



На правах рукописи

Самсонов Артем Алексеевич

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии
(политические науки)

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Ростов-на-Дону – 2010

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Зырянов Сергей Григорьевич
доктор политических наук, профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна

Ведущая организация: Южный федеральный университет

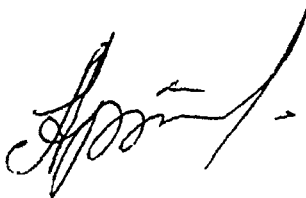
Защита состоится «6» июля 2010 г. в 14.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при
Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу:
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 512.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-
Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «4» июня 2010 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присы-
лать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70,
к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.А. Артюхин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью повышения антикоррупционной устойчивости политической системы государства. Начатая в 2008 году президентом РФ Д.А. Медведевым антикоррупционная реформа призвана сдерживать административное давление бюрократии на граждан и бизнес, перевести функционирование политической системы страны на качественно новый уровень. Создан Национальный план противодействия коррупции, принят большой пакет законодательных актов.

Коррупция – одна из самых актуальных проблем современного общества¹. По данным ООН, ежегодно в мире на взятки тратится более 840 млрд евро. Системная коррупция имеет дело с тотальным использованием общественных ресурсов для частной выгоды. Принятие Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, подписанной в 2003 году и вступившей в силу в 2005 году, показывает важность совершенствования антикоррупционного законодательства и наработки практики его применения.

Поскольку коррупция в России носит межведомственный характер, на современном этапе развития страны ключевая задача противодействия коррупционным практикам состоит в ликвидации условий и предпосылок возникновения и воспроизводства этого социального зла. Противодействие коррупции стало приоритетом рассмотрения международными организациями, а также на глобальном уровне политическими деятелями и учеными. Приходится констатировать, что с точки зрения политических практик, научный анализ связанных с коррупцией проблем часто вторичен, в то время как на первое место выходит политическая целесообразность способов снижения уровня коррупции, а нередко дискурс политиков ориентирован на популизм.

Антикоррупционные меры затрагивают базовые основы организации государственной и муниципальной службы, что является

¹ См. Elliott K.A. Corruption and the Global Economy. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997; Mauro P. Why Worry About Corruption? // Economic Issues, 1997, № 6. Washington, D.C.: IMF; Papava V. Necroeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism. New York, iUniverse, 2005; Waller C.J., Verdier T., Gardner R. Corruption: Top Down or Bottom Up? // Economic Inquiry, 2002, vol. 40, № 4. PP. 688-703.

сущностной основой политического противостояния сторонников и противников реформирования. К примеру, актуальность и полезность горизонтальной ротации чиновников обоснована не только с точки зрения необходимости ломки коррупционных связей, но и поможет представителям бюрократии лучше применить свои способности на новом месте работы с тем, чтобы очередное перемещение было уже по вертикали.

Хотя антикоррупционные законодательные акты были приняты практически во всех субъектах Федерации, тем не менее ситуация осложняется тем фактом, что в некоторых регионах существуют неприкасаемые государственные структуры. Только с участием независимой прессы и структур гражданского общества можно изменить сложившиеся в регионах коррупционные практики. Все вышеизложенное обусловило актуальность темы диссертационного исследования

Степень разработанности проблемы. Представителям общественных наук только предстоит осмыслить весь набор идей противодействия коррупции накопленных за рубежом. В частности, с точки зрения А.Н. Чумакова социально-деструктивные практики коррупции как никогда ранее требуют переосмысления представителями академического сообщества¹. Заслуживает особого внимания научная позиция известного отечественного исследователя Г.А. Сатарова, акцентирующего внимание научной общественности на необходимости становления нового научного направления социологии коррупции. Главным теоретико-методологическим направлением исследования этого явления в России Сатаров считает изучение «взаимодействия между новыми институтами и старыми неформальными нормами и практиками»². На наш же взгляд, необходимо вести речь и о политологии коррупционных систем.

Научный подход к анализу коррупции – необходимое условие теоретического обоснования противодействия этому социальному злу, но и любых иных социальных и политических дисфункций общества. В.В. Лунеев³, В.Н. Лопатин, С.А. Карапетян, В.В. Лазарев, С.В. Максимов предлагают системный подход в ан-

¹ См.: Чумаков А.Н. Думая о будущем // Вестник Российского философского общества. 2004. № 1.

² См.: Сатаров Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции // Россия и современный мир. 2003. № 4. С. 152.

³ См.: Лунеев В.В. Политическая преступность // Государство и право. 1994. № 7. С. 107-121.

