

40



На правах рукописи

УДК 11.15.45

Захаров Антон Владимирович

**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ФАКТОРЫ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ
В ПЕРИОД СИСТЕМНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ**

**Специальность 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфлик-
тология, национальные и политические процессы и технологии**

АВТОРЕФЕРАТ

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

Санкт-Петербург

2007 г.

Диссертация выполнена на кафедре политологии Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена.

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор
ГРИБАНОВА Галина Исааковна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
ИСАЕВ Борис Акимович

кандидат политических наук
ЛУПЦОВ Игорь Федорович

**Ведущая организация – САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ СЕРВИСА И ЭКОНОМИКИ**

Защита состоится 02 марта 2007 г. в 17.00 часов

на заседании диссертационного совета Д 212.199.14 по защите диссертаций
на соискание ученой степени доктора политических наук при
Российском государственном педагогическом университете имени А.И.Герцена
по адресу: г. Санкт-Петербург, наб.р.Мойки, д.48, корп.20, ауд. 307

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке Российского государственного педагогического университета имени А.И.Герцена.

Автореферат разослан 01 февраля 2007 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент



Л.К.Ермолаева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования

В любом обществе всегда существует несовпадение между формальными и неформальными правилами поведения, легитимными и латентными факторами. Коррупция, относясь к латентной сфере функционирования общества, тем не менее, оказывает существенное влияние на политические практики элиты и рядовых граждан.

Причины возникновения и воспроизводства коррупционных практик лежат в постоянно развивающихся и изменяющихся условиях взаимодействий гражданина и государства. С точки зрения политической науки коррупцию нельзя объяснить только лишь моральным падением, нечестностью отдельных представителей власти, их индивидуальным поведением. Это социальное явление служит своеобразным индикатором существующих в обществе отношений, одним из проявлений связи между формальными и неформальными элементами политической и социальной системы.

В настоящее время коррупция в современной России носит системный характер и оказывает влияние практически на все стороны жизни общества, сосредоточиваясь по всем ветвям власти пропорционально полномочиям, которыми обладают представители элиты.

Неслучайно в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ В.В.Путин 10 мая 2006 года отметил: «Нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию. Убежден, что ни одну из актуальных задач, стоящих перед нашей страной, мы не сможем решить без обеспечения прав и свобод граждан, без эффективной организации самого государства, без развития демократии и гражданского общества»¹.

Возрастающая криминализация экономических и других социальных отношений, являясь следствием несовершенной денежной и налоговой политики, оказывает непосредственное влияние на политические практики, тормозит реализацию масштабных политико-экономических новаций, затрудняет развитие цивилизованного предпринимательства, тем самым способствуя нарастанию в обществе социального недовольства.

Вопреки улучшению экономической конъюнктуры, в России по рейтингу коррупции Transparency International с каждым годом происходит усиление коррупции (в 2006 году Российская Федерация занимала 126-е место, находясь рядом со Сьерра-Леоне). Ежегодный ущерб, наносимый коррупционерами государству, по оценкам Генпрокуратуры РФ, составляет примерно 15 млрд. долларов.

Размах, который приобрела коррупция в государственном аппарате, вызывает серьезную озабоченность населения, антикоррупционных общественных структур, а также представителей академического сообщества, как в России, так и на Западе. Вместе с тем, в публикуемых статьях и книгах намечился совершенно очевидный перекос: коррупция рассматривается, как правило, в криминологическом ключе, то есть как совокупность различного рода должностных пре-

¹ Путин ВВ. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 10.05.2006 http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml

ступлений, связанных с использованием служебного положения в корыстных целях. Политические аспекты коррупционных отношений, а также связанные с ними долгосрочные последствия в контексте развития общества практически остаются без внимания.

В результате такого исследовательского подхода практически не учитывается социально-политическая природа коррупционных отношений. На самом деле речь идет о специфической модели социально-политических отношений, в которых коррупции отводится важное место. В этих отношениях политический аспект выходит на первое место, поскольку влияет на политический дискурс как населения и иных политических акторов.

В связи с этим изучение и уточнение происходящих трансформаций, связанных коррупционными практиками и факторов противодействия им в рамках политологического дискурса приобретает особую актуальность.

Степень разработанности темы

С середины 1980-х годов осуществлено множество посвященных проблеме коррупции научных исследований, выпущены учебники и методические пособия². В конце XX века большой вклад в создании математических моделей коррупции внесли российские ученые Левин М.И., Цирик Л.И., Полтерович В.М.³

Только в изданной в 2004 г. аннотированной библиографии российских изданий по проблематике коррупции выпущенных в 1869-2002 годах, содержатся ссылки на 779 работ⁴. Тем не менее, к примеру, А.Н. Чумаков считает, что социально-деструктивные функции коррупции как никогда ранее требуют переосмысления представителями академического сообщества⁵.

С начала 1990-х годов появляются первые крупные обстоятельные исследования и публикации отечественных криминологов, политологов, социологов, экономистов и других специалистов, раскрывающие сущность и закономерности существования и развития коррупции в России и других странах.⁶

Среди отечественных ученых занимающихся проблематикой функционирования элиты и связанных с ней политических аспектов коррупционных отношений в современной России необходимо отметить А.Г.Грязнова, В.Г. Игнатова, А.В. Понеделкова, Я.А. Пляйса, А.М. Старостина, А.В.Кулинченко, В.Г.Ледяева и других. Кроме вышеперечисленных среди отечественных ученых занимающихся

² См.: Антикоррупционная политика. Уч. пос. / Под ред. Г.А. Сатарова М., 2004; Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России Социально-экономические и правовые аспекты М., 2001; Волженкин Б.В. Коррупция СПб, 1998; Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство М., 2003; Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: Очерки теории М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2000.

³ См. Левин М.И., Цирик М.Л. Коррупция как объект математического моделирования // Экономика и математические методы. Т. 34. Вып. 3. 1998; Левин М.И., Цирик М.Л. Математическое моделирование коррупции // Экономика и математические методы Т. 34. Вып. 4. 1998, Полтерович В.М. Факторы коррупции // Экономика и математические методы Т. 34. Вып. 3. 1998

⁴ Коррупция и взяточничество. Аннотированная библиография российских изданий 1869-2002 гг. / Под ред. А.В. Дуки. СПб.: Социологическое общество им. М.М. Ковалевского, 2004.

⁵ Чумаков А.Н. Думая о будущем // Вестник Российского философского общества 2004 № 1.

