражданского общества добиться эффективных результатов в деле решения этой проблемы невозможно.

Степень научной разработанности темы. До недавних пор в научных работах, посвященных деструктивным явлениям, связанным с коррупцией, основной акцент авторы делали на экономических, социальных, правовых, морально-этических аспектах проблемы, тогда как политическим аспектам этого социального явления уделяли значительно меньше внимания. В данной работе предпринята попытка исследовать пути и возможности формирования

более эффективной антикоррупционной политики в современной России, при этом делая акцент на анализе ее общественно-политического измерения

Научная новизна и теоретическая значимость работы определяются тем, что в ней

- предпринята попытка дать научное определение понятий «коррупция» и «коррупционные отношения», как политологической и социологической категории, создать типологию видов коррупции в современной России,

- выделены некоторые структуры взаимопроникновения власти и бизнеса, построена схема анализа политико-правовых действий, получивших название «антикоррупционные меры»,

- показаны место и роль законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в антикоррупционной борьбе,

- дан анализ политических и социально-правовых факторов, определяющих эффективность мер по предупреждению коррупции и борьбы с ней,

- показано значение имплементации, введения норм и стандартов международного права по проблемам предупреждения коррупции и борьбы с ней в российское законодательство и практику,

- выработаны рекомендации по повышению эффективности антикоррупционной деятельности

Новизна данной диссертации состоит также в том, что в ней особое внимание уделено антикоррупционной политике властных структур современной России, а также взаимодействию политических органов власти и гражданского общества. В данном случае коррупция трактуется не только как уголовно-правовое деяние, но и как политическая и социальная проблема, требующая адекватных политолого-социологических теоретических и практических подходов и методов ее решения

В России и мире в целом по проблемам коррупции и необходимости борьбы с нею имеется обширная отечественная и зарубежная политологическая

и социологическая документация и научная литература. Исключительно важное значение для анализа рассматриваемых в настоящей диссертации проблем имеют Конституция Российской Федерации 1993 года, действующее в стране законодательство, ежегодные послания президентов РФ Федеральному собранию, документы и материалы его обеих палат, правительства и правоохранительных органов. Другой важный комплекс документов, на который опирался автор в целях решения поставленных в диссертации задач, это законодательные акты по проблемам, связанным с антикоррупционными мерами, прежде всего Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, а также Гражданский и Налоговый кодексы РФ.

Отдельным блоком документальной базы диссертации являются международные договоры, прежде всего ратифицированные и подписанные Россией международно-правовые акты, в их числе Конвенция ООН против коррупции, Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а также антикоррупционное законодательство и практика зарубежных стран, материалы международной экспертизы российского антикоррупционного законодательства, разработки и рекомендации МВФ, Мирового банка, НПО «Трансперенси Интернешнл» и других международных организаций.

В год Миллениума на посвященной ему сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята резолюция, в которой предусмотрено учреждение специального комитета по разработке комплексного документа об основах глобальной антикоррупционной политики. Через примерно три года, после многочисленных обсуждений в структурах ООН, научных экспертиз с учетом практического опыта государств-членов в октябре 2003 года на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН был передан проект Конвенции ООН против коррупции, который и был принят.

3 октября 2003 г.¹ В декабре 2003 года Россия подписала принятую Генеральной Ассамблеей ООН Конвенцию против коррупции, которая была ратифицирована Федеральным собранием РФ 8 июня 2006 года², опубликована в официальном издании «Собрание законодательства Российской Федерации» 26 июня 2006 г и с этого дня вошла в силу в России

В России социально-политический и конституционный порядок основывается на Конституции 1993 года, действующем законодательстве, нормах международного права, ратифицированных Российской Федерацией международных договорах и соглашениях. Пункт 4 статьи 15 главы 1 «Основы конституционного строя» Основного закона страны устанавливает, что «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»³

В нашей стране в последние годы ведется большая работа по углубленному изучению истоков, причин коррупции, масштабов ее распространения и связей с организованной преступностью, по формированию научно выверенных механизмов, средств и методов ее предупреждения. В этой связи заслуживают внимания исследования таких российских ученых как А Бинецкий⁴, Б В Волженкин⁵, академик В А Кудрявцев⁶, В Н Лопатин⁷,