тикоррупционной политике.¹ Поскольку коррупция становится системной, традиционные меры принуждения по недопущению незаконных действий становятся менее эффективными, как и иные профилактические меры, типа организационных изменений (например, сокращение процедурных сложностей в предоставлении государственных и муниципальных услуг), увеличения оплаты труда чиновников, а также иных мер.

Многогранность проявлений коррупции обусловила и многогранность исследовательских интересов представителей гуманитарных наук. Только в изданной в 2004 г., на наш взгляд, далеко не полной аннотированной библиографии российских изданий по проблематике коррупции выпущенных в 1869-2002 годах, содержатся ссылки на 779 фундаментальных работ². Исследования активизировались в постсовременный период российской истории³. Большой вклад в изучение коррупции внесли Г.А. Сатаров, В.Л. Римский, С.В. Бондаренко⁴, М.Б. Горный, Е.А. Панфилова, С.Н. Шевердяев, С.В. Церенов⁵ и другие исследователи. При этом коррупция изучается как в государственном, так и в частном секторах, в том числе как составная часть теневой экономики страны⁶, изучались особенности региональной антикоррупционной политики⁷.

Среди отечественных ученых занимающихся проблематикой функционирования элиты и связанных с ней политических аспектов коррупции отметим В.Г. Игнатова, А.В. Понеделькова, Я.А. Пляйса,

¹ См.: Актуальные проблемы антикоррупционной политики в Российской Федерации / В.Н. Лопатин, С.А. Карапетян, В.В. Лазарев [и др.]. - М., 2001.

² См.: Коррупция и взяточничество: Аннотированная библиография российских изданий 1869-2002 гг. / Под ред. А.В. Дуки. - СПб.: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2004.

³ Белов С.В. Коррупция в современной России: к методологии подхода // Борьба с коррупцией в России. Возможности и перспективы. - Н. Новгород, 1999; Ключевская И.Н. Понятие антикоррупционной политики и методологические подходы к ее изучению // Российский криминологический взгляд. 2007. № 2. С. 159-170; Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7.

⁴ См.: Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. - Ростов н/Д: Ростиздат, 2002.

⁵ См.: Церенов С.В. Экономическая опасность коррупции в частном секторе // Современные тенденции развития экономики России. - М.: ИЭ РАН, 2007.

⁶ Кожаяев А.В. Коррупция как структурный элемент теневой экономики / Государственная власть и местное самоуправление в России. Под ред. В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Калининой. - СПб.: СЗАГС, 2006.

⁷ Орлов А.Р. Развитие региональной антикоррупционной политики: основные проблемы и задачи // Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения: Сб. научных трудов по итогам научно-исследовательской работы Саратовского гос. социально-экономического ун-та в 2007 г. Ч. 1 / СГСЭУ. - Саратов, 2008.

А.М. Старостина, А.В. Кулинченко, В.Г. Ледяева и других. За рубежом исследования феномена коррупции фактически начались в середине 70-х годов XX века с работы С. Роз-Аккерман¹, в которой коррупция рассматривалась как экономическое поведение в условиях риска, связанного со совершением преступления и возможным наказанием за него. Внимание к коррупции в те годы стимулировалось скорее общественным интересом к реформам, их подготовке и проведению, нежели к самому предмету исследования². Альтернативные решения противодействия коррупции могут быть заимствованы из теоретических работ, в которых развиваются идеи институциональной экономики³.

Связанные с коррупцией неформальные отношения закрепляются в неправовых практиках, определяемых Т. Заславской и М. Шабановой как совокупность устойчивых и массовых социальных взаимодействий, связанных с нарушением законов и других формально-юридических норм, а также укорененных социокультурных традиций⁴. Упомянутый подход позволяет рассматривать коррупцию как фактор подрывающий системные функции государственных институтов.

Как нами было отмечено ранее, исследовательская проблематика чрезвычайно многообразна. В частности, изучалось влияние международного сообщества на снижение уровня коррупции в современной России⁵, особенности коррупционных практик в странах

¹ См.: Rose Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press, 1978; Rose Ackerman, Susan. *The Political Economy of Corruption*. In Kimberly A. Elliot, ed. *Corruption and the Global Economy*. - Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997; Rose Ackerman, Susan. *Reducing Bribery in the Public Sector*. / In: Duc V. Trang, ed. *Corruption & Democracy*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, 1994; Rose Ackerman, Susan. *When is Corruption Harmful?* - Washington, D.C.: World Bank, 1996.

² См.: McKittrick E. *The Study of Corruption // Sociology and History: Methods* / Ed. By S.M. Lipset and R. Hofstadter. N.Y.; L.: Basic Books, Inc., Publishers, 1968; Gorta A. *Minimizing corruption: Applying Lessons from the Prevention Literature // Crime, Law and Social Change*. 1998. Vol. 30. N 1. и др.