⁶ См., например. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения — М., 1991; Максимов С.В. Предупреждение коррупции: Лекция — М., 1994; Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. — М., 1993; Абдиев К.М. Понятие коррупции и система уголовно-правовых средств борьбы с ней (по материалам Кыргызской республики): Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1995; Катаева Н.А., Сердюк Л.В. Коррупция (уголовно-правовой и криминологический аспекты). — Уфа: ВЭГУ и УВШ МВД России, 1995; Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России (исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты) — Нижнекамск, 1995,

проблематикой элитизма следует отметить Г.К. Ашина, О.В.Гаман-Голутвину, А.В.Дуку, С.А.Кислицина, О.В.Крыштановскую, В.П.Мохова и других. Так, А.М. Старостин⁷, изучая причины атрофии в современной России государственной власти и муниципального управления, пришел к выводу о значительном влиянии на указанные процессы коррупционных проявлений.

Большой вклад в исследование коррупции внесли Г.А. Сатаров, В.Л. Римский, С.В. Бондаренко⁸, М.Б. Горный, Е.А. Панфилова, С.Н. Шевердяев и другие исследователи. Изучались вопросы, связанные с мерами по противодействию злоупотреблению административным ресурсом на выборах⁹, влияния коррупции на формирование гражданского общества¹⁰ и ряд других проблем.

Коррупция изучается представителями разных научных дисциплин. К примеру, известные российские философы И.А. Гобозов, Е.Н. Мошелкова, А.С.Панарин исследовали возможность использования для анализа связанной с коррупционными отношениями социальной реальности устоявшихся типов философствования – от марксизма до концепций постиндустриального общества¹¹. Уже признано, что в стране существует системная коррупция. Раскрывая это понятие, И.М. Клямкин и Л.М. Тимофеев пишут о «формировании своего рода теневоего порядка, существующего параллельно официальному и во многом вопреки ему...»¹². Так, В.В. Радаев связывает коррупционную «деформализацию» политических практик, прежде всего, с сознательными действиями власти по поддержанию разрыва между формальными и неформальными нормами¹³.

По проблемам коррупции в последние годы было защищено достаточно много кандидатских диссертаций – подавляющее большинство из них – по юридическим наукам. Среди наиболее интересных диссертационных исследований можно привести работы М.Ю.Буша, И.А.Дамма, Ю.И.Литвиновой, С.А.Головки, В.К.Максимова, Р.Р.Газимзянова, Д.А.Пономарева, С.С.Стефанишина, Г.И.Богущ, Т.А.Хабибуллина, М.А.Федоровской, В.В. Астанина, А.И.Мизерия.¹⁴

⁷ См. Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Ростов н/Д. Издательство СКАГС, 2003.

⁸ См. Бондаренко С.В. Коррумпированные общества. Ростов н/Д. Издательство Ростиздат, 2002.

⁹ См. Панфилова Е.А., Шевердяев С.Н. Противодействие злоупотреблению административным ресурсом на выборах. М.: Де Ново, 2005

¹⁰ См. Гражданское общество против коррупции в России / Под ред. М.Б. Горного. СПб., Норма, 2002; Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб., Норма, 2003.

¹¹ См. Гобозов А.И. Смысл и направленность исторического процесса. М., 1987; Мошелков Е.Н. Переходные процессы в России: Опыт ретроспективно-компаративного анализа социальной и политической динамики. М., 1996.

¹² Клямкин И. М., Тимофеев Л. М. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т. 2000. С. 83, 206

¹³ Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ ВШЭ, 2003. С. 135.

¹⁴ См. Буш М.Ю. Политический аспект коррупционных отношений в современной России. Автореф. дисс. ... канд. пол. наук. Ростов-на-Дону, 2006; Дамма И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006; Литвинова Ю.И. Правовые формы институционализации антикоррупционной политики в российской государственности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов на Дону, 2006; Головки С.А. Противодействие коррупционной преступности в России: ретроспектива, современность и перспективы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006; Максимов В.К. - "Понятие коррупции (криминологический аспект) и меры ее предупреждения в государственном аппарате" (2005 г.), Газимзянов Р.Р. - "Коррупционная преступность в Республике Татарстан на рубеже веков (Криминологическое исследование)" (2005 г.), Пономарев Д.А. - "Коррупция и организованная преступность как современные формы социальной и правовой девиантности в условиях глобализации" (2005 г.), Стефанишин С.С. - "Предупреждение коррупционных преступлений в зарубежных странах" (2005г.), Богущ Г.И. - "Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней" (2004 г.), Хабибуллин Т.А. - "Борьба с коррупцией на уровне субъекта Российской Федера-

Экономическое исследование феномена коррупции фактически началось в середине 70-х годов XX века, с работы Сузан Роуз-Аккерман¹⁵, в которой коррупция рассматривалась как экономическое поведение в условиях риска, связанного со совершением преступления и возможным наказанием за него. Роберт Кутер утверждает, «проблема коррупции трудноразрешима до тех пор, пока законы государства не отвечают социальным нормам», то есть, пока законы не отражают гражданское чувство справедливости¹⁶. Коррупция в обществе проявляется, прежде всего, в особом образе поведения людей. Суть коррупции лежит в социально-психологических особенностях личности конкретного человека и общества в целом.

Отечественные ученые, рассматривающие проблемы выработки эффективных общесоциальных и специальных мер противодействия экономической преступности (или преступности в сфере экономической деятельности, «беловоронтиковой преступности»), в условиях реформирования российской экономики, в том числе и ее организованных форм, уделяют внимание коррупции как одному из видов исследуемого ими негативного социально-экономического и правового явления. На наш взгляд, к таким специалистам, судя по известным нам публикациям, следует отнести: Ю.Г. Козлова, Г.Н. Горшенкова, А.С. Дементьева, Ю.Н. Демидова, А.М. Яковлева, П.С. Яни, П.Н. Панченко, Э.П. Теплова, А. А. Аслаханова, В.В. Лунеева, И.И. Рогова, Я.И. Гилянского, М.Г. Иванова, И.А. Бурмистрова, С.И. Герасимова и других.¹⁷

ции криминологический и уголовно-правовой аспекты (По материалам Республики Башкортостан)" (2004 г.), Федорова М.А. - "Уголовно-правовые, криминологические и организационные проблемы противодействия коррупции и должностным преступлениям" (2003 г.), Астанин В.В. - "Коррупция и борьба с ней в России во второй половине XVI-XX вв. (Криминологическое исследование)" (2001 г.), Мизерий А.И. - "Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти" (2000 г.).

¹⁵ 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

¹⁶ Cooter R.D. The Rule of State Law Versus the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development / In: Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1996. Washington, D.C. World Bank 1997.

