На правах рукописи

ЕЛИСЕЕВА Светлана Николаевна

ЭВОЛЮЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность – 23.00.02
«Политические институты, процессы и технологии»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

005538967

21 НОЯ 2013

Саратов 2013

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»

Научный руководитель: Кандидат политических наук, доцент **Сергеев Сергей Геннадьевич**

Официальные оппоненты: **Труханов Виктор Александрович**
Доктор политических наук, профессор; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»; профессор кафедры Истории и социологии политики

Латков Андрей Владимирович
Доктор экономических наук, кандидат политических наук, профессор; ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»; профессор кафедры общей экономической теории

Ведущая организация: **ФГАОУ ВПО «Балтийский федеральный университет им. И.Канта»**

Защита состоится «16» декабря 2013 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д.212.241.01 в Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу: 410003 г. Саратов, ул. Радищева, 89, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Саратовского государственного социально-экономического университета по тому же адресу.

Автореферат разослан "13" ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Донин Александр Николаевич

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России проблема коррупции приобретает особую актуальность. Коррупция стала одним из главных препятствий для социально-экономического и политического развития страны, неотъемлемой частью жизни, без которой невозможно решить повседневные проблемы. Показательно, что в итоговом рейтинге восприятия коррупции международной неправительственной организации Transparency International 2012 г. Россия заняла 133 место из 177 возможных.

Коррупция становится ресурсом, который используется в политической борьбе, экономической конкуренции. По некоторым оценкам ежегодный объем коррупционного рынка в России достигает около 300 млрд. долларов, что составляет более 2/3 от размера федерального бюджета. Появилось и развивается такое явление как коррупционная экономика – своеобразная «параллельная» экономика, включающая в себя коррумпированное управление производством, распределением и потреблением различных товаров. Созданы и действуют сетевые структуры, способные разрабатывать схемы преступной коррупционной деятельности. Вследствие коррупции падает эффективность государственного управления, растут издержки. Она приводит к падению авторитета отечественной судебной системы, подрывает доверие людей к правоохранительным органам, органам государственной власти и местного самоуправления, негативно влияет на развитие гражданского общества, обеспечение и защиту прав и свобод человека.

Все это однозначно приводит к выводу, что коррупция является одним из главных факторов, угрожающей национальной безопасности Российской Федерации. Это признается на высшем государственном уровне. Так, премьер-министр РФ Д. Медведев отметил: «Коррупция – очень большая системная проблема нашей страны, и нам еще потребуется огромное количество усилий для того, чтобы эту ситуацию исправить»[1].

Научное осмысление коррупции как феномена является важной задачей современного социогуманитарного знания. Поскольку явление коррупции неотъемлемо связано с самим феноменом власти, то исследование коррупции методами политической науки представляется нам перспективным для раскрытия природы коррупции и выработки политических мер противодействия ей.

Степень научной разработанности проблемы. Начиная с периода античности, мыслители, чьи труды были посвящены проблемам политической организации общества и государственного управления, давали негативную оценку коррупции как явлению, неизбежно сопровождающему любую государственную власть. Систематические исследования коррупции появляются в конце XIX – начале XX вв., когда социогуманитарные науки накопили достаточно много знаний о сущности власти, ее проявлениях, причинах ее возникновения. Анализируя феномен бюрократии, одним из

[1] См: Медведев: репрессии не должны быть главной темой в борьбе с коррупцией// http://ria.ru/politics/20131026/972765187.html (дата обращения 28.10.2013)

первых на эту проблему обратил внимание М. Вебер. Он полагал, что коррупция не сводится исключительно к экономическому аспекту, поскольку представляет собой еще и социально-политическое явление, глубоко укорененное в общественной жизни.

В американской социологии и политологии в рамках теории организаций весьма активно применяется институциональный подход к изучению коррупции. Это прослеживается в работах У. Бакера, Н. Буггарда, Н. Флигштейна, У. Пауэлла. Параллельно американскому направлению все большую известность приобретает новый французский институционализм в лице Л. Болтански, Л. Тевено.

Различные стороны коррупции, ее качества и проявления стали предметом внимания целого ряда современных российских ученых. Так, А.И. Алексеев, Ю.В. Голик, В.И. Карасев, Б.Г. Капустин, А.В. Латков, А. Мартынов, А.Ю. Мельвиль, В.Г. Федотов исследовали коррупцию как социальный феномен. Социально-правовые аспекты коррупции представлены в работах А.А. Аслаханова, В.А. Ванцева, Н.А. Васецкого, Ю.К. Краснова, С.М. Максимова, И.М. Мацкевича, В.Е. Эминова. В терминах «противоправность» и «общественная опасность» коррупцию анализировали Б.В. Волженкин. Я.И. Гилинский, А.И. Кирпичников, В.Н. Кудрявцев, С.В. Максимов. Как угроза национальной безопасности, приводящая к деградации общественно-политической жизни, коррупция представлена в работах Е.В Асанова, О.А. Борисова, В.Н. Быкова, В.И. Голика, Е. Иванова, В.И. Карасева, В.В. Колесникова, Ю.С. Кузовкова, А. Куликова, В.А. Труханова. В работах П.А. Кабанова, К.В. Киселева, К.Л. Майданика анализируются причины и определяется степень развития коррупции в России. А.Д. Дмитриев и Л.Н. Тимофеева считают коррупцию политическим явлением, связанным с конфликтогенностью в органах государственной власти. В целом, авторы сходятся во мнении, что степень проявления коррупции в нашей стране очень высока и что коррупция оказывает значительное влияние на все сферы жизнедеятельности общества. Также отмечается, что методы борьбы с бытовой коррупцией и коррупцией в высших эшелонах власти должны различаться кардинальным образом.