³ См.: Rose-Ackerman S. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. - Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

⁴ Заславская Т.И., Шабанова М.А. Трансформационный процесс в России и институционализация неправовых практик // *Истоки: Экономика в контексте истории и культуры* / Гл. ред. Я.И. Кузьминов. - М.: ГУ ВШЭ, 2004. С. 218.

⁵ См.: Буш М.Ю. Потенциал политического влияния международного сообщества на снижение уровня коррупции в России. // *Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки*. Спецвыпуск «Проблемы политологии и социологии», 2006.

с транзитивными политическими режимами¹, выявлялись признаки различных видов коррупционных деяний², влияние коррупции на развитие частного предпринимательства, а также роль элитных кланов, как формы параллельного легитимного управления обществом и государством, прежде всего в своих клановых коррупционных интересах³. Рассматривались особенности конкурсного замещения должностей государственной и муниципальной службы как антикоррупционного инструмента управления⁴, особенности осуществления экспертиз коррупционных деяний⁵, мотивация делинквентных практик государственных служащих⁶ и др.

Постепенно осуществляется переход от анализа воздействия коррупции на экономический рост и инвестиционную привлекательность территорий, к анализу политических аспектов коррупционных политических практик⁷, политических аспектах деятельности основных агентов коррупции⁸. Приходит понимание того что

¹ См.: Negru I., Ungurean S. The Role of Business Ethics in Transition Economies: The Case of Corruption./ Proceedings Austrian Scholars Conference 7, March 30-31, 2001. Auburn, Alabama: The Mises Institute, 2001; Papava V. Necroeconomics: The Political Economy of Post-Communist Capitalism. - New York, iUniverse, 2005.

² См.: Филатова Т.В. О способе совершения взяточничества как проявления коррупции // Образование. Наука. Научные кадры, 2009, № 1. С. 48-52.

³ См.: Кадыров Ш. Элитные кланы. Штрихи к портретам. – М.: ММХ, 2009.

⁴ См.: Биликтуев Б.Д.-Д. Конкурсное замещение должностей государственной гражданской службы в современной России // Современные проблемы общества сквозь призму социологии управления: Сборник научных трудов ДонГУУ. Т. XX. Вып. 115. «Социальные аспекты государственного управления». Серия «Государственное управление». – Донецк: ДонГУУ, Восточный издательский дом, 2009.

⁵ См.: Таранин Б.А., Куликов А.В. Значение экспертиз при формировании доказательств на основе результатов ОРД по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе. Сборник материалов международной научно-практической конференции – Белгородский ЮИ МВД России, 2006.

⁶ См.: Краюшкина Е.В. Культура профессиональной деятельности государственных служащих // Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее: науч.-практ. конференция / РАГС при Президенте РФ. - Курск: МУП «Курская городская типография», 2002. - С. 45.

⁷ См.: Rose-Ackerman S. Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press 1978; Langseth P. Stolpe O. "Strengthen the Judiciary Against Corruption" / International Yearbook for Judges. Australia. 2001.

⁸ См.: Becker G.S., Stigler G.J. Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers // Journal of Legal Studies, 1974, № III. PP. 1-19; Buscaglia E. Corruption and Judicial Reform in Latin America // Policy Studies Journal, 1997, vol. 17, №4. PP. 273-295; Banfield E. Corruption as a Feature of Government Organization // Journal of Law and Economics, 1975, № XVIII. PP. 587-605; Rose-Ackerman S. The Economics of Corruption // Journal of Public Economics, 1975, № 7. PP. 187-203; Rose-Ackerman S. Corruption: A Study of Political Economy. -New York; Academic Press, 1978; Klitgaard R. Controlling Corruption. -Berkeley, CA: University of California Press, 1988; Klitgaard R. Tropical Gangsters. -New York: Basic Books, 1990.

коррупционные действия в значительной мере обусловлены дефицитом альтернативных механизмов разрешения политических споров. Вместе с тем процессы антикоррупционного реформирования в современной России в последние годы протекают достаточно активно, в то время как гуманитарные исследования осуществляются с запаздыванием. Все вышеуказанное обусловило появление исследовательской лакуны, заполнению которых посвящено настоящее диссертационное исследование.

Объект исследования – государственная антикоррупционная политика современной России, реализуемая на федеральном и региональном уровнях.

Предмет исследования – особенности трансформации государственной антикоррупционной политики на современном этапе развития страны.

Целью исследования является анализ эффективности мер реализации государственной антикоррупционной политики, в контексте ценностно-нормативной и институциональной подсистем переходного российского общества.