¹⁷ См. Козлов Ю. Г. Теневая экономика и организованная преступность // Социологические аспекты государственно-правовой работы в условиях перестройки: Сборник / Под ред. Р. М. Булатова - Казань, 1990, Горшенков Г. Н. Экономическая преступность как криминологическая категория. Лекция. - Н. Новгород, 1994 - 28 с., Дементьев А. С. Проблемы борьбы с экономической преступностью и коррупцией. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Н. Новгород: Нижегородский юридический институт МВД России, 1997., Яковлев А.М. Социология экономической преступности -М.: Наука, 1988, Яни П. С. Экономические и служебные преступления -М., 1997, Панченко П. Н. Квалификация должностных преступлений, совершаемых в сфере экономики - Н. Новгород: НОМОС, 1995, Теплов Э.П. Экономическая преступность и коррупция: мотивация и прогноз/Проблемы борьбы с экономической преступностью и наркобизнесом при переходе к рынку. Материалы научно-практической конференции. Часть 1. - СПб., 1994, Аслаханов А. А. О программно-целевом подходе к борьбе с экономической преступностью // Проблемы борьбы с экономической преступностью и наркобизнесом при переходе к рынку. Материалы научно-практической конференции - СПб, 1994 - Часть 1, Лунеев В.В. Коррупция, ученная и фактическая // Государство и право. -1996 - № 8 - С 78-91, Рогов И. И. Экономика и преступность. - Алма-Ата. Казахстан, 1991, Гилянский Я. И. Эмпирическое исследование экономической организованной преступности // Каждую неделю. -1994. - № 24-25; Иванов М. Г. Служебно-экономическая преступность криминологические и уголовно-правовые аспекты: Автореф. дисс. . канд. юрид. наук - Н. Новгород, 2002, Бурмистров И. А. Психология криминального поведения в предпринимательской деятельности и предупреждение преступлений в сфере экономики //Проблемы борьбы с криминальным рынком, экономической и

Коррупционные практики весьма динамичны, поскольку на них оказывают влияние изменение законодательства, активность правоохранительных органов и т.д. В последние годы не осуществлялись исследования политических аспектов коррупционных отношений в современной России, а существующие теоретические конструкции не позволяют выявить господствующие на данном этапе общественного развития политические тенденции. Таким образом, в отечественной политологии образовался исследовательский пробел, заполнить который в определенной степени призвано настоящее диссертационное исследование.

Цель диссертационного исследования: состоит в выявлении характера взаимосвязи между коррупционными практиками в сфере публичного управления и формированием отношения элиты и населения обществ переходного периода к политическим процессам легитимации власти, а также определении специфики существующих стратегий антикоррупционной деятельности и заинтересованных в такой деятельности акторов на примере российского общества.

Для реализации данной цели в ходе проведенного исследования были решены следующие **задачи:**

- исследованы теоретические, концептуальные и методологические подходы к определению и характеристике состояния коррупции в обществах переходного периода на примере современной России;
- проанализированы модели оценки коррумпированности в сфере публичного управления, используемые международными институтами;
- определены причины заинтересованности международных организаций в преодолении разгула коррупции в России, в частности, в связи с концепцией влияния уровня коррупционности на перспективы демократического транзита;
- исследована деятельность существующих в стране легитимированных государственных и негосударственных антикоррупционных структур с точки зрения их влияния на возможность кардинальных изменений политических и экономических практик коррупционных отношений;
- выделены базовые стратегии антикоррупционной политики политических институтов современной России;

Объектом научного исследования является деятельность государства и других политических субъектов, направленная на противодействие коррупционным отношениям и практикам в сфере публичного управления.

Предметом научного исследования является обусловленность антикоррупционных реформ в современном обществе многообразием политических, административных и социально-экономических факторов в контексте политических процессов в современной России

организованной преступностью: Материалы конференции. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 200, Герасимов С. И. Политика предупреждения преступности // Организованная преступность, миграция, политика / Под ред. проф. А. И. Долговой. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 2002, Меджевский А. А., Гирин С. А., Мизерий А. Я. Граждане и эксперты о коррупции // Социологические исследования. - 1999 - № 12. - С. 86, Попова С. А. Коррупционные преступления, совершаемые женщинами: теоретический аспект // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры предупреждения, международное сотрудничество. Сборник статей / Под ред. П. Н. Панченко, А. Ю. Чупровой, А. И. Мизерия. - Н. Новгород, 2001., Суховарова Е. Л., Нестерова А. В. Трансформация коррупции в условиях переходного периода к рынку // Коррупция в России. состояние и проблемы - М., 1996

Методологической основой исследования выступает структурно-функциональный, системный и сравнительно-политологический метод, позволивший выявить основополагающие принципы методологических подходов при изучении коррупции и путей противодействия ей в сфере политического управления. Также при характеристике латентной составляющей коррупции автор применяет теорию социального конструирования реальности Питера Бергера и Томаса Лукмана, в которой наиболее полно раскрывается многомерность и диалектичность процесса конструирования, в рамках которого субъект конструирования является одновременно и его объектом.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем показана взаимосвязь процессов становления и развития коррупционных практик с процессами осуществления институциональных антикоррупционных реформ. При этом:

1. установлена взаимосвязь между снижением качества государственного управления, вследствие коррупции, и делигитимацией государственного аппарата управления;
2. проанализировано появление новых акторов в сфере общественных антикоррупционных структур, в качестве которых выступают самоорганизующиеся локальные структуры неполитической направленности;
3. выявлено изменение восприятия проблемы коррумпированности публичного управления в России со стороны различных международных акторов и использования ее в практике межгосударственных отношений.

Гипотеза исследования:

Характер антикоррупционных реформ в современных переходных обществах и их успех определяется совокупностью факторов политико-административного и социально-экономического порядка. При этом по мере интернационализации общественной жизни, усиления конкурентной борьбы государств в условиях глобализации и европейской интеграции происходит выведение проблемы существующей коррупции в России на международный уровень обсуждения и принятия решений.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Коррупция является всеобъемлющим и глобальным институциональным искажением, или деформацией, существенно нарушающим принципы государственного управления, равенства и социальной справедливости, затрудняющим экономическое развитие и угрожающим стабильности политической системы и моральным устоям сообществ, в особенности, в переходный период их развития.
2. Превентивные действия институтов государства и гражданского общества в отношении возникших в постсоветской России коррупционных практик представляют собой многоуровневую систему: на первом уровне субъектом антикоррупционной политики выступает гражданин как носитель определенной политической культуры; на втором (корпоративном) уровне субъектом антикоррупционной политики выступают государственные и негосударственные организации (партии, правозащитные движения и др.), обеспечивающие антикоррупционное противодействие со стороны институтов государства и гражданского об-

щества на профессиональной основе и систематически; на третьем уровне – международные институты и организации, вовлеченные в сферу мониторинга и борьбы с коррупцией

3. Деятельность существующих в стране легитимированных государственных антикоррупционных структур в настоящее время приводит к количественному, но не качественному изменению политических и экономических практик коррупционных отношений. В качестве новых антикоррупционных акторов могут выступить самоорганизующиеся локальные структуры неполитической направленности, объединяющие территориальный социум на основе необходимости решения тех или иных общественно значимых проблем, связанных с существующей коррупцией и социальной несправедливостью.