Большой пласт работ посвящен анализу сущности государственной антикоррупционной политики, определению ее основных целей, задач, методов, установлению ее места в системе публичного управления. Значительное число исследований по антикоррупционной политике посвящено анализу юридических аспектов ее реализации. В работах С.Г. Александрова, В.И. Илюхина, А.В. Малько, О.Н. Тимергалиевой подчеркиваются проблемы несовершенства современного российского антикоррупционного законодательства, отмечаются его большие расхождения с антикоррупционным законодательством других стран, а также отсутствие единой правоприменительной практики по коррупционным делам. В работах О.А. Борисова, В.В. Колесникова, А.И. Гурова, Е.В. Ароян обосновывается необходимость разработки и реализации диверсифицированной антикоррупционной политики.

В целом, несмотря на достаточно широкий круг работ, посвященный тематике коррупции, можно констатировать, что специального политологического исследования антикоррупционной политики проведено не было. Опираясь на достижения предшественников, нам представляется значимым с позиций политической науки рассмотреть процесс ее формирования, теоретические основания и содержание.

Объект исследования. Объектом исследования выступает антикоррупционная политика в современной России.

Предмет исследования. Предметом исследования являются институциональные основания антикоррупционной политики в Российской Федерации, а также проявившиеся в процессе ее реализации общественно-политические тенденции.

Цель диссертационного исследования состоит в содержательном обосновании этапов антикоррупционной политики в Российской Федерации и выявлении потенциала политических институтов, задействованных в реализации антикоррупционной политики.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **исследовательские задачи:**

- рассмотреть имеющиеся в социогуманитарных науках основные теоретические подходы к анализу коррупции;
- предложить собственное методологическое видение коррупции и наметить исследовательские горизонты политологического анализа обозначенной тематики;
- представить коррупцию как сложное, многомерное явление общественно-политической жизни;
- исследовать институциональную структуру коррупции в России;
- выявить роль государственных и общественных институтов в реализации антикоррупционной политики;
- проанализировать цели и задачи антикоррупционной политики и ее значение в обеспечении национальной безопасности государства;
- определить периоды становления антикоррупционной политики в современной России, оценить ее особенности и степень эффективности на различных этапах;
- дать политологическую оценку перспективам борьбы с коррупций в России, а также установить функциональное предназначение и возможности политической системы в этой борьбе.

Решение поставленных задач предполагает привлечение широкого круга **источников и эмпирических данных**. Необходимо оговориться, что в виду специфики исследования эмпирические и статистические данные, используемые для исследования, могут иметь неполный характер, носить ярко выраженный социально-политический контекст, предназначаться в качестве доказательной базы для демонстрации преимуществ определенных политических предпочтений и программирования общественного мнения.

К основополагающим источникам следует отнести базовые российские и международные документы по антикоррупционной политике. Это, прежде

всего Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Национальный план по противодействию коррупции, Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Важной группой источников являются правовые акты Российской Федерации: Конституция РФ, федеральные законы «Об основах государственной службы РФ», «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации» «О Федеральной службе безопасности», «О противодействии коррупции», Указ Президента РФ «О национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы» и Постановления Правительства РФ, антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации, иные нормативные акты.

Третью группу составляют статистические и справочные материалы, а также результаты политологических и социологических исследований Romir-monitoring, ВЦИОМ, ФОМ, Социологического центра Ю. Левады, Фонда «Информатика для демократии», Transparency International и др.

Отдельной группой являются интернет-источники. Это, прежде всего, официальные сайты федеральных государственных органов: палат Федерального Собрания, Правительства РФ, Администрации Президента РФ, Совета Безопасности РФ, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности. Важная фактологическая и аналитическая информация была нами почерпнута на сайтах информационных агентств и интеллектуальных центров.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Проводимое исследование осуществляется в русле рационально-критической парадигмы. Особенности изучаемой проблемы требуют привлечения средств как классической, так и постклассической методологии, сочетание которых позволяет осуществить рефлексию изучаемого явления в его развитии.

Теоретической базой выступают теории политической модернизации и трансформации, теории элит и олигархии, раскрывающие роль правящего класса в управлении обществом. Важное значение имеет теория бихевиоризма, раскрывающая социально-экономические и этические аспекты характерного для коррупции рентоориентированного поведения. Возможности нормативно-ценностного анализа коррупционной среды в современной России реализуются посредством применения правовых теорий.

Институциональный подход позволяет понять процессы распределения коррупционной ренты, более полно описать влияние коррупции на политическую и социально-экономическую сферы жизнедеятельности общества.

Помимо указанных, использованы методы экономических наук, в частности экономической статистики, позволяющей оценить объемы рынка коррупционных услуг, а также проанализировать негативное влияние коррупционных явлений на социально-экономического положение страны, уровень жизни рядовых граждан.