Задачи исследования:

- выявить существование социального запроса на трансформацию государственной антикоррупционной политики;
- выявить существование или отсутствие сопротивления части правящей элиты новому дискурсу противодействия коррупционным практикам;
- оценить возможность появления в стране в долгосрочной перспективе эффективно функционирующих общественных антикоррупционных структур;
- проанализировать позицию правящей элиты в отношении иностранной помощи по созданию инфраструктуры гражданского общества;
- выявить возможность в краткосрочной перспективе решения проблемы существенного снижения коррупции в масштабах всей страны или на уровне отдельно взятых территорий;
- установить возможность формирования территориальных кластеров с существенно пониженными уровнями коррумпированности.

Теоретико-методологическая основа исследования. Теоретико-методологической основой диссертации выступают основные положения теории элит, теории власти, политической легитимации, институциональный подход, теории организации и управления, теоретические концепты аномии, социальной девиации политической социализации, методология системного анализа политических процессов. Основным методологическим подходом при анализе коррупции, как элемента политической действительности современного российского общества автором выбрана теория социального конструирования реальности П. Бергера и Т. Лукмана. Используются методологические подходы концепции Э. Дюркгейма:

- 1) коррупция как преступление – дисфункция социально-политической системы;
- 2) борьба полицейскими методами с коррупцией малоэффективна;
- 3) коррупция как социальное явление – часть культуры населения.

Структурно-функциональный метод (Т. Парсонс, Р.К. Мертон, М. Леви) использовался автором диссертации при раскрытии внутреннего строения и задач антикоррупционной политики на разных уровнях власти и государственного управления, а также при анализе процессов взаимодействия власти и гражданского общества. Сравнительно-правовой метод применялся при анализе политической направленности федеральных и региональных законодательных актов в контексте соответствия принятых решений основным направлениям антикоррупционной политики руководства страны.

Поскольку общей теории процесса политической социализации, которая имела бы международное признание, пока не создано, автору пришлось использовать имеющиеся в этой сфере наработки¹. Используются положения бихевиористской концепции процесса социализации (Б.Скиннер), в рамках которой подчеркивается формирующая роль социального окружения в становлении и развитии личности².

¹ См.: Шестопал Е.Б. Личность и политика: Критический очерк соврем. западных концепций политической социализации. -М.,1988; Handbuch der Sozialisationsforschung. Studienausgabe / K. Hurrelman, D. Ulch. - Weinheim, Basel, 1991; Tillmann K.-J. Sozialisationstheorien. - Reinbeck bei Hamburg, 1997.

² См.: Скиннер Б. Технология поведения // Американская социологическая мысль. – М., 1994. С. 39-40.

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют результаты социологических исследований проведенных ВЦИОМ, ФОМ, Левада-центром, региональными исследовательскими организациями, экспертные оценки независимых исследователей, а также результаты социологических исследований автора диссертации. Кроме того широко использовались публикации масс-медиа.

Нормативно-правовую базу исследования составляют федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, отраслевые нормативные акты федеральных министерств и ведомств, регулирующие отношения в вопросах связанных с противодействием коррупции.

Научная новизна диссертации в содержательном плане состоит в следующем:

- доказано, что трансформация государственной антикоррупционной политики на современном этапе развития страны является отражением существующего в обществе социального запроса;

- доказано, что часть находящейся во власти элиты тормозит реализацию новой государственной антикоррупционной политики руководства страны;

- установлено, что представителями элиты осуществляется законодательное противодействие развитию антикоррупционных структур как составной части формирующегося в стране гражданского общества;

- доказано, что правящая элита в настоящее время фактически блокирует иностранную помощь по созданию инфраструктуры гражданского общества;

- установлено, что краткосрочной перспективе решение проблемы существенного снижения коррупции невозможно в масштабах всей страны, а точками бифуркации должны стать отдельно взятые территориальные образования;

- обоснована необходимость формирования территориальных кластеров с существенно пониженными уровнями коррумпированности органов государственной и муниципальной власти и управления.

Наиболее существенные научные результаты, полученные лично соискателем и выносимые на защиту:

1. Трансформация государственной антикоррупционной политики на современном этапе развития страны обусловлена прежде всего сформировавшимся в обществе социальным запросом на повышение эффективности функционирования государства, в том числе в вопросах социальной политики и развития инновационного бизнеса.

2. Анализ процесса прохождения политико-правовых решений на уровне законодательной и исполнительной власти показывает, что находящаяся во власти часть правящей элиты де-факто тормозит реализацию антикоррупционной политики федерального центра, поскольку системные дисфункции существующей в стране политической системы позволяют сохранить ориентированным на делинквентные практики политикам статус и доступ к финансовым и властным ресурсам.

