

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

Скоробогатова Анна Владимировна

**Институциональная коррупция в системе государственного
управления: пути и механизмы противодействия в
современном российском обществе**

Специальность 23.00.02 – «Политические институты, процессы и
технологии»

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:

доктор политических наук, доцент

О.В. Михайлова

Москва – 2019

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	20
§ 1. Классические и современные подходы к определению природы и сущности коррупции.....	20
§ 2. Предпосылки и условия институционализации коррупции в системе государственного управления.....	49
Глава 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ.....	82
§ 1. Институты и механизмы противодействия коррупции в мировой политической практике.....	82
§ 2. Специфика противодействия институциональной коррупции в современной России.....	119
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	152
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	157

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Тема противодействия коррупции является достаточно традиционной для современной науки. В теоретическом плане обобщение международного и отечественного опыта позволило основательно проработать вопросы о ее источниках, основных формах, профилактике коррупционных угроз и об основных механизмах и технологиях противодействия этому явлению. Однако практика показывает не только слабую защищенность государства от коррупционных рисков и их негативного влияния на принятие политических решений, но и появление новых угроз, которые пока еще не нашли адекватного ответа ни в теоретической, ни в практической сферах.

В масштабах национальной политики все более очевидными становятся угрозы институциональной коррупции, деформирующей систему государственного управления. При этом наиболее уязвимы политические системы, испытывающие трудности на пути качественного обновления своих систем государственного управления, не имеющих достаточных организационных и человеческих ресурсов для купирования такого рода явлений. По сути, в государствах такого типа коррупция превратилась в неотъемлемый элемент системы государственного управления, дополняющий архитектуру официальных институтов.

Наглядной иллюстрацией такого положения является нерешенность проблемы противодействия институциональной коррупции и в российском обществе, вобравшем в себя как универсальные черты этого явления, так и демонстрирующего отличительные черты этого типа теневых отношений в системе государственного управления. Как показывает практика, механизмы и практики институциональной коррупции уже утратили статус девиации, «родимых пятен» или «болезней» государства, взяв под контроль распределение общественных ресурсов и превратившись в систему самообслуживания бюрократии и составную часть архитектуры

государственного управления, в ту его часть, противодействие которой (в виде многочисленных антикоррупционных проектов властей) так и не помогло переломить общую ситуацию.

Более того, отечественный опыт позволяет увидеть и ряд весьма тревожных тенденций, корнящихся сегодня в коррупционных конструкциях государственного управления и не исключающих его дальнейших качественных изменений. Речь в этом смысле идет не только об устойчивой потере эффективности системой управления, сохранении коррупционных «дыр» в отечественном законодательстве, усилении межведомственных конфликтов и «войн» или постепенном разрушении репутационного капитала власти. Речь о том, что развитие коррупционных связей непосредственно определяет нынешние взаимоотношения институтов власти с бизнес структурами, повышает роль неформальных коммуникаций при принятии – особенно ключевых – государственных решений, способствует нарастанию дисфункций и даже перепрофилированию деятельности целого ряда управленческих структур. Такого рода явления качественно расширяют сферу латентных взаимоотношений чиновников и представителей (в том числе международного) бизнеса, вытесняя за пределы управленческих решений различные формы гражданского и институционального контроля. Сочетаясь с издержками функционирования представительных механизмов, избирательным характером правосудия, такая ситуация поощряет развитие патрон-клиентских отношений, способствует снижению административной и политической ответственности работников аппарата управления, минимизирует ценность меритократических принципов подбора кадров.

Но главное все же в том, что недоступные для гражданского контроля центры принятия государственных решений в такой ситуации постепенно перемещаются за рамки институционального дизайна, превращая теневых игроков в главных «инвесторов политического капитала» (Е. Морозова, И. Мирошниченко) при разработке государственных стратегий и проектов. По мнению ряда ученых, такая тенденция ведет к устойчивому образованию так

называемых «узлов» государственных решений, функционирующих за рамками институционального дизайна и, по сути, создающих «второе ядро» государственного управления, непосредственно определяющее направления потоков общественных благ и ресурсов.¹ Неслучайно, по мнению ряда ученых, устойчивость таких отношений, в конечном счете, создает «второе», неформальное государство (Ричардсон), что означает утрату государством свойств общественного института.