Важно отметить, что характер рассматриваемой проблемы обусловливает необходимость методологического синтеза, базисом которого выступает неоинституциональный подход, используемый в совокупности с системным подходом. Это создает необходимые предпосылки для раскрытия коррупции как системного, многоаспектного явления, выявления роли и значения политических институтов в национальной антикоррупционной политике.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в развитии научных взглядов на коррупцию и антикоррупционную политику как одного из важных направлений обеспечения безопасности Российской Федерации. Наиболее существенными являются следующие результаты, характеризующие научную новизну и личный вклад автора:

- рассмотрены и систематизированы основные подходы к трактовке коррупции с применением институционального анализа; это создает основание для выявления основных источников коррупции и коррупционного поведения, что, в свою очередь, позволяет корректировать цели, задачи и механизмы антикоррупционной политики в современной России;
- раскрыта институциональная структура коррупции в современной России, показаны ее специфические особенности и недостатки, роль социально-политических институтов в формировании и реализации антикоррупционной политики;
- приведена периодизация становления антикоррупционной политики в современной России;
- дана оценка эффективности отечественной системы антикоррупционной политики по сравнению с другими государствами в условиях глобализации коррупции;
- показано, что в последние несколько лет резко возрос фактор политизированности вопросов, связанных с коррупцией и антикоррупционной политикой, тематика коррупции стала значимой в политической повестке дня.

Положения, выносимые на защиту:

1) Всесторонний и содержательный анализ феномена коррупции демонстрирует, что понимание данного явления не может ограничиваться его трактовкой только лишь как противоправных действий, связанных с использованием служебного положения в целях личного обогащения. Коррупция представляет собой системное комплексное явление, которое стремится «встроиться» во все сферы общественной жизни, деформируя легитимные способы осуществления социально-экономических и политико-правовых взаимоотношений социальных субъектов.

2) Основная задача антикоррупционной политики состоит в том, чтобы добиться снижения коррупции до такого уровня, чтобы она не могла представлять угрозу национальной безопасности и оказывать значительное влияние на функционирование основных сфер жизнедеятельности общества.

3) Основными элементами институциональной структуры антикоррупционной политики являются государство и институты гражданского общества. Главным субъектом и объектом антикоррупционной политики выступают государственные институты, в то же время, множество функций, главной из которых является функция общественного контроля, выполняется институтами гражданского общества. Антикоррупционная политика должна быть нацелена на достижение синергетического эффекта, достигнутого в процессе взаимодействия государственных и негосударственных структур.

4) В процессе развития самой коррупции, а также формирования антикоррупционной политики в современной России можно выделить три условных периода. Первый из них (1992-1999 гг.) характеризуется становлением системы олигархической коррупции. Второй период связан с первыми двумя президентскими сроками В.В. Путина (2000-2008 гг.) и характеризуется проникновением коррупции, источником которой служит рентоориентированная бюрократия, на все уровни созданной вертикали власти. Специфика третьего периода (с 2008 г. по настоящее время) определяется тем, что коррупция воспринимается обществом в качестве ведущего препятствия на пути социально-экономического и политического развития страны, вследствие чего государственная власть активизировала осуществление антикоррупционной политики.

5) Одной из главных особенностей современного периода становления антикоррупционной политики в России является то, что соответствующая риторика впервые становится весомым аргументом в публичной политике, влияет на конфигурацию политического пространства. Ярким подтверждением этому являются федеральные электоральные кампании 2011-2012 гг., избирательные кампании 2013 г. в российских регионах.

6) К основным недостаткам современной антикоррупционной политики в Российской Федерации можно отнести: а) существенные пробелы, имеющиеся в российском антикоррупционном законодательстве, отсутствие в нем определения базовых правовых категорий, на которых базируется антикоррупционная политика многих зарубежных стран (к примеру, правовых категорий «незаконное обогащение» или «конфискация имущества»); б) размытая ответственность субъектов антикоррупционной политики в процессе ее реализации; в) несистемный характер проводимой антикоррупционной политики; г) невысокая скоординированность антикоррупционных усилий российских и международных/зарубежных структур, выступающих субъектами в борьбе с коррупцией.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что сформулированные выводы могут быть использованы в решении не только теоретических, но и практических задач. Основные положения диссертационного исследования, выводы и рекомендации могут быть использованы в процессе реализации антикоррупционной политики в России, повышении ее эффективности и минимизации социальных и политических последствий коррупции.

Озвученные в работе проблемы имеют открытый исследовательский горизонт и перспективы для дальнейших научных разработок в рамках обозначенной тематики.

Возможно использование выводов данной работы организациями и экспертами, занимающимися проблемами формирования и реализации антикоррупционной политики, а также органами исполнительной власти в качестве аналитического материала. Результаты настоящего исследования могут быть использованы в научно-педагогической практике при изучении тем «Политические отношения и процессы», «Политическая культура» в курсе политологии, в преподавании курса «Государственная политика и управление», а также спецкурсов для студентов, обучающихся по специальности «Политология».

Апробация диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования апробировались на международных, всероссийских и вузовских конференциях: «Парламентаризм в России на современном этапе политического развития» (Санкт-Петербург, 2012), «Экономика и общество в условиях глобальной конкуренции: инновационные пути развития» (Саратов, 2013), «Социально-гуманитарные технологии и коммуникации в XXI веке. Теория и практика» (Калининград, 2013), а также представлены в шести публикациях. Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры философии и политологии СГСЭУ.

Структура диссертационной работы. Работа состоит из введения, двух глав, по три параграфа в каждой, заключения и списка источников и использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы диссертационного исследования, показывается степень разработанности проблемы, представлена методологическая база, сформулирована научная новизна, теоретическая и научно-практическая значимость работы.