4. С начала 1990-х годов отношение западных стран к проблеме российской коррупции претерпело существенные изменения, связанные с переориентацией от снисходительного отношения к коррупции в России, к использованию антикоррупционных требований в качестве своего рода «политического рычага» давления.

Практическая значимость работы связана с тем, что на ее основе возможно принятие решения по вопросам противодействия развитию коррупционных процессов в Российской Федерации. Сделанные в диссертации обобщения, выводы и рекомендации будут способствовать исследованию специфики институционализации антикоррупционной политики в условиях развития современной российской государственности.

Материалы работы могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти (включая правоохранительные органы) и местного самоуправления, а также в процессе преподавания курсов, спецкурсов по политической социологии, теории политики и управления.

Апробация результатов исследования Основные положения диссертации прошли апробацию в ходе ежегодных конференций «Герценовские чтения» 2005, 2006 гг. (Санкт-Петербург, РГПУ им А.И. Герцена), в рамках международной научно-практической конференции «Совершенствование сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии современным вызовам и угрозам безопасности» (Санкт-Петербург, ноябрь 2006 г.), а также в практике профессиональной деятельности автора.

По теме диссертационного исследования опубликовано 5 работ, общим объемом 2,1 п.л. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава «Коррупция как политическое явление современного общества: теоретико-методологический аспект» посвящена теоретическим основам рассматриваемой в диссертационном исследовании темы.

В первом параграфе раскрываются основные положения теории и методологии исследования сущности коррупции в сфере публичного управления.

Политическая и бюрократическая коррупция рассматривается сегодня как одно из самых важных препятствий для политического и экономического разви-

тия, и за последние годы количество исследований причин и средств борьбы с коррупцией быстро увеличивается.

Реформа государственной службы и изменение модели управления на постсоветском пространстве способствовали росту коррупционных преступлений на фоне глубокой трансформации экономических отношений, тотальной приватизации и формирования новых социальных групп. Отсюда резко возросший интерес к исследованию именно политической составляющей процесса криминализации государства и общества. Имеются предложения о формировании таких новых научных направлений как политическая криминология, исследование политической коррупции.

Для современной России характерно специфическое соотношение формального и неформального (легитимного и теневого) уровней политической системы, поскольку именно на неформальном уровне происходит фактическое согласование существующих интересов основных субъектов политики, более того именно здесь осуществляется как подготовка, так и принятие основных общественно значимых решений. Соответственно, сам процесс носит закрытый для общества характер, становясь в результате этого одним из важнейших факторов низкого уровня доверия к власти.

Теневая политика самым непосредственным образом связана с политической коррупцией, а потому должна рассматриваться как важнейший криминальный фактор. Характеризуя политические аспекты коррупции, далеко недостаточно разработанные в нашей криминологической, правовой и политологической науке, В. Лунеев пишет, что она представляет собой коррупционные (или связанные с коррупцией) формы политической борьбы правящих или оппозиционных элит, партий, групп и отдельных лиц за власть. Автор подчеркивает, что в УК РФ нет уголовной ответственности за политическую коррупцию¹⁸.

Хотя в современной политической науке трактовка понятия "коррупция" в целом не отошла от вариантов, представленных в римском праве или присутствующих в обыденном сознании людей, однако единое определение его отсутствует.

Одно из наиболее известных определений принадлежит Джозефу Сентурия: злоупотребление публичной (государственной) властью ради частной выгоды. При этом, подчеркивает автор статьи о коррупции изданного в Германии словаря, остается открытым, относится ли это деяние к разряду законных или противозаконных, задевает ли оно общественное мнение, подрывая чувство справедливости, или имеет измеримые последствия (ориентация на общее благо или, напротив, ущерб общественному благосостоянию), имеет ли нематериальный результат (утрата доверия).¹⁹

Диссертант отмечает, что данное «узкое» определение (упоминаемое также экспертами ООН и Всемирного Банка) является наиболее адекватным для политической науки. К коррупционным действиям относят кражу, хищение или присвоение государственной собственности должностными лицами.

¹⁸ Лунеев В В Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. // Государство и право – 2000 – № 4 С.102-103

¹⁹ Wewer, Gottrik. Politische Korruption // Politic-Lexicon/ Herausgegeben von Everhard Holtmann unter Mitarbeit von Heinz Ulrich Brinkmann und Heinrich Pehle Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage München, Wein: R. Oldenbourg Verlag, 1994 S. 481.

На более "широкой" трактовке коррупции настаивают эксперты междисциплинарной группы по коррупции в Совете Европы. С их точки зрения, коррупция - "взятничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном и частном секторе, и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других"²⁰. Принципиальное отличие этих двух подходов связано с определением субъекта коррупционной деятельности: во втором случае учитывается коррупционная деятельность не только должностных лиц.

Международные нормативно-правовые акты по-разному подходят к вопросу об определении коррупции. В некоторых случаях это обусловлено особенностями предмета их регулирования. По большей части, точного определения коррупции данные тексты не содержат. Вместо этого содержится перечень коррупционных правонарушений, подлежащих криминализации.

По мнению эксперта Всемирного банка Жан-Жака Детье, степень и распространенность коррупции в конкретной стране зависит в значительной степени от четырех факторов:

1. политических и экономических стимулов (возможности) «погони за рентой»;
2. эффективности и прозрачности (информации и мониторинга), а также механизмов ответственности в политических/административных структурах государства;
3. уровня контролируемых полномочий государственных субъектов;
4. эффективности правоприменительной деятельности со стороны полиции, прокуратуры и судебной системы²¹

Эти факторы, в свою очередь, зависят в значительной степени от политических институтов и экономической политики - иначе говоря, от реализации качественного управления.

В современной политической науке проводится различие между "крупной коррупцией" (*grand corruption*) и "мелкой коррупцией" (*petty corruption*).

Мелкая коррупция (также называемая административной коррупцией) включает главным образом, взятки. Ведущий исследователь проблем коррупции и власти, профессор Сузан Роуз-Акерман²² различает следующие виды взяток:

1. взятки, которые очищают рынки от избыточного спроса (в случае нормированной «карточной» системы);
2. взятки как материальные вознаграждения для должностных лиц;
3. взятки для снижения затрат;
4. взятки, разрешающие преступную деятельность (полицейская защита, запугивание и организованная преступность).

Распространенность мелкой коррупции рассматривается как признак серьезной дисфункции в обществе. В Советском Союзе "блат" и мелкое взятничество были обычным делом, однако социальные связи и социальное положение играли более значимую роль, чем наличные деньги.