Одним словом, можно утверждать, что нынешняя динамика коррупционных связей и отношений качественно деформирует институциональный дизайн в системе государственного управления, разрушая при этом связи государства и общества и превращаясь в устойчивый фактор недоверия граждан к структурам власти. Этим политико-административным трансформациям сопутствует и целый ряд негативных социально-экономических последствий государственных решений, в той или иной степени обусловленных замыслами теневых сетевых альянсов, стремящихся к распределению общественных ресурсов в своих интересах (и что уже сегодня так или иначе проявляется в концентрации финансово-экономических активов у крайне ограниченной части общества, создании непреодолимых разломов в социальной стратификации общества).

В рамках современной отечественной политики можно наблюдать, что масштабное разрастание коррупционных процессов обуславливает существенные подвижки институционального дизайна, чреватые существенными рисками и угрозами, касающимися трансформации природы государственного управления и даже государства в целом.

Сложившееся положение требует от научного сообщества теоретико-практических разработок, предлагающих современный взгляд на вопросы противодействия коррупции и особенно ее институциональным формам и механизмам. Понятно также, что такой подход требует определенной

¹Соловьев А.И. Политическая повестка правительства или зачем государству общество? // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 8-25.

коррекции подходов к противодействию этим девиационным процессам, предполагая концентрацию внимания на нарастании дисфункций в деятельности публичных институтов, разрастании латентных процессов и механизмов разработки решений, обновлении технологий гражданского и правового контроля. То есть тех явлений, которые свидетельствуют о характере возникающих дисфункций и фактическом перепозиционировании различных институтов в системе государственного управления.

Степень научной разработанности темы. К настоящему времени в науке сложился целый ряд отечественных и зарубежных разработок по проблемам институциональной коррупции, определения механизмов и технологий по противодействию этому явлению в современных обществах. Обширный характер подобного рода исследований дает возможность определенной систематизации этих теоретических и прикладных трудов.

Первая группа таких научных работ посвящена основным видам коррупции, рассматриваемых с точки зрения их несоответствия правовым нормам, а также проблемам общества, испытывающего угрозы со стороны коррупционных преступлений. В этом контексте, прежде всего, следует назвать работы, посвященные изучению коррупции как институционального явления (А. Токвиль, Р. Михельс, П. Бурдьё, С. Хантингтон, С. Роуз-Эккерман и др.²), непосредственно влияющего на процесс принятия политических решений и формирование государственной политики. В этом плане нельзя не отметить также труды Ф. Баумгартнера, Б.Джонса, М. Грей, М. Зей,³ а также отечественных ученых - Г.Л. Купряшина, О.В. Михайловой,

² Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992; Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии // Диалог. 1990. № 3. С 541-551; Бурдьё П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993; Хантингтон С. Будущее демократических перемен: от экспансии к консолидации// Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 10. С 693-704; Rose-Ackerman S. Corruption: A Study in Political Economy. N. Y.: Academic Press, 1978.

³ Baumgartner F.R. and Jones B.D. (eds.) Policy Dynamics. Chicago, IL: Chicago University Press, 2002; Baumgartner F.R., Boef S. L. and Boydsun A. E. The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence. Cambridge: Cambridge University Press, 2008; Jones B.D. and Baumgartner F.R. From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. Policy Studies Journal. 2012; Grey

Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева и др.⁴ Выделим также и крупные зарубежные труды, посвященные проблемам коррупции, исследуемой через призму властных отношений, бюрократии, теневой экономики. Это работы И. Мени, В. Пэварала, С. Алама, А. Хайденхаймера и др.⁵

M. Governing system in communication process. N.Y. Gravenor, 2014; Zey M. Rational Choice Theory and Organizational Theory: A critique, Sage, Thousand Oaks, CA. 1998.

⁴ Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета. 2012; Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: дис. ... доктора полит. наук. 23.00.02/Ольга Владимировна Михайлова. М., 2015; Михайлова О.В. Сетевые альянсы как механизм трансляции ценностей в государственном управлении // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 62. С. 137-155; Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах: методологические аспекты // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. №1. С. 27-40; Михайлова О.В., Скоробогатова А.В. Общество против коррупции: взгляд через призму принципал-агентской модели // Социально-гуманитарные знания. № 4, 2019. – С.156-171; Борщевский Г.А. Институт государственной службы в политической системе российского общества. Монография. М.:Юрайт, 2018; Борщевский Г.А. Политические факторы институциональной трансформации государственной службы. Монография. М.: Креативная экономика, 2017; Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. №1. С.103-128; Борщевский Г.А. Политические факторы институциональной трансформации российской государственной службы // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2018. №1. С.210-232; Борщевский Г.А. Институциональная трансформация государственной службы в политическом контексте // Вопросы управления. 2017. №1. С.12-30; Сморгунов Л.В. Политико-административное управление. М.: Издательство РАГС, 2004; Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление. М.: РОССПЭН, 2006; Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. Политические исследования. 2003. №4. С. 50-58; Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2014; Соловьев А.И. Сетевая этика элиты и ее политические последствия // Идеи и ценности в политике. М.: РОССПЭН. 2015. С. 56-71; Соловьев А.И. Политическая повестка правительства или зачем государству общество? // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 8-25; Соловьев А.И. Политическое «разрушение» государственности или «ноев ковчег» постсовременности // Вестник Томского государственного университета. Социология. Политология. Социология. 2019. № 50. С. 200-209; Соловьев А.И. Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С.90-108 и др.