В первой главе «Борьба с коррупцией в контексте современного политического управления» представлены исследовательские подходы к определению коррупции, антикоррупционной политики, обоснована значимость институционального подхода в научном анализе коррупции как явления общественной жизни.

В первом параграфе «Социально-политические теории коррупции и антикоррупционной деятельности» анализируется сущность коррупции с точки зрения различных подходов, применяемых для исследования данного феномена.

Методологическое значение имеет отправное положение, что коррупция является неотъемлемым спутником системы государственного управления вообще. Это явление возникает практически сразу, как только

возникает упорядоченная система распределения властных отношений, находящихся в ведении государства.

В современной научной литературе выделяются несколько подходов, изучающих коррупцию и антикоррупционную деятельность. По существу их можно свести к трем крупным направлениям: структурно-функциональному, институциональному и экономическому. Для всех перечисленных направлений характерна однозначно негативная оценка роли коррупции в социальных отношениях.

В рамках структурно-функционального направления коррупция преимущественно характеризуется как один из основных и необходимых структурных элементов другого негативного и более опасного криминального явления – организованной преступности. Она предполагает наличие устойчивой структуры отношений в обществе, в которые вступают две стороны, извлекающие собственную выгоду, нарушающих права третьих лиц и ставящих под угрозу безопасность государства. С функциональной точки зрения коррупция представляет собой криминальный обмен ресурсами.

Еще одной моделью, анализирующей коррупцию в рамках системно-функционального подхода, является нормативно-правовая или юридическая модель. Ее особенностью является трактовка коррупции с точки зрения действующего правового поля.

Наряду со структурно-функциональным подходом в изучении коррупции и противодействия ей, широко используется институциональный подход. В целом институционализм рассматривает коррупционные явления как вид процессов, происходящих в общественной жизни. Возникая однажды, при благоприятных условиях эти явления перерастают в устойчивые социальные практики, привлекая к себе соответствующие ресурсы, нормы и формируя соответствующие социальные связи.

В рамках экономического подхода коррупция трактуется как один из факторов, приемов организации экономической деятельности. По мнению Г. Беккера экономическая сущность коррупции чрезвычайно проста: люди решаются на реализацию коррупционных схем, если видят, что потенциальная выгода намного больше возможных издержек[2]. Согласно С. Роуз-Аккерман[3], коррупционное поведение по своей сути является рентоориентированным поведением экономического субъекта, которое всегда стремится к максимизации прибыли. По сути, коррупция представляет собой процесс целенаправленного овеществления властных полномочий на регулярной основе.

Таким образом, коррупция представляет собой полиаспектное явление, проявляющееся в различных сферах общественной жизни. Она дезорганизует социальные и экономические отношения, деформирует общественно-политические и правовые отношения в стране, приводит к серьезной деформации системы социального управления. Исходя из целей и задач

[2] *Becker, G. S.* The Economics of Crime // Cross Sections. – 1995. – Fall. – P. 8-15.

[3] *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2010. - 356с.

диссертационной работы и опираясь на институциональный подход, мы предлагаем определить коррупцию как политическое явление, выраженное в угрожающей деформации форм осуществления власти и связанное с исполнением властных полномочий политическими институтами в частных интересах.

Во втором параграфе «Коррупция как вызов политической системе» анализируются коррупционные угрозы национальной безопасности государства, а также выявляется сущность антикоррупционной политики.

В своем субстанциональном измерении антикоррупционная политика представляет собой деятельность уполномоченных и заинтересованных субъектов, направленную на снижение уровня всех видов коррупции посредством устранения ее социально-экономических, политических и культурно-этических предпосылок. Объектом антикоррупционной политики являются коррупционные отношения, осуществляемые в системе общественных связей. Под субъектами реализации антикоррупционной политики мы понимаем социально-политические институты , легитимная деятельность которых направлена на разработку и реализацию мероприятий, направленных на снижение проявления коррупции в государстве и контроль за их результатами.

Анализ сущности и источников коррупции позволяет сделать неутешительный вывод о том, что коррупция неистребима. В этом смысле ее можно рассматривать как имманентный риск, присущий любой политической системе. Государственная антикоррупционная политика должна руководствоваться прагматичным подходом, в основу которого положено определение общественно значимых сфер, наиболее подверженных коррупции, и уровней пренебрежимого, приемлемого и чрезмерного риска, создаваемого ее проявлениями. Она должна включать в себя комплекс правовых мер и социальных практик, контролирующих уровень коррупции.

Современной российской антикоррупционной политике присущи неразвитость, несистемность ее осуществления и в целом неэффективность. Несмотря на неоднократные заявления высших должностных лиц о необходимости активизации борьбы с коррупцией, совершенно очевидно, что большая часть российской политической и бюрократической элиты не заинтересована в ее проведении. Все политические импульсы, идущие сверху, неизменно растворяются и тормозятся бюрократическим аппаратом, сходят на нет. По мнению многих исследователей, такая ситуация объясняется неразвитостью демократических институтов, незрелостью российской политической культуры, отсутствием традиций и опыта борьбы с коррупцией за исключением радикально-репрессивных. Во многом это характерно для переходного периода от авторитарных традиций к демократической системе.