¹ Документ ООН А/58/422 («Государство и право», 2005, № 4, с. 80)

² См. Федеральный закон № 40-ФЗ «Собрание законодательства Российской Федерации» 2006 г., № 12, с. 1231. Официальное издание

³ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М. изд. Юридическое образование, 1996, с. 7

⁴ Коррупция. М., Изд-во «Известия» Управления делами Президента РФ, 2005

⁵ Коррупция как социальное явление // «Чистые руки», № 1, 1999

⁶ Стратегия борьбы с преступностью // «Государство и право», № 3, 2004

⁷ Современное состояние и перспективы антикоррупционного законодательства в России // Материалы научно-практич. конференции по теме «Социология коррупции» М., 2004

В В Лунеев¹, В К Максимов², Г А Сатаров³, И.Н Клюковская⁴,
А Л Кругликов⁵, Э.Ю Козонов, А М Жукаев⁶, А К Константинов⁷,
Ю В Голик⁸, П А Скобликов⁹ и ряд других

Современную отечественную литературу по проблемам коррупции можно условно разделить на три потока по приоритетным векторам научных исследований. К первому следует отнести описания особенностей коррупционных проявлений в разных странах, различных общественно-политических системах, в органах власти, отраслях. Второй поток составляют исследования коррупции, которая, по выражению руководителя Фонда ИНДЕМ Г А Сатарова, берет начало в экономике. Третий поток, тесно связанный с первыми двумя, – это труды, нацеленные на поиск и научное обоснование путей наиболее эффективного предотвращения коррупции и борьбы с ней, направление не только с практической, но и научно-теоретической точки зрения наиболее плодотворное.

Непосредственно по теме диссертации в последнее десятилетие появился ряд работ. Среди них исследование И В Кузнецова «Коррупция в системе государственного управления» (2000), социально-политическое исследование И М Клямкина и Л М Тимофеева «Теневая Россия» (2000), работа А И. Кирпичникова «Взятка и коррупция в России», раскрывающая поражение общественно-политической системы мздоимством как наиболее распространенным

¹ Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // СПб: того же названия под ред. проф. Лунеева М., 2001. Политические и правовые проблемы коррупции // Коррупция в органах власти: Природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Нижний Новгород, 2001.

² Понятие коррупции в международном и российском праве // «Право и безопасность», № 2–3, 2002.

³ Разнообразие стран и разнообразие коррупции. Анализ сравнительных исследований. Аналитический доклад М., Интернет, сайт www.indem.ru.

⁴ Современное состояние коррупции в России и проблемы ее предупреждения. Ставрополь, 2001.

⁵ Власть и коррупция. Ульяновск, 2006.

⁶ Коррупция: истоки и пути преодоления. М., 2006.

⁷ Коррупцированная Россия. М., 2006.

⁸ Коррупция как механизм социальной деградации. М., 2007.

⁹ Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. М., 2007.

в России видом коррупции (1997), Ю В Голика «Коррупция как механизм социальной деградации» (2007), П А Скобликова «Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России» (2007)

Наряду с исследованиями отечественных и зарубежных ученых, опубликованных в сборнике материалов Международной научно-практической конференции в Москве (1999) «Коррупция политические, экономические, организационные и правовые проблемы» (под ред В В. Лунеева), следует отметить монографический сборник «Коррупция в органах власти» (2001), доклад и выступления на конференции ВНИИ МВД РФ, публикуемые в сборнике «Правовое регулирование мер борьбы с коррупцией» (2003), «Антикоррупционные документы и инструменты международный и национальный опыт борьбы с коррупцией» (2004), «Коррупция – враг прогресса России срежем углы вместе» Круглый стол М (2006)

Заметным явлением в научной жизни страны явились работы, подготовленные в течение более 15 лет коллективом научных сотрудников Фонда «Информатика для демократии» (ИНДЕМ) В итоге реализации ряда научно-практических проектов исследователями этой общественной организации под научным руководством Г А Сатарова налажено систематическое изучение феномена коррупции и борьбы с ней в России и мире

В диссертации, наряду с отечественной, использована зарубежная литература, посвященная проблемам противодействия коррупции, в том числе исследования таких специалистов, как Сьюзан Розу–Аккерман¹, Питер Ходгкинсон², Ганс Герберт фон Арним³, Г. Лейендеккер⁴,