⁵ Meny Y. Corruption «fin de side»: Changement, crise et transformation des valeurs // Revue internationale des sciences sociales. № 149. 1996. P.15-27; Pavarala V. Intereting Corruption: Elite Perspectives in India. New Delhi etc.: Sage Publications. 1996. P.120-131; Alam S.M. Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment // American Journal of Economics and Sociology. 1989. № 4. P.77-83; Heidenheimer A., Johnston M., Levine V. Political Corruption. A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers. 1989. P.17-29.

Особым значением для нашего исследования обладают и работы, посвященные взаимоотношению сетевых форм организации правящих элит, режимов и государственного управления, причем, как в целом,⁶ так и с учетом эволюции демократических транзитов (работы А. Мельвиля, С.В.Патрушева, Ю.С. Пивоварова, И.Н.Тимофеева, С. Хантингтона и др.).⁷

В качестве еще одной группы научных трудов можно выделить работы современных отечественных ученых, посвященные антикоррупционной проблематике. Это работы В. В. Астанина, О. Н. Ведерниковой, К.В. Головановой, М. В. Королевой, А. В. Куракина, В. В. Лунеева, А. Ф. Ноздрачева, А. З. Нурутдинова, Л. В. Петелиной, А. Д. Сафронова,

⁶ *Amundsen I.* Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen, Norway. Chr. Michelsen Institute. 1999. P.1-39.; *Cartier-Bresson J.* Corruption, pouvoir discretionnaire et rentes II Debat. 1993. № 77. P.26-32; *Gibson J.L.* Social Networks, Civic Society, and the Prospects for Consolidating Russias Democratic Transition// American Journal of Political Science, 2000. Vol. 45 (1).P. 51-68; *Heidenheimer A.* Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt, Reinhart, and Winston. 1970; *Milward H.B., Raab J.* Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory // International Public Management Journal. 2006. № 9. P. 333–360; *Parker R.* Networked Governance or Just Networks? Local Governance of the Knowledge Economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden) // POLITICAL STUDIES: Vol. 55. 2007; *Scott J.C.* Corruption, Machine Politics, and Social Change // American Political Science Review.1969. Vol. 63. №. 4. P. 1142-1158; *Sørensen E.* Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. 2002. Vol. 24. P. 693-720; *Sørensen E., Torfing J.* Network Politics, Political Capital and Democracy // International Journal of Public Administration. 2003. Vol. 26. P. 609-634; *Sørensen E., Torfing J.* The Democratic Anchorage of Governance Networks // Scandinavian Political Studies. 2005. Vol. 28; *Walter J.* Informal Policies and Networks: options and practice analysis. Oxford University Press, 2012.

⁷ *Мельвиль А. Ю., Ильин М. В., Мелешкина Е. Ю., МIRONЮК М. Г., Полунин Ю. А., Тимофеев И. Н.* Политический атлас современности – 2: мировой кризис, мегатренды и анализ нелинейной динамики политического развития// Полис. Политические исследования. –2009. № 3. С. 98-104; *Мельвиль А.Ю.* Демократические транзиты // Политология: Лексикон. М.: РОССПЭН. 2007. С.123-134; *Мельвиль А.Ю.* Зачем «царю горы» хорошие институты? // Политическая наука. 2013. № 3. С. 151-169; *Патрушев С.В.* Институциональная политология: современный институционализм и трансформация России. М.: ИСП РАН. 2006; *Пивоваров Ю.С.* Русская власть и публичная политика. Заметки историка о неудачи демократического транзита // Полис. Политические исследования. 2006. №1. С.12-32; *Тимофеев И.Н.* Политическая идентичность России в постсоветский период: альтернативы и тенденции: монография. Моск. гос. Ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. полит. теории. М.: МГИМО Университет, 2008; *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003.