Среди недостатков антикоррупционной политики имеются и чисто российские, «уникальные» причины, среди которых следует отметить традиционную слабость судебной системы и ее подчиненность

исполнительной власти, привычная ориентированность правоохранительной системы скорее на защиту интересов государства, нежели чем на защиту прав и свобод граждан, слабое законопослушание и пассивность граждан, преимущественно сохраняющих патерналистские установки. Кроме того, неэффективность и слабость гражданского общества в целом, отсутствие реальной политической конкуренции между партиями и общественными объединениями приводят к несменяемости элит, усиливают авторитарные тенденции в управлении государством, что приводит к развитию у бюрократии чувства безнаказанности, развитию круговой поруки в органах власти.

Еще одной стороной проблемы, с которой только начинает сталкиваться Россия, выступает глобализация коррупции. Для борьбы с этим явлением государства стремятся выработать единые политико-правовые и организационные основания. Наиболее значимым документом в данной сфере является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. Несмотря на то, что Россия была одной из первых стран, ратифицировавших Конвенцию, 20-я статья данного документа так и не была ратифицирована. Смысл заключается во введении в российское законодательство, в частности, в Уголовный кодекс, нового состава преступления – «незаконное обогащение», что существенно усилило бы результативность антикоррупционных кампаний.

Значимым фактором международной борьбы против коррупции становится интернационализация национальных законодательств и судебной практики. К примеру, в Великобритании принято решение о судебном преследовании граждан и юридических лиц по коррупционным преступлениям независимо от места их совершения. Примерно такие же принципы действуют в США и ряде других государств. В этом смысле Россия несет огромные экономические и имиджевые потери уже только потому, что многие российские компании, ведущие свою деятельность за пределами страны, предпочитают обращаться именно в иностранные суды, поскольку те рассматривают дела, быстро, по существу и не зависят от воли каких-либо чиновников или правоохранителей.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что антикоррупционная политика в Российской Федерации находится в начальной стадии своего становления, она малоэффективна и, как следствие, не оказывает ощутимого влияния на положение с коррупцией в стране, в то время как коррупция представляет собой существенную угрозу национальной безопасности страны.

В третьем параграфе «Институциональные основы борьбы с коррупцией.» рассматривается институциональная структура антикоррупционной политики в современной России.

Система противодействия коррупции в Российской Федерации в настоящее время находится в стадии активного становления. Важнейшим шагом в формировании данной системы стал Федеральный закон «О

противодействии коррупции». В нем определен перечень основных государственных органов, в функции которых входит осуществление антикоррупционной политики, и которые можно условно разделить на две группы: специализированные, для которых формирование и реализация антикоррупционной политики является основным направлением деятельности, и неспециализированные, для которых борьба с коррупцией является важной, но не ключевой функцией.

Особенностью институциональной структуры по борьбе с коррупционными преступлениями является ее изменчивость. В разное время разные институты брали основную нагрузку по формированию и реализации антикоррупционной политики, в разные годы ее становления ключевые функции «мигрировали» от одного государственного института к другому. Во второй половине 1990-хх годов органом принятия соответствующих решений преимущественно выступал Совет Безопасности РФ, в настоящее время присутствуют тенденции усиления влияния ФСБ, а также Счетной Палаты и Администрации Президента РФ на выработку и реализацию антикоррупционной политики. В последние два года заметно усилилось влияние органов прокуратуры. С одной стороны, это говорит о том, что российские власти постоянно ищут новые пути для повышения эффективности антикоррупционной политики, с другой – такое непостоянство может свидетельствовать о происходящей в высших эшелонах власти политической борьбе. Получаемые ведомствами полномочия нередко применяются как инструмент, повышающий влияние определенных политических групп.

Если говорить о специальных органах по борьбе с коррупцией, то здесь необходимо выделить, прежде всего, Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, образованный в соответствии с Указом «О мерах по противодействию коррупции. Одним из главных результатов его работы стало представление в июле 2008 года главе государства Национального плана противодействия коррупции. Фактически этот документ стал первым в Российской Федерации, где, во-первых, сделана попытка представить антикоррупционную политику как систему мер, включающих в себя мероприятия не только репрессивного, но и профилактического характера в их взаимосвязи. Во-вторых, Национальный план содержал значительный пакет предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства. В-третьих, он включал в себя более или менее конкретную «дорожную карту» борьбы с коррупцией на несколько лет вперед. Однако следует отметить, что Национальный план противодействия коррупции не содержит в себе никаких положений, направленных на повышении степени участия институтов гражданского общество в борьбе с коррупцией. В то же время, эффективная борьба с коррупцией возможна только в условиях активного участия в ней институтов гражданского общества. Их главная функция состоит в осуществлении общественного контроля за реализацией антикоррупционной политики государственными органами.

Одно их ведущих мест в институциональной структуре антикоррупционной политики в России занимает Общественная палаты РФ и региональные Общественные палаты, Торгово-промышленная палата РФ и региональные ТПП, Национальный антикоррупционный комитет РФ. В то же время, степень участия гражданского общества в борьбе с коррупцией пока еще незначительна. Это обусловлено рядом причин, ведущими из которых являются:

- неразвитость самого гражданского общества и его институтов;
- большая закрытость государственной власти;
- низкая правовая и политическая культура, которая проявляется, с одной стороны, в нежелании чиновников идти на контакт с представителями гражданского общества, с другой – часто в незаинтересованности самих граждан в непосредственном участии в социально-политических процессах, нежелании отстаивать свои законные права и интересы;
- сомнение общества в независимости судебной власти, которая смогла бы обеспечивать объективное рассмотрение коррупционных дел.