²⁰ Цит. по: Коррупция в России: муниципальные, региональные, федеральные, международные аспекты. Аналитический доклад Н Новгород, 2000. С 35.

²¹ См. Dethier, Jean-Jacques (2003) CORRUPTION IN THE CIS-7 COUNTRIES Discussion Paper at the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative <http://www.zef.de>

²² См. Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government*, Cambridge University Press.

Крупная коррупция (также называемая коррупцией на высшем уровне) - не признак, а ключевой детерминант институциональных и стратегических результатов. Несмотря на некоторую схожесть с мелкой, данный вид коррупции отличается теми последствиями, которые она оказывает на принятие политико-государственных решений.

В настоящее время наукой сделан значительный шаг в изучении коррупции. Указанное стало возможным в силу того, что отечественная и зарубежная политическая и правовая теория преодолела ту точку зрения, по которой коррупция сводилась к банальному взяточничеству. Отказавшись от привычного инструментария, используемого законодательством, такого как "взятка", "злоупотребление", "превышение" и т. д., большая часть ученых и практиков пошла по конвенциональному пути, т. е. по пути уяснения сути явления с помощью единого подхода к методологии его изучения, достижения согласия по наиболее ключевым моментам.

В диссертации рассмотрено то, что на сегодняшний день большинство российских и зарубежных исследователей достаточно аргументировано рассматривают коррупцию как синтетическое понятие, имеющее не только правовое, криминологическое, но и социально-общественное, а также политэкономическое значения.

В диссертации делается вывод о том, что в современной отечественной науке можно говорить о наличии, по меньшей мере, четырех основных направлений изучения коррупции и коррупционной преступности как специфического отрицательного (негативного) социально-правового явления, поразившего и разлагающего органы государственной власти и местного самоуправления и их представителей:

- 1) как одного из обязательных структурных элементов другого негативного социально-правового явления - организованной преступности;
- 2) как одного из относительно самостоятельных и наиболее вредных по своим социальным последствиям видов экономической преступности (криминальное предпринимательство);
- 3) как одного из самостоятельных ненасильственных видов преступности в политической сфере жизни общества (политическая коррупция);
- 4) как самостоятельной и довольно распространенной формы девиантного (отклоняющегося) поведения должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Второй параграф посвящен анализу моделей и методологических тенденций изучения коррупции в политической науке.

В зарубежной политологии первые исследования коррупции были связаны в основном с анализом функционирования американской политической машины в крупных городах США, а также с реформами муниципального управления. В этих ранних работах отмечена важнейшая характеристика коррупции — дополнительность по отношению к формальным институтам. При этом "побочным" продуктом этих исследований оказались симпатия и сочувствие, с которым описывались деятельность некоторых наиболее легендарных боссов крупных американских городов.

В дальнейшем констатация определенной положительной составляющей в характеристике их деятельности получила обоснование в рамках структурно-

функционального подхода, подчеркивающего диффузию и фрагментацию власти и соответственно ответственности. При этом в центре внимания исследователей находилась не столько сама коррупция, сколько ее последствия, влияние на различные стороны жизни общества. Соответственно, делался вывод о том, что коррупция представляет собой дисфункцию, обусловленную внутренними политическими, культурными и административными факторами.

Продолжая традицию К.Фридриха, как девиантность элиты рассматривают коррупцию (в ряду других подобных явлений) Дэвид Р. Саймон и Д. Стэнли Эйтцен. Необходимость такого подхода они обосновывают тем, что термин “беловоротничковая преступность” неадекватен сути явления – институционализации безнравственности, аморальности и скандализации страны. Это означает, что определенные социологические факторы обуславливают совершение преступлений, как индивидами, так и организациями. Среди наиболее важных из этих факторов в американском обществе – властная структура как таковая.²³

Экономические, рыночно-центристские подходы рассматривают коррупцию как форму социального обмена, а коррупционные платежи как часть трансакционных издержек. Среди исследователей, работающих в этом русле, чаще всего называют С. Роуз-Аккерман и Г. Нойгебауэра. В рамках этого подхода коррупция связывается с чрезмерным вмешательством государства в экономические процессы. Поэтому коррупция может быть вполне функциональна, поскольку является противовесом излишней бюрократизации. Она выступает средством ускорения процессов принятия управленческих решений и способствует эффективному хозяйствованию.

В 1960-е годы, в рамках так называемой “ревизионистской” школы исследования коррупции, большинство политологов и социологов считали коррупцию болезнью развивающихся обществ, результатом, следствием и/или проявлением незавершенной модернизации и бедности (Хосе Абуэва, Дэвид Бейли, Натаниэль Лефф, Колин Лейес). Они утверждали, что коррупция может выполнять позитивные функции в плане интеграции, развития и модернизации обществ “третьего мира”.

Диссертант обосновывает тот факт, что для понимания коррупции в современной России, безусловно, важно определить сущность процесса трансформации, происходящего в стране. Вполне осознавая трудности, ожидающие исследователя, попытаемся кратко сформулировать свою точку зрения, основываясь на результатах исследований, проводившихся в самой России и за ее рубежами.

Во-первых, российское общество переживает переломный момент своего развития, перед страной снова стоит проблема самоопределения.

Во-вторых, Россия переживает очередной “период” модернизации. При этом ее, видимо, можно отнести к числу стран, “стабилизированных в переходном периоде” (наряду с большинством стран Юго-Восточной Азии). По многим существенным характеристикам она напоминает крупные “страны-материки” третьего мира такие, как Бразилия и Индия, с одной стороны, а своей традицией мощной имперской государственности – Китай.

Для России, как и других стран, осуществляющих системный переход (каковым является модернизация), характерно сочетание “старых” и “новых” институтов и типов поведения. Поскольку страна находится в состоянии продолжительно-

²³ Simon, David R., Eitzen, D. Stanley *Elite Deviance* 3rd ed Boston etc. Allyn and Bacon, 1990, pp XII, 9-10

го системного перехода, институты, “отвечающие” за переход, и соответствующие модели поведения начинают доминировать в системе общественных отношений. Собственно, отсюда происходит интерпретация сегодняшней России как страны коррумпированного капитализма.

Анализируя взаимоотношения государственной власти в лице чиновников с предпринимателями В.В. Радаев, ссылаясь на известную работу А. Шляйфера и Р. Вишни²⁴, говорит о трех моделях коррупции. Он называет их: 1) монополистическая, когда предоставление общественных благ находится в одних руках под единым бюрократическим контролем; 2) дерегулируемая, когда бюрократические структуры действуют относительно независимо друг от друга в подведомственных областях; 3) конкурентная, когда каждое общественное благо обеспечивается более чем одной бюрократической структурой.