¹ Сьюзан Розу–Аккерман «Коррупция и государство Причины, следствия, реформы» Пер с англ М, 2003

² Hodgkinson P The sociology of Corruption // Sociology, 1997 – Vol 31, N 1 – P 17–35

³ Hans Herbert von Arnim Korruption Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft. Munchen, Rowohlt Verlag 2003

⁴ Hans Leyendecker Die Korruptionsfälle Wie unser Land im Filz versinkt. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Verlag, 2003

Дуглас Норт¹, Маргарета Моммзен², В Танци³, Иоганн Граф Ламбсдорф⁴ и другие

Объект исследования – Феномен коррупции в современной России, определение, причины возникновения и факторы развития этого явления, формы и сферы его распространения, политические и социально-экономические последствия для государства и общества

Предмет исследования – антикоррупционная политика в России, политические, социальные, правовые и сопряженные с ними другие аспекты проблем институализации и формирования комплексной системы противодействия коррупции, подавления и ликвидации коррупционных проявлений, политическая ответственность властных структур и институтов гражданского общества за предотвращение коррупции

Цель и задачи диссертации – комплексное политолого–социологическое исследование политико-правовых факторов в борьбе против коррупции в ходе реформирования социально-экономических и политических отношений в современной России

Достижение этой цели предполагало решить следующие взаимосвязанные задачи выявить основные причины столь широкого распространения коррупции в современной России, рассмотреть ее масштабы, типологию, виды и сферы распространения; проанализировать особенности взаимопроникновения власти и бизнеса в РФ, показать место и роль законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в антикоррупционной борьбе, определить целесообразность и возможности имплементации международных норм в российское право и практику в контексте предотвращения коррупции и борьбы с ней, изучить проблемы,

¹ Дуглас Норт «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» Пер с англ. М., 1997

² Margareta Mommsen Wer herrscht in Rußland? München, Verlag C H Beckons, 2003

³ V. Tanzi Corruption around the world causes, consequences, scope Wash IMF, 1998

⁴ Johann Graf Lambsdorff Wie lässt sich Korruption messen? – in Zentrum für Europa – und Nordamerika Studien Politische Korruption Opladen, 2000

связанные с политической и социальной ответственностью властных структур и широкой общественности за преодоление коррупции в современной России

Теоретические и методологические основы исследования.

Полиаспектность объекта исследования предопределила многообразие подходов к его изучению. В этой связи в ходе исследования были использованы системный, структурно-функциональный, нормативный, институциональный и сравнительно-политологические методы. При этом автор стремился руководствоваться принципами, позволяющими сочетать возможности логического и исторического методов, количественного и качественного анализа. А разрабатывая понятийно-категориальные аспекты, диссертант следовал принципам политологического и социологического анализа, а также применял приемы и методы значимого в политолого-социологическом отношении сравнительного анализа.

Основная рабочая гипотеза. Автор исходит из предположения, что создание необходимых условий для эффективного противодействия коррупции и минимизации ее негативных социально-экономических и политических последствий имеет чрезвычайно важное значение для устойчивого и стабильного развития нашего государства. А создание для этого необходимых условий предполагает решение политологической наукой целого ряда новых исследовательских задач политико-социально-правового характера.

Решение проблем формирования антикоррупционной политики в России связано с выявлением политических, социальных и правовых факторов, способствующих и препятствующих развитию коррупции, и это обуславливает необходимость совершенствования функционирования институтов политики и права.

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Анализ основных причин и факторов возникновения и развития коррупции в России позволяет раскрыть сущность этого феномена как социально-политического явления, истоки которого следует искать в

общественно-политических и социально-экономических процессах Наиболее плодотворными являются методы исследования, носящие междисциплинарный характер, которые объединяют теоретические концепции политологии, социологии, права, экономики

2 В целях совершенствования и повышения эффективности антикоррупционной политики всей системы политических, социально-экономических и правовых институтов, необходимо решить такие задачи, как дать всестороннюю оценку состояния и тенденций развития коррупции в России, выявить ее масштабы, проанализировать социально-политические, экономические и правовые характеристики этого явления, особенности процессов его зарождения, развития и распространения