Тем не менее, в последние несколько лет в обществе наблюдается достаточно большой интерес к участию в общественной жизни в целом, и в антикоррупционной политике в частности. Рост активности общественного сектора заметен в связи с реализацией проектов Российской общественной инициативы, «РосПил» и «РосЯма», деятельностью Фонда борьбы с коррупцией, Фонда ИНДЕМ, иных многочисленных фондов и советов по противодействию коррупции. Работа таких организаций в последнее время оказывает существенное влияние на общественное мнение, политические процессы в России, переводит проблему коррупции из сугубо управленческой в политическую плоскость.

Рост активности институтов гражданского общества в области реализации антикоррупционной политики часто происходит скорее «вопреки», чем «благодаря» усилиям государственной власти. И это, на наш взгляд, является одной из главных проблем на пути повышения эффективности антикоррупционной политики и развития ее институциональной системы.

Во второй главе «Особенности формирования и реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации» проводится политологический анализ основных этапов становления антикоррупционной политики в России с момента распада СССР. Нами выделены три основных периода: 1) 1992-1999 гг. – когда были заложены основы государственной антикоррупционной политики; 2) 2000 – сер. 2008 гг. – когда формировалась институциональная структура антикоррупционной политики и, одновременно, происходил беспрецедентный рост коррупции в стране; 3) сер. 2008 – по н.в. – когда на фоне замедляющегося экономического роста происходит активизация борьбы с коррупцией.

В первом параграфе «Формирование государственных и общественных механизмов борьбы с коррупцией в процессе становления новой российской государственности (1990-е гг)» рассматриваются основные

этапы становления антикоррупционной политики в период с 1992 по 1999 годы.

Как подчеркивают некоторые исследователи, коррупция в СССР носила преимущественно бытовой характер, вызванный потребительским дефицитом. Низкий уровень коррупции объясняется отсутствием в стране института собственности и класса собственников. Тем не менее, политическая коррупция присутствовала в отдельных проявлениях. Номенклатурные привилегии, на наш взгляд, нельзя отнести к коррупционным явлениям, так как они носили вполне легально-правовой характер, были закреплены действующими социально-экономическими механизмами.

Коррупция в государственном масштабе появилась в стране с появлением класса реальных собственников в результате масштабной приватизации государственных активов. В начале 1990-х гг. было сформировано два основных механизма приватизации в экономике: приватизация посредством прямой передачи гражданам части государственной собственности путем выдачи приватизационных чеков и аукционные механизмы прямой продажи активов. Именно массовая приватизация активов стала тем процессом, где впервые были масштабно применены коррупционные схемы.

Чековая приватизация, призванная сделать граждан России собственниками, фактически провалилась. Лишь немногие из них смогли получить какие-то ощутимые результаты. Одной из причин стала низкая финансовая грамотность населения. Ваучеры вкладывались в чековые инвестиционные фонды, схема действия которых была примерно одинакова: фонды собирали ваучеры с населения, участвовали в чековом аукционе, и покупали за ваучеры акции доходных предприятий. Затем акции передавались с баланса чековых инвестиционных фондов на баланс структур, контролируемых влиятельными в регионе группировками (зачастую – организованными преступными).

Но наиболее коррупционным по своей сущности механизмом приватизации стали залоговые аукционы, предусматривавшие передачу крупных пакетов государственных предприятий взамен на кредитные ресурсы государству. По условиям аукционов, если государство не возвращало долги, пакеты акций переходили в полную собственность кредиторов. В докладе Счётной палаты России «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годов» отмечается, что «в результате проведения залоговых аукционов отчуждение федеральной собственности было произведено по значительно заниженным ценам, а конкурс фактически носил притворный характер», и приводится ряд нарушений, умышленно допущенных в ходе проведения аукционов[4].

[4] Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы — Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашин. — М.: Издательство «Олита», 2004.

В результате этих процессов в России очень быстро был сформирован класс крупных собственников, а так как формировался он в процессе непосредственного взаимодействия с властью, то закономерным было его перерождение в олигархию. Эти олигархические группы ставили своей целью добиться привилегий для своего бизнеса, лоббировать удобные законы, влиять на процесс принятия решений первыми лицами государства. Именно они становились главными агентами, заинтересованными в институциализации коррупции.

Одновременно государство осознает необходимость антикоррупционной политики. Изданный в 1992 году Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» стал первым антикоррупционным актом в новой России, послужившим отправной точкой в борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Он содержал нормы и ограничения для чиновников с целью предупреждения коррупции в органах государственной власти. Нормы этого Указа легли в основу готовившихся в момент его издания законопроектов «О борьбе с коррупцией» и «Об основах государственной службы Российской Федерации». Указ надолго стал основополагающим документом в российской антикоррупционной политике.

Борьба высших политических институтов – Президента и Государственной Думы непосредственно отражалась, в том числе, на состоянии системы борьбы с коррупцией в постсоветской России. Так, в 1993-1997 годах Государственная Дума неоднократно пыталась принять закон «О борьбе с коррупцией», проект которого предусматривал формирование оснований антикоррупционной политики путем закрепления и разграничения соответствующих функций и полномочий между органами государственной власти, однако столь же регулярно глава государства отклонял его. Базовый закон «О противодействии коррупции» был принят только 25 декабря 2008 г.