По мнению В.В. Радаева в крупных городах (включая столичные), где находится большое количество бюрократических структур, значительно больше возможностей для формирования конкурентной модели.²⁵ Возвращаясь к модели А. Шляйфера и Р. Вишни, отметим, что согласно их мнению, “в России при коммунистах существовала целостная система взяток. С уходом коммунистов, в отличие от прежних времен, берут взятки и правительственные чиновники, и чиновники местных органов власти, и чиновники министерств и многие другие, что приводит к росту взяток, хотя, возможно, коррупционные потоки ниже, чем при коммунистах”.²⁶ То есть, в постсоветском обществе произошел постепенный сдвиг от монополистической к дерегулируемой модели.

Различное восприятие коррупции побудило А. Дж. Хайденхаймера предложить классификацию коррупции как “белой”, “серой” и “черной”.²⁷ В основе классификации – отношение общественного мнения в целом и элиты, в частности. А. Дж. Хайденхаймер отнес к “белой” коррупции те деяния, которые не воспринимаются ни общественным мнением, ни элитами в качестве незаконной, хотя формально они таковыми являются. По мнению исследователя, это говорит о том, что данная форма коррупции стала частью национальной культуры (обычаем, нормой). К “черной” коррупции относятся деяния, в отношении которых наличествует единодушное осуждение. Наконец, к “серой” коррупции он относит те действия, относительно которых нет единодушного мнения.

Ряд исследователей считают, что развитие демократических институтов может оказать серьезное противодействие развитию коррупции, так как они находятся в “противофазе”, а рост коррупции косвенным образом свидетельствует о низком показателе демократичности политического режима. В то же время сам процесс демократического транзита представляет собой период институциональных изменений и неопределенности, сопровождающийся конфронтацией политических интересов, установок, стратегий действий участников политических процессов. Однако далеко не все исследователи видят прямую связь состояния политического режима и уровня коррупции в стране.

²⁴ Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // The Quarterly Journal of Economics 1993. Vol. 107 № 3 (August). P. 599–617

²⁵ Радаев В.В. Формирование новых российских рынков транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика М.: Центр политических технологий, 1998. С. 63–64

²⁶ Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // The Quarterly Journal of Economics 1993 Vol. 107 № 3 (August). P. 610.

²⁷ См.: Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. Le Vine (eds.) Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, NJ Transaction Books 1989

В диссертации выявляется влияние экспертного сообщества на исследование проблем, связанных с коррупцией. Эксперты «мозговых центров», в отличие от средств массовой информации, анализируют не «войну компроматов», а факторы, благоприятствующие процветанию коррупции в органах власти. Диссертант делает вывод о том, что Анतिकоррупционная экспертиза, таким образом, это - способ:

- а) «сборки знаний»,
- б) вывода оценки ситуации из-под влияния заинтересованных политических инстанций;
- в) инициирования общественных изменений.

Её необходимость связана с тем, что борьба с коррупцией – это сфера, в которой сосуществуют самые различные представления и опыты.

Ряд экспертов связывает расцвет коррупции с распадом социальных иерархий. При таком подходе проблемы коррупции становятся составной частью анализа так называемого «общества рисков», в котором доминирует катастрофическое сознание и ощущение «моральной паники»²⁸.

Другие эксперты, по сути, оправдывают существования различных проявлений коррупции, приписывая ей выполнение таких функций, как «смазка», «амортизация» и «стабилизация».

С точки зрения диссертанта, наиболее пристальное внимание проблемам коррупции уделяет Фонд ИНДЕМ. Особенностью его анализа коррупционных практик является, во-первых, применение инструментов компаративизма, как для межстрановых сопоставлений, так и для межрегиональных. На региональном уровне необходимо упомянуть Российско-европейский центр экономической политики (RECER) и Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия».

Параграф и глава завершается выводом о том, что тема коррупции должна рассматриваться в тесной связи с рядом методологических проблем. Прежде всего, речь идет о самом понятии коррупции, ее природе, внутреннем содержании, причинах, условиях возникновения и формах проявления в политической жизни.

Вторая глава «Антикоррупционная политика как необходимое условие эффективной модернизации в обществах переходного периода» посвящена непосредственному анализу той роли, какую играли на протяжении последнего десятилетия антикоррупционные реформы в сфере публичного управления. При этом в центре внимания диссертанта находится поиск ответа на вопрос о том, насколько велико влияние политических и административных факторов на ход данного процесса.

В первом параграфе раскрываются основные детерминанты развития политической коррупции в период системной трансформации на пространстве СНГ и в частности, в России.

Во многих исследованиях коррупции на пространстве СНГ признается существование так называемого «частотного равновесия» между честными и коррумпированными правительствами. Это означает то, что как только появляется честное правительство, его относительно легко сохранить; но как только появляется коррумпированное правительство, его весьма трудно поменять. Однако данные утверждения имеют смысл только до тех пор, пока уровень коррупции не достигает определенных пороговых значений. После достижения этих

²⁸ Катастрофическое сознание в современном мире конца 20 века (по материалам международных исследований) Научные доклады, № 96 Москва МОНФ, 1999

порогов, коррупция широко распространяется, или наоборот, она легко сдерживается. Вопрос состоит в том, как достичь порога сдерживания и изменить указанное равновесие?

В диссертации приводятся исследования Всемирного банка, согласно которым коррупция в большинстве стран СНГ в 1990-е годы была облегчена следующими факторами.

- ☐ основными слабостями в государственном аппарате и институциональным вакуумом (то есть фактическим отсутствием институтов, которые могли бы эффективно выявлять злоупотребления служебным положением) в период независимости;
- ☐ перераспределением государственного имущества и богатств частным лицам - что создало основные возможности для «погони за рентой»;
- ☐ потребностью создавать новые институты и переписывать законы, указы и проводимый курс²⁹.

Один из самых важных промежуточных выводов в диссертации состоит в том, что большинство проблем, связанных с коррупцией в странах СНГ, возникли не из-за экономических реформ 1990-х годов, но в большинстве случаев из-за отсутствия или неполной реализации рыночно-ориентированных реформ. Шоковые последствия независимости для этих стран были массовыми и травмирующими. Независимость означала потерю для большинства из них существенных финансовых и квазифинансовых субсидий. Переход от командной к рыночной экономике в странах СНГ оказался намного более трудным, чем планировалось первоначально, особенно в таких странах как Молдова, Армения, Грузия, Киргизстан и Таджикистан, которые испытывали нехватку природных ресурсов.