3. Тенденции открытой и скрытой централизации и концентрации властных функций приводят к сокращению влияния общественных ассоциаций и некоммерческих организаций. В итоге часть представителей правящей элиты препятствует расширению инициативы населения в политической жизни, происходит ужесточение законодательства, связанного с деятельностью некоммерческих организаций, в том числе и в антикоррупционной сфере. В результате в стране не удастся создать эффективно функционирующие в долгосрочной перспективе общественные антикоррупционные структуры, в то время как широкое распространение получают практики культивирования псевдо некоммерческих организаций занимающихся имитацией борьбы с коррупцией.

4. Обеспокоенная активным участием ряда некоммерческих организаций в «цветных революциях», российская правящая элита под предлогом угроз национальной безопасности в настоящее время фактически блокирует зарубежные предложения по созданию сектора инфраструктуры отечественного гражданского общества, направленные на противодействие коррупции. В то же время и отечественный бизнес финансово не поддерживает такого рода проекты «третьего сектора», поскольку видит в них угрозу своим теневым интересам.

5. Широко распространенный в политологии и у действующих политиков дискурс подразумевает рассмотрение регионов как гомогенных, статистически однородных территорий с точки зрения механизмов и плотности распространения коррупции, что является методологически некорректным. В краткосрочной перспективе решение проблемы существенного снижения коррупции невозможно в масштабах всей страны, а точками бифуркации должны стать отдельно взятые территориальные образования, и, прежде всего: мегаполисы с высокой плотностью финансовых потоков, региональные и федеральные центры принятия социально-политических и экономических решений, территории с повышенной концентрацией структур организованной преступности.

6. Одним из перспективных направлений противодействия системным проявлениям коррупции могло бы стать формирование территориальных кластеров с существенно пониженными (по сравнению с общероссийскими и региональными) уровнями коррумпированности органов государственной и муниципальной власти и управления. Такого рода кластеры могли бы стать лидерами изменения общественного мнения. В территориальных сообществах в процессе противодействия коррупции необходимо осуществлять комплексное воздействие на все элементы цепочек коррупционных взаимодействий, а не ограничиваться лишь отдельными из них.

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории государственного управления и противодействия коррупции, в преподавании курсов по политологическим дисциплинам.

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на научных конференциях, были опубликованы в статьях, в том числе и статьи из списка ВАК РФ, тезисах научных докладов. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация общим объемом 119 страниц состоит из введения, трех глав, заключения. Библиография содержит 178 названий.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения.

В первой главе диссертационного исследования «*Роль элит в реализации антикоррупционной политики руководства современной России*» автор поставил перед собой задачу осуществления анализа теоретической базы реализации национального плана противодействия коррупции. К началу XXI века коррупция приобрела тотальный характер.

В наследство президенту России Дмитрию Медведеву достались такие ключевые факторы экономического развития страны как тотальная коррупция и беспрецедентный уровень монополизма. Коррупция в современной России не просто приобрела масштабный характер, она стала привычным обыденным явлением, которое характеризует саму жизнь общества и перспективы развития политической системы. Уровень коррупции в стране очень высок - только в 2007 году, по официальной статистике, возбуждено десять с половиной тысяч уголовных дел в этой сфере.

Не случайно реализация антикоррупционного плана президента наталкивается на противодействие со стороны бюрократического аппарата. Указанное сопротивление обусловлено возможной потерей контроля над существующими в стране финансовыми потоками, а значит и связанными с ними коррупционными интересами.

Либерализация деловой среды повлечёт за собой существенные изменения в системе налогообложения, как в отношении облегчения налогового бремени, так и в плане сокращения возможностей для возникновения коррупции. В конечном итоге, подобные реформы приведут к важному улучшению результатов в доходных статьях бюджета и помогут снизить нагрузку вызванную мировым финансово-экономическими кризисом.

Еще одной составляющей антикоррупционного плана является ликвидация условий существования коррупции. Речь идет об

обеспечении прозрачности государственных процедур, связанных с государственными подрядами, тендерами, создание в целом более благоприятной деловой среды для ведения бизнеса.

Коррупция как политическая проблема современной России является главным препятствием для достижения в обществе социального спокойствия, взаимопонимания и политического согласия. В начале главы соискатель высказывает предположение, в соответствии с которым реализация новой государственной антикоррупционной политики является отражением существующего в обществе социального запроса. В подтверждение данного тезиса он ссылается на материалы опросов общественного мнения.