Несмотря на весь свой размах в 1990-е годы коррупция не была первостепенной угрозой государству и отступила на второй план по сравнению с другими более серьезными проблемами: обнищанием населения, алкоголизмом, бандитизмом, рэкетом, убийствами, переделом собственности, национализмом и сепаратизмом в национальных республиках, терроризмом, гиперинфляцией, экономическим кризисом, развалом предприятий и целых отраслей. Влияние институтов гражданского общества на антикоррупционную политику было минимальным, хотя, в то же время, в российской прессе выходило много материалов, критикующих работу государственного аппарата, создающих представление об олигархическом характере государственной власти в Российской Федерации и ее коррупционных деформациях.

Во втором параграфе «Антикоррупционная политика в Российской Федерации в 2000-е гг.: проблемы и достижения» рассматриваются особенности проявления и становления антикоррупционной системы в период с 2000 до 2008 гг.

Существенные изменения в процессе становления российской антикоррупционной системы, а также в характере самой коррупции произошли с приходом к власти В.В. Путина. Действия нового Президента России были направлены на усиление роли органов государственной власти во всех сферах социально-экономической жизни общества. Прежде всего, ставилась политическая по своему значению задача избавить органы государственной власти от влияния олигархических групп. Тематика коррупции стала активно использоваться государством в политической борьбе со своими соперниками.

Укрепление государственной власти, а также стремительный рост экономики и высокие цены на основные товары российского экспорта привели к существенному изменению облика российской коррупции. Если в 1990-егг. основными его субъектами были олигархические структуры, которые, пользуясь слабостью органов государственной власти и сложной ситуацией в стране, стремились поставить под свой контроль деятельность органов государственной власти, то теперь ситуация поменялась с точностью до наоборот. Основным субъектом коррупционных преступлений становится бюрократия. В свою очередь бизнес часто начинает выступать в роли заложника, вынужденного подчинятся ее требованиям.

Значительное перераспределение ресурсов и собственности в пользу государства привело к тому, что основным предметом коррупционных преступлений становится государственный бюджет и право контроля над бюджетными финансовыми потоками. Поведение российской бюрократии обретает все более выраженный рентоориентированный характер. Российская экономика еще больше монополизируется, происходит стремительное сращение чиновников с бизнесом, вырабатываются различные механизмы увода государственных денег через непрозрачные механизмы госзакупок и госконтрактов, создания фирм-однодневок, увода капиталов в оффшорные зоны.

Одновременно антикоррупционная политика стала приобретать институциональные формы. В частности; был создан Национальный антикоррупционный комитет (НАК), первым председателем которого стал С. Степашин. Среди главных задач НАК – защита всех, кто пытается бороться с коррупцией, и оказание воздействия на власть в целях активизации антикоррупционной деятельности. Важной вехой антикоррупционной политики стало создание Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией.

Заметный системный вклад в становление антикоррупционной политики внесли принятые в этот период документы. Так, значительный антикоррупционный потенциал был заложен в Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 гг., которая определяла следующие цели:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти[5].

Еще одним важным событием, уже упоминавшимся нами ранее, стала ратификация Россией Конвенции ООН против коррупции (за исключением ст. 20). Для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.) Указом президента от 3 февраля 2007 года была создана межведомственная рабочая группа, в то время как Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией был упразднен.

Стоит отметить, что все эти меры не дали сколь либо заметного улучшения ситуации по борьбе с коррупционными преступлениями.

Не усилилось и влияние структур гражданского общества, так же как не произошло какого-то заметного роста общественной активности по борьбе с коррупцией. Судя по результатам опросов общественного мнения, коррупция не относилась к числу тех проблем, которые больше всего волновали граждан. Тем не менее, в России действовало небольшое количество «профильных» общественных организаций, многие из которых существовали на грантовые средства, выделяемые иностранными правительствами, неправительственными фондами и правозащитными организациями. Российская власть мало обращала на них внимание, поскольку масштаб их деятельности был незначительным, и они не влияли на общественные настроения.

Некоторые эксперты полагают, что где-то в период между 2004 и 2006 годами в России произошло негласное заключение общественного договора между властью и обществом, суть которого состояла в том, что общество согласилось не вмешиваться в процесс государственного управления в обмен на обеспечение реальных доходов населения и усиление социальных гарантий со стороны государства. Растущая российская экономика с лихвой позволяла, с одной стороны, удовлетворять социальные ожидания и, с другой, финансировать коррупционные запросы бюрократии, компенсируя потери от умышленно неэффективного использования бюджетных средств. Однако под воздействием мирового экономического кризиса (2008 г.) ситуация стала меняться.

[5] Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // http://www.bestpravo.ru/federalnoje/dg-dokumenty/w8p.htm (дата обращения 27.09.2013)

В третьем параграфе «Современный этап реализации антикоррупционной политики: от государственной монополии к общественному контролю» анализируются современные процессы становления антикоррупционной политики в Российской Федерации.

Вступая в должность главы государства, Д. Медведев заявил, что борьба с коррупцией станет одним из главных приоритетов деятельности нового главы государства. Практически сразу был предпринят ряд мер по развитию и содержательному наполнению российской антикоррупционной политики. Воссозданный Совет по противодействию коррупции при Президенте РФ в короткий срок подготовил и представил главе государства План по противодействию коррупции.