К наиболее существенным факторам, определяющим высокий уровень распространенности коррупционных явлений на постсоветском пространстве, диссертант относит:

- ☐ историческое наследие
- ☐ экономический спад 1990-х годов и нестабильность
- ☐ политическую нестабильность
- ☐ отсутствие соответствующего законодательства
- ☐ слабое применение существующих законов
- ☐ неразвитость гражданского общества и слабость демократических традиций

Все это привело к тому, что к концу 1990-х годов коррупция в странах СНГ находилась в тесной связи с организованной преступностью. Так, по оценкам МВД РФ, по состоянию на 2000 год, в России организованная преступность контролировала в той или иной степени 40 процентов частных и 60 процентов государственных предприятий, от 50 до 85 процентов банков. За 1990-е годы в значительной степени из-за недобросовестного исполнения служебного долга чиновниками высших рангов, теневой бизнес, по экспертным оценкам, достиг 40 процентов от ВВП³⁰.

В конечном счете, именно сочетание «эффекта Шумпетера» (развитие коррупции по экономическим причинам падения производства и кризисов) и «эффекта Хантингтона» (рассмотрение коррупции в модернизирующемся обществе

²⁹ World Bank. 2000, Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. Washington, D C : World Bank.

³⁰ <http://lenta.ru/economy/2000/11/21/gubop>

как отклонение норм от установленных образцов поведения) явились ключевыми причинами развития данного явления на быстро меняющемся постсоветском пространстве. Реформы, проводившиеся во многих этих странах в 1999-2004 гг. (Россия, Казахстан, Украина и др.) – отчасти преодолели экономическую составляющую коррупции, но оставили нерешенным до сих пор нормативно-политический фактор.

Проведенный в диссертации анализ специальной научной и учебной литературы как отечественных, так и зарубежных специалистов по проблеме существования преступности, в том числе и коррупционной, позволяет выделить некоторые группы факторов, детерминирующих коррупцию как закономерное следствие.

По мнению отечественных исследователей, к факторам, детерминирующим преступность, в том числе и коррупцию, по содержанию или сферам социальной жизни относятся: 1) правовые; 2) организационно-управленческие; 3) воспитательные; 4) идеологические; 5) социально-экономические; 6) нравственно-психологические; 7) другие причины и условия, или процессы и явления, вызывающие (детерминирующие) преступность в этих сферах.

Основным правовым фактором, влияющим на формирование коррупционного поведения, является, на наш взгляд, отсутствие комплексной правовой базы по борьбе с коррупцией: Федерального закона "О борьбе с коррупцией", комплексной федеральной целевой программы по борьбе с коррупцией или по ее предупреждению.

К числу основных социально-экономических факторов, детерминирующих коррупцию в условиях реформирования российской политической системы, нужно отнести в первую очередь низкую заработную плату представителей органов государственной власти и местного самоуправления, которая на сегодняшний день не является конкурентоспособной.

К числу организационно-управленческих причин существования коррупции в условиях непрекращающегося реформирования органов государственной власти и местного самоуправления в современном российском обществе следует отнести нестабильность государственной службы в этих органах.

Важными факторами в детерминации коррупции являются факторы идеологические. К числу идеологических факторов, детерминирующих коррупцию можно, отнести некоторые достаточно широкоизвестные политические явления и процессы: бессистемные (хаотичные) и скоротечные "кампании" или "крестовые походы" по борьбе с коррупцией во всех ее формах, видах, сферах и проявлениях, обвинения в коррупции оппонентов, несформированность политической и правовой культуры большинства россиян, что отражается в первую очередь на процессе выборов в представительные и законодательные органы государственной власти и местного самоуправления, когда избиратели голосуют на выборах за лиц, предложивших небольшие денежные суммы или материальные ценности, злоупотребление доверием избирателей.

К числу социально-психологических факторов, детерминирующих коррупцию в диссертации рассмотрены сложившаяся и существующая социально-психологическая среда в органах государственной власти и местного самоуправления, в которых значительное число служащих продажно, где лица, уклоняющиеся от получения взяток, считаются "белыми воронами": к ним относятся как

к "чужакам" или чужакам, в некоторых случаях различными доступными способами и средствами преследуя их за такое позитивное поведение.

Параграф завершается выводом о том, что коррупция в России — следствие неэффективности организации и реализации управленческих и контрольных функций государственной власти. Многие «рецепты» борьбы с коррупцией, используемые в других странах, оказываются абсолютно неэффективными в нашей стране.

Во втором параграфе основное внимание уделено особенностям взаимодействия государственных и негосударственных акторов в процессе противодействия коррупции и социально-политическим основам такого взаимодействия.

Субъектами предупредительного воздействия на преступность, в том числе и коррупцию, в отечественной науке принято считать государственные органы и их должностных лиц, общественные организации и граждан. Для одних субъектов функция предупреждения коррупции является лишь вспомогательной, тогда как для других она является главной или одной из основных. По этому основанию субъекты предупреждения коррупции можно разделить на две группы: государственные и негосударственные. Однако предложенную классификацию нельзя считать исчерпывающей.

Диссертант отмечает, что этот перечень необходимо дополнить еще одной группой субъектов предупреждения - международными организациями, которые вносят существенный вклад в разработку, принятие и внедрение в законодательную и правоприменительную деятельность различных государств унифицированных правовых основ предупреждения коррупционного поведения в сфере социального управления

Существует, как минимум, две причины, почему международное сообщество (а если быть точными, руководство наиболее сильных государств) беспокоит уровень коррумпированности государства. Во-первых, коррупция непосредственно определяет качество политического управления в стране. А во-вторых, сверхкоррумпированное государство представляет угрозу не только для себя и собственного социума, но в эпоху глобализации - и для других стран из-за опасности нелегального распространения "высоких технологий", отмывания "грязных денег" в международных банках и т. д., поскольку понятие "безопасность государства" все дальше отходит только от сугубо военной составляющей.

Если в начале-середине 1990-х годов коррупция на постсоветском пространстве оценивалась международными аналитиками как некая "болезнь роста" в рамках демократического транзита, поскольку коррупция трактовалась почти исключительно как спутник авторитарности власти, бедности жителей и плохого управления в стране, то к началу XXI столетия оптимизм в их оценках значительно угас, а дискурс, связанный с этой темой, стал изобиловать терминами "риск", "опасность", "необходимость оказать давление".

Среди наиболее значимых из ведущих международных организаций, способных оказать такое давление в диссертации рассматриваются Всемирный банк, Совет Европы, Европейский банк реконструкции и развития и соответствующие филиалы организации "Transparency International".

Доминирующими стратегиями в оказании влияния этих международных институтов на борьбу против коррупции являются следующие:

а) проведение опросов общественного мнения и политической экспертизы;

- б) публичное обнародование фактов и участников коррупционной деятельности, которым будет запрещено участвовать в проектах, финансируемых данными организациями;
- в) выполнение совместных действий с исполнительной властью в государстве по аудиту государственного финансового контроля;
- г) выделение финансовых средств на проведение реформ и отдельных мероприятий в стране-реципиенте
- д) расширение технической помощи правоохранительным органам.