3 В комплексе антикоррупционных мер наряду с их статистическими характеристиками важное значение приобретают меры по выявлению латентной сущности коррупции Без этого невозможно выделить те закономерности, которые ее обуславливают Для повышения эффективности превентивных мер предупреждения и борьбы с коррупцией первоочередное значение имеет также анализ специфики влияния на нее социально-политической среды

4 В целях достоверного определения масштабов, типологии, видов, форм и сфер распространения коррупции в России целесообразно было бы, очевидно, организовать в стране общенациональный мониторинг для более эффективного выявления уровня и зон коррупционной пораженности

5 Для уточнения связей теневой экономики с коррупцией в России используются разные методы измерения открытой проверки, специальные методы экономико-правового анализа, метод документального анализа, экономического анализа, метод сопоставлений, специальных расчетных показателей, стереотипов Все они напрямую связаны с выявлением и измерением коррупционных отношений. Особенность российской ситуации в этой области – симбиоз теневой экономики, организованной преступности и

коррупции, в котором базовую роль играет теневая экономика различной «модификации»

6 В работе предпринята попытка выделить основные типы (виды) коррупции и сектора ее распространения – в сфере криминальной глобализируемой экономики, налоговой политики, социальной сфере, в области уклонения от налогов дохода с капитала путем вложения средств за границей, в развлекательной сфере, среди деятелей искусств, профессиональных спортсменов, звезд телеэкрана, эстрады, в области обращения денег, ценных бумаг, кредитных и расчетных карт, драгоценных камней и металлов, кредитования, среди представителей служб правоохранительных органов, юстиции и т д

7 Углубленное изучение типологии коррупции, ее видов и сфер распространения, освоение существующих и вновь возникающих национальных и международных систем измерения коррупции, в частности, российского опыта исследования коррупционной пораженности различных категорий должностных лиц, групп населения, в целом социума может дать ключ к решению такой важной политической и социально-правовой задачи как идентификация субъектов коррупционных правонарушений То есть круга лиц, нарушающих установленный порядок при осуществлении своих функций и получающих при этом какие-либо незаконные блага и преимущества, отнесенные законом к числу коррупционных

8 В стране на современном этапе ее развития возрастает значение политических и социально-правовых факторов в предупреждении коррупции и борьбе с ней, роль в этом законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и институтов гражданского общества Только их объединенными усилиями можно добиться успехов в борьбе с таким общественным злом, каким является коррупция

Основные результаты исследования, полученные лично автором.
При рассмотрении проблем формирования антикоррупционной политики в

современной России эта тема потребовала широкого и многоаспектного изучения феномена коррупции. В связи с этим были проведены исследования следующих его аспектов

- социально-обусловленных причин возникновения коррупции, масштабов и сфер проявления, анализ ее влияния на общество и возможностей правового регулирования,

- особенности коррупционной системы в России, роль политических и правовых институтов в противодействии распространению этого явления,

- деятельность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, создание ею системы сдержек и противовесов в целях успешной борьбы против коррупции,

- анализ и обобщение зарубежного опыта антикоррупционной политики с целью возможного его имплементирования в законодательство и практическую деятельность России,

- социально-правовая и политическая ответственность властных структур перед обществом в области борьбы с коррупцией

Практическая значимость исследования Работа сориентирована на решение не только научных, но и практических задач. Ее основные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в целях повышения эффективности действий властных структур против коррупции и минимизации ее социальных последствий

Содержащиеся в диссертации материалы могут оказать содействие при разработке законопроектов и других нормативных документов, направленных на совершенствование методов и форм борьбы против коррупции, стать полезными для работников Совета Безопасности РФ, правоохранительных органов, прежде всего, Генеральной прокуратуры и созданного недавно в ее рамках Следственного комитета во главе с первым заместителем Генерального прокурора, назначаемого с согласия и по предложению президента страны, а также для Межведомственной рабочей группы (МРГ) по противодействию

коррупции, возглавляемой помощником президента РФ Виктором Ивановым. Наконец, материалы диссертации могут оказать содействие при подготовке учебных курсов по политологии, в частности, при характеристике социально-экономического положения и политической ситуации в постсоветской России