По мнению соискателя во время президентства В.В. Путина было мало что сделано в вопросах изменения политики государства в сфере борьбы с коррупцией. Несмотря на многочисленные попытки объяснить глубинный смысл политических антикоррупционных реформ, предложенных российским президентом Д.А. Медведевым в его первом Послании Федеральному собранию, правящая элита де-факто тормозит их реализацию на практике. Речь идет не только о том, как элита понимает свои интересы, но и о тех средствах, с помощью которых она постарается обеспечить себе политическое выживание в экстремальной ситуации. Тем не менее, позитивным моментом реализации антикоррупционных инициатив стало появление определения, собственно, коррупции, а также норм, предусматривающих ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Новые процедуры антикоррупционной экспертизы законопроектов становятся важным инструментом повышения правовой культуры чиновничества и депутатского корпуса. Одним из самых важных нововведений стала норма, по которой государственный служащий после расторжения с ним контракта в течение двух лет не сможет работать в коммерческой организации, с которой он был связан по долгу службы.

В докризисный период федеральный бюджет был профицитным и с точки зрения прямой экономической выгоды, борьба с коррупцией не ставилась элитой в число первоочередных. Мировой финансово-экономический кризис заставил изыскивать резервы повышения эффективности государственного управления и атикор-

рупционные меры стали одним из актуальных инструментов снижения издержек.

Далее по тексту главы диссертант рассматривает базовые понятия и основания классификации коррупционных деяний. Как свидетельствуют данные социологических исследований, большинство населения с недоверием относится к находящимся во власти представителям элиты, что связано с существующей в стране системной коррупцией. По мнению населения, нынешняя элита пришла во власть и в олигархический бизнес благодаря коррупционным практикам. Такой дискурс подрывает легитимность находящихся во власти лиц.

Вмешательство бюрократии во все сферы общества мешает развитию демократии, порождает коррупцию и правовой нигилизм, заявил Президент РФ Дмитрий Медведев, выступая в Кремле с ежегодным Посланием Федеральному Собранию. «Государственный аппарат у нас – это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе, в конечном счете, народ. Такая система абсолютно не эффективна и создает только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм», – сказал Президент.

Представители политической науки озабочены поисками путей повышения правовой культуры населения, при этом главной проблемой остаётся недоверие граждан к институтам власти. В современной России сложился особый тип политической культуры (так называемая культура наблюдателей), для которой характерна неготовность к активному участию в политической жизни.

Диссертант отмечает, что в обществе существует значительная прослойка граждан, которым выгодны коррупционные практики части чиновников. Согласно приводимым им данным, более четверти населения страны заинтересовано в коррупции.

Автор диссертации приводит многочисленные примеры в подтверждение указанного тезиса. Широко распространена в обществе политическая аномия. В значительной мере популизмом считают граждане страны кампанию по декларированию высшими чиновниками своих доходов и доходов членов семьи.

Политическое мышление правящей элиты по своей природе исторично, оно возникло в определенном времени и пространстве, соответственно, при этом коррупция воспринимается не как некая

абстрактная проблема, но как практики, в которых сами участвовали политические акторы. Логика развития страны подталкивает элиту к осознанию того, что политика – это та среда, в которой существует ответственность за принимаемые решения, в том числе и в сфере противодействия системной коррупции. Не случайно упор в обновленном законодательстве сделан на ужесточении ответственности за коррупционные преступления.

С этой целью по всей стране создаются центры мониторинга законов, специалисты которых изучают все законы и нормативные акты страны еще на стадии их разработки и принятия. Чтобы закон начал работать, необходимо создать условия для его реализации и такого рода центры являются частью формируемой политической инфраструктуры реализации антикоррупционной программы президента.

Во второй главе диссертационного исследования *«Структуры гражданского общества и международные организации как акторы трансформации антикоррупционной политики современной России»* рассмотрены особенности взаимодействия элиты со структурами гражданского общества и международными акторами, способными повлиять на изменение ситуации с коррупцией в современной России.

Тот факт, что российские граждане в данный период более склонны к пассивной адаптации к проявлениям системной коррупции, нежели к активным протестам, свидетельствует о слабости функционирования в стране институтов гражданского общества, о чем речь идет далее по тексту главы. Во всем мире коррумпированные чиновники нередко остаются безнаказанными, потому что их руководители участвуют в перераспределении полученного криминального дохода, а также потому, что гражданское общество, способное остановить коррупцию, в большинстве стран слабо развито.

Как отмечают зарубежные исследователи, политическое соревнование между заинтересованными акторами способствует уменьшению коррупции. Однако участвующих в политическом соревновании количество антикоррупционных структур гражданского общества не всегда может свидетельствовать о пропорциональном росте политической активности граждан.

Председатель Правительства России В.В. Путин 5 марта 2009 г. подписал Постановление Правительства Российской Федерации

№ 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». Для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность федеральный орган исполнительной власти - разработчик проектов документов размещает их на своем официальном сайте в сети Интернет, при этом соответствующие отзывы и заключения имеют право представлять независимые эксперты.