На национальном уровне государственные субъекты предупреждения коррупции следует разделять на специализированные, занимающиеся предупреждением преступности, в том числе и коррупции (органы государственной безопасности (ФСБ), внутренних дел (милиция) и органы прокуратуры) и неспециализированные, выполняющие функции контроля за деятельностью субъектов политики (Центральная избирательная комиссия РФ и ее контрольно-ревизионные органы, Счетная палата РФ, Контрольное управление Администрации Президента России, Контрольно-ревизионное управление и Комитет по финансовому мониторингу Министерства финансов РФ и др.), но так или иначе способные воздействовать в пределах своей компетенции на коррупционное поведение подконтрольных им юридических и физических лиц.

В качестве негосударственных субъектов предупреждения коррупции могут выступать общественные объединения Российской Федерации и их представители при осуществлении контроля за избирательными или иными управленческими процессами.

Особое место среди субъектов предупреждения коррупции занимают общедоверительные и региональные средства массовой информации как органы, производящие массовую информацию, способные повлиять на социальнопсихологический климат в обществе и целенаправленно воздействовать как на общественное мнение, так и на поведение любого без исключения человека.

Мало что можно сказать о предупреждении коррупции отдельными физическими лицами, поскольку их воздействие на это явление минимально и выражается в основном в активной и разумной поддержке антикоррупционной деятельности общества и государства. Хотя массовый отказ населения от участия в коррупционных отношениях может привести к более весомым результатам, чем многолетняя наступательная борьба правоохранительных и иных государственных органов с этим социальным злом, поскольку утрачивается социальная основа для таких отношений.

Итак, для борьбы с коррупцией, для решения системной проблемы необходимы системные усилия всех слоев общества (всех 3-х секторов: власти, бизнеса, НКО). Эти согласованные, скоординированные меры должны быть направлены, главным образом, на устранение причин и условий возникновения коррупции и, кроме этого, на смягчение ее последствий.

В связи с этим выделяются три стратегии противодействия коррупции:

- Общественное осознание опасности коррупции и ее последствий (осознание);
- Предупреждение и предотвращение коррупции (хорошее управление);
- Верховенство закона и защита прав граждан (пресечение).

Логика такого разбиения предельно понятна: сначала необходимо понять, что коррупция – это плохо, и ей необходимо противодействовать, затем следует

предупреждать коррупцию, устранять ее причины, а если коррупция все-таки имеет место, то необходимо пресекать ее проявления и защищать граждан от ее последствий.

Отметим, что возможна и другая логика. В соответствии с ней также выделяют три стратегии:

- 1.Предупреждение (устранять причины коррупции);
- 2.Война (карать всех коррупционеров);
- 3.Пассивное противодействие (ничего делать не надо – рынок сам уменьшит уровень коррупции до приемлемых размеров).

Исходя из первого варианта, работа органов власти и структур гражданского общества должна вестись в соответствии с этими стратегиями по двум главным направлениям:

- Принятие таких законодательных актов, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной и неукоснительное их исполнение.
- Создание условий как для противодействия коррупции, так и для активизации общественного участия в данном процессе, повышение его эффективности.

При сравнении различных подходов и стратегий необходимо учитывать контекст разработки и реализации конкретной программы. Ни в коем случае нельзя говорить об идеальной стратегии, точно также нельзя утверждать, что какая-либо стратегия является универсально применимой. Конкретные обстоятельства могут создать такие условия, что единственным применимым подходом будет далеко не идеальный и ориентированный лишь на ближайшую перспективу подход.

Несмотря на это в диссертации особо подчеркивается положительный потенциал стратегии системного устранения причин коррупции. Этот подход заслуживает пристального внимания, потому что не просто дает возможность комплексного воздействия на ситуацию, но и открывает перспективы долгосрочного последовательного воздействия. Также следует отметить, что воздействие именно на причины, а не симптомы проблемы представляется логически предпочтительным, в чем и заключается принципиальное преимущество данной стратегии над альтернативами.

В **«Заключении»** содержатся основные выводы и рекомендации по итогам диссертационного исследования.

Коррупция в системе публичного управления - это целостное социально-правовое явление, выражающееся в систематическом использовании государственным служащим своего служебного положения (своих служебных полномочий) за материальное вознаграждение, в интересах третьих лиц или групп, и тем самым подрывающее авторитет государственной власти и государственной службы.

Особую опасность представляет способность коррупции к самовоспроизводству. Подрывая авторитет государства, коррупция извращает людей, в нее вовлеченных от мук совести – человек, столкнувшийся с несправедливостью со стороны государства, в свою очередь считает себя вправе обмануть государство. Образуется замкнутый круг, представляющий серьезную угрозу стабильности общественной жизни.

Отечественный и зарубежный исторический опыт показывает, что полное искоренение коррупции из жизни общества невозможно. Поэтому на данном этапе развития страны необходимо стремиться к:

- ☐ снижению влияния в обществе коррупционных процессов, то есть уменьшению объема коррупции;
- ☐ ограничению (локализации) сферы ее распространения;
- ☐ изменению характера коррупционных проявлений на менее опасный;
- ☐ ограничению взаимовлияния различных видов коррупции.

Для этого следует обеспечить создание и эффективное функционирование целостной системы антикоррупционных мер, реализуемых на уровне государства, гражданского общества и отдельного гражданина.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Захаров А.В. Коррупция: понятие и формы проявления. // Сб. н. трудов. Герценовские чтения 2005. актуальные проблемы социальных наук. СПб, 2005. – 0,3 п.л.
2. Захаров А.В. Коррупция как политическая проблема современной России. // Сб. н. трудов. Актуальные проблемы современной политической науки. Вып. 6 / Под ред. И.Е. Тимерманиса. СПб.: Изд-во Политех. Ун-та, 2006. – 0,4 п.л.
3. Захаров А.В. Коррупция в период системной трансформации на постсоветском пространстве. / Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. 2006, №3/4. – 0,5 п.л.
4. Захаров А.В. Причины развития коррупции в период системной трансформации на постсоветском пространстве. / История государства и права. Федеральный журнал. 2007, №1 (январь). – 0,3 п.л.
5. Захаров А.В. Коррупция на пространстве СНГ. // Совершенствование сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии современным вызовам и угрозам безопасности. Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 17 ноября 2006 г. / Вестник Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007, №47 (январь). – 0,6 п.л.

ас

АВТОРЕФЕРАТ

Захаров Антон Владимирович

Подписано в печать 01.02.07 г.
Печать ризографическая. Бумага офсет
Объем 0,7 п.л. Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Печатный Дом»
191186, г.Санкт-Петербург, наб.р.Мойки, д.48, корп.10, телефон: (812)571-16-39