Апробация диссертационной работы. Основные ее положения и выводы содержатся в трех опубликованных автором статьях в журнале «Право и политика», 2007, № 8 и двух сборниках научных статей Института социологии РАН

Диссертация была также обсуждена на заседании отдела исследования социально-политических отношений Центра политологии и политической социологии Института социологии РАН

Структура работы Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы

Основное содержание диссертационной работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цели, задачи и методология исследования, характеризуется степень разработанности рассматриваемых проблем, их научная новизна, а также дан критический анализ российской и зарубежной литературы по избранной автором теме

В первой главе анализируются политико-правовые аспекты борьбы против коррупции в современной России. Рассматривая ее как сложное политическое, социально-экономическое и криминально-правовое явление, автор исходит из того, что и методы исследования связанных с нею проблем должны быть политологические, исторические, экономические, социально-психологические и правовые. Иначе говоря, истоки коррупционных деяний следует искать в реальностях общественно-политических и социально-экономических процессов. В этой связи в первой главе дан анализ главных причин возникновения коррупции и основные этапы ее развития, начиная с

Древней Руси и до наших дней, оцениваются нынешнее ее состояние в России и основные тенденции ее развития

Выявление латентной сущности коррупции, а не только ее статистических характеристик, позволило выделить те закономерности, которые во многом ее обуславливают. Очаги коррупции, образовавшиеся прежде всего и наиболее масштабно в теневой экономике, распространились на политические и социальные отношения. Несовершенство политических, социальных и правовых институтов ведет к возникновению неприкрытых законом сред, в которых процветает преступность и ее крайне опасная разновидность, какой является коррупция.

Исходя из того, что возникли особые коррупциогенные сферы и сети, которые надо досконально знать, чтобы выработать действенные антикоррупционные меры, в работе предпринята попытка определить их типологию. В этой связи выделяются, в числе основных, следующие типы (виды) коррупции и секторы (сферы) ее распространения.

Это – коррупция в сфере криминальной глобализируемой экономики, в области налоговой политики, связанная с предпринимательским сектором, практикуемая в отраслях социальной сферы (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальный комплекс).

Это также коррупция, связанная с уклонением от налогов на доходы с капитала путем вложения средств за границей; бытующая в развлекательной сфере, среди деятелей искусств, профессиональных спортсменов, звезд телеэкрана, эстрады, в сфере обращения денег, драгоценных камней и металлов, кредитования. Наконец, это – коррупция, связанная с девиантными, отклоняющимися от норм действиями представителей правоохранительных органов, юстиции, коррупция в виде взяточничества среди должностных лиц и политических чиновников, непосредственно связанная со становлением крупного бизнеса в России.

В первой главе показано, что особенность формирования бизнес-структур в нашей стране состоит в том, что с самого начала этого процесса оно происходило на основе тесного взаимодействия новой власти и приближенной к ней группировки бизнесменов, вылившегося в своего рода (российского) олигархат, власть коррумпированной бюрократии и нуворишей. В результате взаимного проникновения власти и бизнеса властные структуры и собственность стали еще более взаимосвязаны и взаимозависимы, что способствовало развитию лоббистских отношений, увеличению масштабов коррупции, девальвации демократических принципов, фальсификации выборов, коррозии парламентаризма и партийной системы в России.

В стенах парламента, например, многие виды деятельности, не имеющие никакого отношения к государственным функциям, приобрели свою коммерческую цену. Взяткодатели расплачиваются за коррупционные услуги с распорядителями финансов и природных ресурсов. Несговорчивого депутата на следующих выборах просто не внесут в партийные списки.

Реформы переходной экономики в России создали благоприятную среду для процветания коррупции. использованные формы и методы проведения приватизации содействовали распространению в стране коррупционных отношений. Как показано в материалах Фонда «Информация для демократии» (ИНДЕМ), за годы перестройки и реформ коррупция в России поразила все сферы жизни и стала общенациональной бедой.