Заниматься антикоррупционной экспертизой вправе будут также «институты гражданского общества и отдельные граждане». Такая разновидность экспертизы названа «независимой». Все государственные и муниципальные органы обязаны будут обсуждать письменные заключения «независимой экспертизы». Правда, суждениям независимых экспертов президент придал «рекомендательный характер». На практике возможности независимой экспертизы законопроектов крайне усложнены.

Тревожным симптомом является распространение в обществе элементов преступной субкультуры, чему, по мнению соискателя, способствуют некоторые СМИ. Существует высокая вероятность, что незаконные соглашения о пропагандистском сопровождении коррупционных практик укоренились в отношениях между средствами массовой информации, государством и частными лицами.

Соискатель подробно рассматривает возможности формирования в стране системы общественного мониторинга коррупционных практик. Руководством страны ставится задача управления процессом противодействия коррупции в системе государственных и муниципальных органов власти и управления. При этом получивший распространение политологический подход об «особом антикоррупционном пути» – на взгляд диссертанта не основан на эмпирических данных и общепризнанных теоретических моделях. Безусловно, с методологической точки зрения было бы заблуждением отрицать, что у каждой страны есть свои особенности в вопросах коррупционных практик которым необходимо противостоять, однако учет социокультурных факторов не означает отказа от накопленного в других странах опыта. Вместе с тем было бы ошибочным считать Россию единственной страной с тотально пораженной коррупцией экономической и политической системами.

С начала 1990-х годов международная помощь России по антикоррупционной проблематике была сосредоточена на содействии государству и институтам гражданского общества в разъяснении базовых основ этого явления, а также помощи в разработке антикоррупционного законодательства. При этом рост общественного внимания к коррупционным проявлениям был вызван не повышением эффективности учреждений судебного преследования и принуждения, а результатом деятельности масс-медиа.

Однако участие НКО в «цветных революциях» испугало российскую элиту, которая приняла меры по ужесточению законодательства регулирующего деятельность «третьего сектора». С 2006 года некоммерческие организации (НКО) сталкиваются с более серьезными административными барьерами, нежели коммерческие организации. За это время количество НКО уменьшилось с 650 тыс. до 200 тыс., что негативно сказалось на построении гражданского общества в нашей стране и усилиях по формированию общественной инфраструктуры противодействия коррупции.

Диссертант подробно рассматривает опыт ряда стран добившихся успехов в преодолении системной коррупции и выявляет причины, в соответствии с которыми отечественная элита невосприимчива к такого рода новациям. При этом тема коррупции является достаточно распространенным инструментом обвинения политических противников как внутри страны, так и за ее пределами.

Многопрофильная коррупция подрывает международный престиж современной России. Успех антикоррупционной кампании в первую очередь зависит от национальных ресурсов и совместных усилий общества и правительства. Однако, коррупция является также международной явлением и поэтому с ней надо бороться как на национальном так и на международном уровнях. В последнее время коррупция заняла заметное место в повестке дня задач международного сообщества.

Третья глава диссертационного исследования называется *«Региональные особенности реализации государственной антикоррупционной политики»*. С точки зрения соискателя представляется актуальным изучить возможности появления в регионах территорий, на которых уменьшение коррупционных практик происходит интенсивнее, чем по стране.

Выход из состояния системной коррупции начнется тогда, когда произойдет психологический перелом в обществе, в том числе и на уровне территориальных сообществ. На взгляд автора диссертации одним из перспективных направлений противодействия системным проявлениям коррупции могло бы стать формирование территориальных кластеров с существенно пониженными (по сравнению с общероссийскими и региональными) уровнями коррумпированности органов государственной и муниципальной власти и управления. Такого рода кластеры могли бы стать точками изменения общественного мнения. На сегодняшний день руководители страны рассматривают регионы как гомогенные с точки зрения распространения коррупции образования, и такой дискурс не ориентирует регионы на стимулирование развития кластеров с низким уровнем коррупции.

В республиках Северного Кавказа объявленная Д.А. Медведевым программа противодействия коррупции проходит в условиях, когда сохраняется, а местами усугубляется комплекс политико-управленческих проблем, объясняемых слабостью позиций ряда региональных лидеров. На взгляд автора диссертации политические практики выстраивания на основе клановости властные структур свидетельствуют о низком уровне политической культуры соответствующих политических акторов, способствуют созданию институциональных препятствий вертикальной мобильности, отсутствием ответственности и социальной подконтрольности, широким использованием политического ресурса принуждения к воспроизводству коррупционных моделей. Несмотря на существующие региональные различия, которые выходят за пределы социально-экономических или социокультурных особенностей субъектов РФ, речь необходимо вести об общесистемных политических дисфункциях.