В декабре 2008 года был подписан пакет законов о противодействии коррупции, включавший базовый закон «О противодействии коррупции», дискуссии о принятии которого велись в России с 1993 года, поправки в закон о Правительстве РФ и еще два закона, вносящие изменения и поправки в 25 федеральных законов, уточняющих и разграничивающих полномочия органов государственной власти в области антикоррупционной политики. Помимо этого ужесточалось уголовное наказание за коррупцию.

В этот период проблема коррупции стала широко обсуждаться в обществе, привлекать к себе внимание как экспертов в области государственного управления, так и простых граждан. Повод для этого дает и сам глава государства, поднимавший тему коррупции в своих ежегодных Посланиях к Федеральному Собранию, а также в своей программной статье «Россия, вперед!»[6].

В апреле 2010 года был подписал Указ Президента РФ о Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Национальная стратегия противодействия коррупции определила основные направления государственной антикоррупционной политики на среднесрочную перспективу и этапы ее реализации. Кроме того, в стратегии был заложен механизм ее обновления: каждые два года она должна пересматриваться с учетом требования времени и уже решенных задач. Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы содержит не только поручения о разработке госорганами комплексов мер в этой сфере, но и указания о проведении проверок ряда ведомств. В частности, в третьем квартале 2013 года прокуратуре поручено провести проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции в Пенсионном фонде, Фонде социального страхования и Федеральном фонде обязательного медицинского страхования.

Протестные настроения конца 2011-2012 гг. дали резкий импульс росту активности институтов гражданского общества, оппозиционных политических сил, в том числе и в сфере борьбы с коррупцией. Ключевой политической особенностью рассматриваемого периода становится то, что антикоррупционная риторика превращается в реальный политический

[6] Дмитрий Медведев «Россия, вперед!» // http://www.rg.ru/sujet/3917/ (дата обращения 27.09.2013)

инструмент, существенным образом влияющий на политическую повестку дня. Политическое пространство страны стало переформатироваться в сторону повышения политической конкурентности, открытости органов власти.

Активность так называемой «несистемной оппозиции», умело использовавшей возможности Интернета, привела к тому, что российские власти вынуждены были реагировать на создавшуюся угрозу дестабилизации политической обстановки. 2012 год отмечен резким всплеском активности правоохранительных органов, связанных с выявлением и расследованием коррупционных преступлений именно в органах государственной власти. Широкая кампания по борьбе с коррупцией началась с дела о растрате средств на развертывание отечественной системы навигации ГЛОНАСС. Далее последовала волна громких дел с миллиардными цифрами: дело Оборонсервиса, Саммита АТЭС-2012, Росагролизинга, РусГидро, Росреестра, Росрыболовства, «Олимпстроя».

Отвечая на политический вызов, исходящий от несистемной оппозиции, свой проект антикоррупционной направленности в 2013 году инициировала Государственная Дума. Так называемая «национализация элиты» предусматривает введение запрета для чиновников и других должностных лиц государственной и муниципальной службы иметь денежные счета и недвижимость за рубежом. Эти ограничения уже повлияли на политическую карьеру некоторых должностных лиц, депутатов и сенаторов.

В целом можно отметить, что сегодня процессы формирования и реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации находятся на перепутье. При поддержке активной части общества государство способно продолжить реализацию активной антикоррупционной политики, что, несомненно, приведет к значительным изменениям в российской политической системе. Возможно и иное развитие событий – когда власть ограничится лишь косметическими изменениями и ответит на возросшую активность институтов гражданского общества политическими репрессиями.

В заключении диссертации подводятся общие итоги исследования, формулируются выводы, намечаются перспективы дальнейших изысканий по представленной теме.

Основное содержание диссертации отражено в ***опубликованных работах*** *автора.*

Публикации в периодических изданиях, включенных в Перечень ВАК

Елисеева С.Н. Коррупция в политической системе России: основные направления антикоррупционной политики // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 1(34) С. 81-84.

Елисеева С.Н., Тарасов И.Н. Коррупция как вызов политической модернизации в России // Власть. 2013. № 8. С. 17-19.

Публикации в других научных изданиях

Елисеева С.Н. Взаимодействие государства и гражданского общества в области противодействия коррупции // Человек и власть в современной России. Межвузовский научный сборник. Выпуск 15. – Саратов: СГСЭУ, 2013. С. 96-102.

Елисеева С.Н. Коррупция как один из главных вызовов политической системе // Наука и общество. – Саратов: СГСЭУ, 2013. № 4. С. 78-81.

Елисеева С.Н. Совершенствование прокурорского надзора в борьбе с коррупцией // Правовой механизм государственного контроля и надзора: перспективы развития: межвузовский научный сборник / под общей ред. О.Ю. Бакаевой. Саратов, СГСЭУ, 2013. С. 26-32.

Елисеева С.Н. Коррупция- угроза национальной безопасности России // Институциональные проблемы экономической безопасности России. Материалы 1-ой межвузовской преподавательской научно-практической конференции. Саратов. ИЦ «Наука», 2013. С. 174-180

ЕЛИСЕЕВА СВЕТЛАНА НИКОЛАЕВНА

Эволюция антикоррупционной политики в Российской Федерации

Специальность 23.00.02 – «Политические институты, процессы и технологии»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать 11 .11.2013
Бумага типогр. № 1
Печать офсетная
Заказ № 468

Формат 60x84/16
Гарнитура «Times»
Усл. п.л. 1,5
Тираж 100 экз.

Издательский центр
Саратовского государственного
социально-экономического университета
410003, г. Саратов, ул. Радищева, 89