В первой главе показывается, что институциональными причинами коррупции являются также высокая степень закрытости в работе государственных ведомств, скрытая система отчетности, отсутствие прозрачности в системе законотворчества, кадровая политика, допускающая продвижение чиновника по службе вне зависимости от результатов его работы. И все это – при прогрессирующей дисфункциональности общественных институтов, слабой информированности и организованности граждан,

пассивности гражданских структур в отношении поведения властных органов и чиновничества

Во второй главе рассматривается роль политических и социально-правовых факторов в предупреждении коррупции и борьбе с ней. Значительное место в этом разделе уделено проблемам имплементации мирового опыта и международных норм в российское право и практику предотвращения коррупции и борьбы с нею. В настоящее время в мире разрабатывается множество стратегий борьбы против причин коррупции и противодействия ей в зависимости от национальной, региональной, территориальной и ведомственной локализации. Уровень и сфера локализации этих стратегий обуславливает комплекс необходимых антикоррупционных мер разной направленности – политических, социальных, экономических, законодательных, правоприменительных, организационно-правовых. На наш взгляд, ключевое значение имеют совмещающие все эти меры универсальные национальные антикоррупционные программы.

Обобщая национальный и международный опыт, мировое сообщество в лице глав государств и правительств, собравшихся в мае 2000 года на Форуме тысячелетия, убедившись в том, что коррупция повсюду представляет собой угрозу безопасности, фактор стагнации экономики, социального неравенства, выступило с призывом ко всем государствам «разработать и осуществить программы по искоренению коррупции среди правительственных чиновников, в гражданском обществе в целом и содействовать обеспечению благого управления, подотчетности, демократии и прозрачности как основы общественной морали»¹

Что касается России, то она, как показано во второй главе диссертации, отреагировала на призыв Форума тысячелетия комплексом мер на федеральном и локальном уровнях. В июне 2006 года президент РФ внес на ратификацию в

¹ Декларация и Программа действий Форума тысячелетия от 26 мая 2000 г. См. «Россия и современный мир», 2003, № 4, с. 163

Государственную Думу европейскую Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию, подписанную Россией в 1999 г. После ее ратификации России предстоит, как и в случае с Конвенцией ООН против коррупции, внести соответствующие изменения в действующее законодательство, в частности, в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ, и определить, какие мировые стандарты противодействия коррупции, установленные в Конвенции, могут быть применены в условиях нашей страны.

Представляется важным посредством тщательного анализа зарубежного опыта, чужих успехов и неудач выделить для возможной имплементации в России полезные методологические, институциональные, политико-правовые находки, начав со стран с низким уровнем коррупции. В этой связи в диссертации рассматривается как позитивный, так и неудачный опыт борьбы с коррупцией в первой десятке наименее коррумпированных стран, в которую, по данным Индекса восприятия коррупции (CRI за 2002 г.), входят Нидерланды, Финляндия, Дания, Новая Зеландия, Исландия, Сингапур, Швеция, Израиль, а также опыт более крупных индустриально развитых государств.

В настоящее время в России выстраивается властная антикоррупционная вертикаль, начиная с соответствующей реструктуризации системы правоохранительных органов, прокуратуры, в частности, ротации кадров в Министерстве юстиции и в Генеральной прокуратуре. Генеральная прокуратура РФ выявила «предпосылки коррупционных проявлений» в деятельности Центрального банка, в котором полторы тысячи сотрудников сами владели акциями коммерческих банков. Она проверила «на коррупцию» 11 министерств и ведомств, в результате чего обвинения предъявлены 35 тысячам чиновников.

В Центральном аппарате Генеральной прокуратуры создан специальный отдел, главной задачей которого является профилактика коррупционных проявлений в органах государственной власти. Повысить эффективность расследования коррупционных преступлений должно создание отдельной

мощной структуры в рамках Генеральной прокуратуры - Следственного комитета Министерство торговли и экономического развития РФ в 2007 году разработало масштабный антикоррупционный проект и направило в регионы и ведомства целевые программы по борьбе с коррупцией

Согласно подписанного в феврале 2007 года президентского указа об образовании Межведомственной рабочей группы (МРГ) для подготовки предложений по борьбе с коррупцией, возглавленной помощником президента и включающей руководителей министерств и ведомств, она подвергается тщательному анализу гражданское, налоговое, финансовое, банковское законодательство, работу государственных служащих МРГ призвана также помочь государственным органам решать задачи, связанные с имплементацией антикоррупционных международных норм и стандартов в России