Осуществленный соискателем анализ данных социологических исследований позволяет сделать вывод, в соответствии с которым недостаток законности и прозрачности в политическом процессе предоставляет коррумпированным группам возможности для достижения политической власти. В результате коррупция серьёзно проникла не только в структуры исполнительной, но и законодательной ветви власти, а также в другие репрезентативные органы. Существуют прецеденты, когда мандат депутатов местного самоуправления используется для лоббирования частных интересов, а

также для уклонения от привлечения к ответственности за коррупционную практику и для прикрытия других правонарушений.

Социальное неприятие указанных практик должно формироваться еще в стенах школы в рамках политической социализации. С этой целью представляется целесообразным ввести образовательные программы, направленные на повышение общественной осведомленности детей и их родителей относительно антикоррупционных стратегий и входящих в них специфических мер, обсуждать тот реальный вред, который может нанести коррупция.

В теоретическом отношении ведя речь об указанной форме политической социализации необходимо учитывать трудности развития общей теории социализации, связанные с политическими ценностями. В этом контексте представляется чрезвычайно важным тезис Эмиля Дюркгейма о возникновении социального порядка через интериоризацию «социальных фактов», представляющих собой всеобщее «твердое знание» об общественных явлениях и отношениях индивидов в обществе.

Через политическую социализацию необходимо идти к новому уровню политической культуры граждан, в рамках которой неприемлемыми станут коррупционные практики, а их разоблачение — долгом каждого политически ответственного перед территориальным социумом гражданина. Данный тезис соискатель раскрывает, используя как существующие в общественных науках наработки, так и данные социологических исследований.

Все действующие в стране правовые акты, а также проекты будущих документов должны проходить антикоррупционную экспертизу. Закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов» нужен для того, чтобы анализировать на предмет коррупционности нормативные правовые акты всех органов государственной власти, организаций и их должностных лиц в вопросах, касающихся прежде всего прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Правительство страны выработало методику оценки коррупционных факторов, а госорганы — внесли соответствующие поправки в свои регламенты.

Заниматься антикоррупционной экспертизой проектов законов, президентских указов и постановлений правительства, а также региональных чиновников будет поручено Минюсту и его местным органам. В случае обнаружения коррупционных факторов в тех или

иных документах проверяющие будут обязаны проинформировать об этом прокуратуру.

К коррупционным факторам новое законодательство относит такие нормы, которые устанавливают «для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общего порядка». Иными словами, оставляют на усмотрение бюрократии решение существенных вопросов. Другой разновидностью таких факторов могут быть нормы, «содержащие неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям».

Независимо от того насколько детальной может быть та или иная антикоррупционная программа, она может служить лишь только как пункт отправления для осуществления антикоррупционной политики. Очень важно постоянно следить за эффективностью программы, пересматривать приоритеты и планировать превентивные меры.

С научной точки зрения представляется важным изучать истоки коррупционной деятельности, их взаимосвязь с системой публичной деятельности, социо-психологические и этно-психологические характеристики, наследие прошлого, современные социальные проблемы и неразрешенный в транзитивных государствах вопрос бедности. Искоренение этого явления несомненно будет осуществляться на долгосрочной основе, при наличии систематических, методологически совершенных усилий, наравне с полным набором субъективных причин – существованием незаконных лоббирующих групп во всех трёх ветвях власти, их разрастанием в государственных структурах, «криминальными интересами». Злоупотребление нестабильностью и слабостью молодого государства, злоупотребление желанием управлять национальной стабильностью, шантаж государства, вовлечение широких групп населения в коррупцию и, являющееся следствием, ослабление антикоррупционных стимулов общества и дискредитация антикоррупционных мер, а также другие аспекты должны постоянно находиться в поле зрения представителей политической науки.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги, обобщаются результаты и формируются основные выводы диссертационного исследования, которые свидетельствуют о выполнении поставленных задач, а также описываются наиболее важные перспективы дальнейших исследований.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Самсонов А.А.* Территориальные кластеры с пониженным уровнем коррупции как инструмент антикоррупционной политики // Социум и власть. 2010. № 3. – 0,5 п.л. (ведущий журнал)
2. *Самсонов А.А.* Антикоррупционная политика в современной России как предмет политологического анализа. Брошюра. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. – 2 п.л.
3. *Самсонов А.А.* Коррупция в современной России и проблемы изменения политической культуры населения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 3. – 0,4 п.л.
4. *Самсонов А.А.* Базовые детерминанты новой антикоррупционной стратегии руководства современной России // Актуальные проблемы социально-политических процессов и институтов: теория и практика. Сб. трудов молодых ученых. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. – 0,4 п.л.

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 31.05.2010. Формат 60х84/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,3. Тираж 100 экз. Заказ № 34/6
Ризограф СКАГС. 344002. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.