Счетная палата РФ, являющаяся конституционным учреждением, играет важную роль в искоренении и предупреждении опасных коррупционных явлений в органах государственной власти Создана и функционирует Общественная приемная при Счетной палате (по опыту Комитета народного контроля), в которую поступает большое число писем, обращений, заявлений (до 3 тысяч в день)

Федеральная служба по финансовому мониторингу установила режим слежения за счетами лиц, наделенных значительными публичными полномочиями – чиновниками, депутатами, главами госкомпаний, членами их семей и их деловыми партнерами Она провела более 900 проверок ломбардов, игорного бизнеса, риэлторов, и в 70 % случаев выявила нарушения, сокрытие от государства 18,5 млрд рублей

В числе неправительственных организаций (НПО), включившихся в борьбу с коррупцией, особое место занимает Общественная палата РФ, призванная стать своего рода транслятором положительных импульсов от социума к власти В подготовленном палатой Докладе о коррупции содержится предостережение, что в стране возникает консолидированная коррупционная

схема, имеющая целью формирование на территории России нового социально-экономического образования, ориентированного исключительно на обогащение незначительной части общества за счет большинства. Желая перейти от слов к практическому делу, Общественная палата разработала изданную массовым тиражом памятку под названием «Если у Вас вымогают взятку», представляющую собой своеобразное пособие по самообороне граждан от покушений коррупционеров.

Из общественных организаций по социальной значимости важным участником борьбы за преодоление коррупции являются российские профессиональные союзы. Они в определенной мере противостоят разрушительным тенденциям развития коррупционных процессов в сфере труда, превращаемого в условиях так называемого «дикого капитализма» в товар, объект рыночных манипуляций и растущей эксплуатации.

Масштабы коррупции приобрели в нашей стране такие размеры, что наметилась тенденция к объединению против нее оппозиционно настроенных политических сил и правого, и левого направлений. С инициативой объединения акций против коррупции выступила КПРФ, ее поддержали в этом отношении «Союз правых сил», столичная организация партии «Яблоко» и, кроме того, еще свыше 20 других партий и общественных организаций. Подписан совместный документ – «Соглашение о совместных действиях по борьбе с коррупцией».

Вместе с тем, анализ ситуации в России, осуществленный в рамках данного исследования, свидетельствует о пока еще недостаточной результативности антикоррупционных мер в стране. Они часто сводились и продолжают сводиться к имитации активности или полумерам, не способным обеспечить эффективное противостояние проявлениям коррупции. Главный способ решения проблемы коррупции россияне видят в соединении «политической воли и решительности власти с усилиями всего общества», как это следует из опроса, который провел «Левада-Центр». Большинство общества

(58 %) в возможность такого единства не верит и потому считает, что коррупция в России неискоренима. Однако, такие настроения, хотя и медленно, но меняются. Начиная с 2005 года, с 30 до 35 % увеличилось число сторонников противоположной точки зрения. Они убеждены, что Россия и коррупция – вовсе не синонимы¹.

В заключении изложены основные результаты исследования, сформулированы выводы и рекомендации. Центральное место в концепции автора по борьбе с коррупцией занимает проблема ответственности за то, чтобы антикоррупционная политика не на словах, а на деле стала приоритетом в государстве и обществе. Речь в данном случае идет прежде всего о политической ответственности властных структур и гражданского общества, о наличии у них политической воли преодолеть коррупцию.

В работе показано, что в стране, ставшей одной из наиболее коррумпированных государств в мире, нет адекватного антикоррупционного законодательства. В России, в которой было принято более полутора тысяч федеральных законов, не создано такого, в котором было бы дано четкое определение понятия коррупции и устанавливались правовые основы антикоррупционной политики. Хотя о необходимости первоочередного принятия антикоррупционного законодательства говорят на всех уровнях власти, однако в перечне приоритетов, в который были включены более 500 законопроектов, предназначенных для рассмотрения на весенней сессии Государственной Думы 2007 года, не оказалось ни одного, посвященного проблемам предотвращения коррупции. Нет этого и в плане осенней сессии.

Пока, к сожалению, не получили должного развития антикоррупционные мероприятия комплексного, системного характера. Люди недоумевают, почему тема борьбы против коррупции звучит лишь в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию, да в редких отчетах правоохранительных органов. В первые дни после них начинаются

¹ См. «Известия», 2006, 26 июня, с. 2

соответствующие шумные кампании, а затем активность в этом отношении заметно затухает до очередной кампании

Недостаточно ограничиваться «выборочной» борьбой против такого системного социального явления, каким является коррупция, а правоприменительную практику в этой области замыкать на отдельных, пусть даже самых громких эпизодах. Это явление общенационального характера, и оно должно стать предметом комплексного воздействия государства и общества

Под стратегию борьбы с коррупцией, очевидно, необходимо сформировать общенациональный фонд, на который должна опираться вся институциональная система – государственные антикоррупционные органы и широкая антикоррупционная сеть гражданского общества. Каждая из них на своем зафиксированном Конституцией и федеральным законодательством месте призвана в полном объеме сыграть свою роль в антикоррупционной борьбе

В числе первоочередных мер стратегии борьбы всех ветвей власти представляется важным прежде всего принять федеральный антикоррупционный закон, который законодательно определит понятие коррупции, обеспечить всесторонний политический и общественный контроль за формированием эффективной общенациональной системы борьбы с ней, завершить разработку комплекса федеральных законодательных актов о борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти, осуществлять тщательную проработку подготавливаемых правительством законопроектов, а также проводить серьезную экспертизу на коррупционную емкость постановлений и других нормативных актов правительства

Серьезным сдерживающим фактором коррупционных деяний могло бы стать значительно более строгое наказание чиновников за взяточничество и другие коррупционные правонарушения. С этой целью несомненную пользу принесло бы законодательное ограничение применения широко

распространенной до последнего времени меры наказания за этот вид преступлений в виде условных сроков заключения, а также введение такой жесткой меры наказания как конфискация имущества, причем не только самого коррупционера, но и членов его семьи. Наказание должно быть неизбежным, неотвратимым и соразмерным совершенному деянию.

Отдавая себе отчет в ограниченной эффективности переноса зарубежного опыта борьбы против коррупции на российскую действительность, тем не менее представляется важным посредством тщательного анализа как позитивного, так и негативного опыта зарубежных стран наметить для возможной имплементации в России полезные методологические, институциональные, политико-правовые нормы и стандарты, начав со стран с наиболее низким уровнем коррупции. Важное значение имеет также усиление прозрачности в деятельности государственных органов, должностных лиц, политических партий. В этой связи пользу принесло бы увеличение числа общественных палат при разных министерствах и ведомствах.

Наряду с усилением различных инструментов контроля, уголовного преследования за противоправные коррупционные деяния, необходимо содействовать всестороннему развитию гражданского общества и свободы средств массовой информации, как важного и эффективного способа борьбы против коррупции.

В условиях, когда примерно половина опрошенных россиян призналась во взяточничестве, треть не видит в этом ничего плохого, а каждый десятый уверен, что, если требовать такие подношения «уважаемые люди» перестанут, жизнь станет только сложнее, необходимо добиться изменения психологической атмосферы в обществе, а именно переломить общественное мнение, убедив россиян в том, что рынок коррупционных услуг превратился в один из наиболее серьезных и опасных очагов правонарушений, подрывающих устои и стабильность государственного строя. Поэтому важной задачей борьбы с коррупцией является развитие антикоррупционного просвещения и

воспитания с тем, чтобы научить наших граждан, как оказывать коррупции сопротивление, как поступать в случаях вымогательства и создать эффективную систему противодействия этому злу

Обеспечение нормального делового климата в стране, стабильной политической системы, демократического режима и преодоление кризисных процессов в сфере экономики и финансов невозможно без более жесткой и целенаправленной борьбы против коррупции

Без осознания политической ответственности федеральными и местными органами власти, без серьезной политической воли, соответствующего контроля и активных действий властных структур совместно с гражданским обществом антикоррупционная борьба превращается в фарс

Публикации автора по теме диссертации

Мачаладзе Л З Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в современной России //Право и политика М 2007 № 8 – 1 п л

Мачаладзе Л З Коррупция как политическая проблема в современной России //Проблемы политической социологии М ИС РАН 2005 - 0,5 п л

Мачаладзе Л З О некоторых проблемах социологических и правовых аспектов борьбы против коррупции в России // М ИС РАН 2006 - 0,3 п л