А.А.Тирских, Т. А. Хабибуллина, Т.Я. Хабриевой, В. А. Шабалина, П.А. Шурыгина, П. С. Яни и др.⁸

Анализ законодательства по борьбе с коррупцией представлен в работах К.А. Волкова, Р. Ф. Гараева, Г. С. Гончаренко, А. И. Долговой, О.С.Капинус, А. П. Козлова, Н. Ф. Кузнецова, Н. И. Мельника, С. Милихина, Н.В.Селихова, А. В. Шнитенкова и др.⁹ Антикоррупционная борьба в

⁸ *Астанин В.В.* Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI-XX вв. (криминологическое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.08/Виктор Викторович Астанин. М., 2001; *Ведерникова О.Н.* Коррупция: нравственно-правовой аспект// Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Москва, 9-10 сентября 1999 г.). М.: Юрист, 2001. С. 246-252; *Голованова Е.И.* Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI - XIX вв. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / Екатерина Игоревна Голованова. М., 2002; *Куракин А.В.* Административно-правовые средства пресечения коррупции в системе таможенной службы и органах внутренних дел Российской Федерации // Гражданин и право. 2009. № 1. С. 9-18; *Лунеев В.В.* Коррупция - политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. С. 25-31; *Нурутдинов А.З.* Коррупция как общеправовой феномен: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01/ Азат Закитович Нурутдинов. Нижний Новгород, 2004; *Петелина Л.В.* Изучение и предупреждение коррупции в правоохранительных органах: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.08/Людмила Викторовна Петелина. Омск, 1998; *Сафронов А.Д.* Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел. М.: Академия МВД России. 1993; *Тирских А.А.* Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в органах внутренних дел // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. № 1. 2004. С. 48-53; *Хабибуллин Т.А.* Борьба с коррупцией на уровне субъекта Российской Федерации: криминологический и уголовно-правовой аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.08 / Тимур Аликович Хабибуллин. М. 2004; *Хабриева Т.Я., Марку Ж.* Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. М.: Статут. 2011; *Хабриева Т.Я.* Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 4. 2011. С. 16-27; *Хабриева Т.Я.* Коррупция. Природа, проявления, противодействие. Монография. М.: Юриспруденция, 2014; *Шабалин В.А.* Политика и преступность // Государство и право. 1994. № 4. С. 43-52; *Шурыгин П.А.* Актуальные вопросы борьбы с коррупцией и пресечения проникновения криминала в органы законодательной власти Российской Федерации// Государство и право. №4. 2004. С.85-97; *Яни П.С.* Корысть как признак получения взятки//Законность. №2. 2010. С. 22-28.

⁹ *Волков А.Н.* Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2010. № 12. С. 13-17; *Гараев Р.Ф., Селихов Н.В.* Понятие коррупции // Следователь. 2001. №2.С. 47-51; *Гончаренко Г.С.* Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 58-61; *Долгова А.И.* Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2011; *Капинус О.С.* О роли Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в проведении научных исследований проблем противодействия коррупции и выработке предложений по их решению // Вестник

государственных органах получила свое отражение и в работах таких российских исследователей, как Б. В. Волженкин, Л. В. Гевелинг, П.А.Кабанов, Е. А. Лазарев, С. Н. Михайлов, Ю. А. Нисневич, С.В.Романюк, Г. А. Сатаров, Л. М. Тимофеев, А. С. Фалина, С.Н. Шевердяев и др. Заметный след в науке оставили и аналогичные работы зарубежных исследователей: К. Дардена, М. Джонстона, И. Крестева, П. Де Леона, П.Мауро, Л. Пеллегрини, С. Тиixonена, С. Уидмальма, Р. Уильямса, А.Хайденхаймера, К.Э. Эллиота и др.¹⁰

Университета прокуратуры Российской Федерации. 2010. № 2 (16). С. 51-56; *Козлов В.А.* Проблемы законодательного обеспечения борьбы с коррупцией // Следователь. 2009. № 6. С. 31-34; *Кузнецова Н.Ф.* Коррупция в системе уголовных преступлений // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1993. № 1. С. 21-27; *Селихов Н.В.* Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / Николай Васильевич Селихов. Екатеринбург, 2001; *Мельник Н.И.* Понятие коррупции // Коррупция и борьба с ней. 2000. С. 201-221; *Милихин С.* Уголовно-исполнительное право. 2-ое издание, переработанное и дополненное. Учебник. М.: Высшее образование. 2008; *Шнитенков А.В.* Обычный подарок дан служащего: проблемные вопросы законодательной регламентации // Юрист. 2004. №9. С.62-65.

¹⁰*Волженкин Б.В.* Коррупция. Спб.: Спб. юрид. ин-т (ф) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 1998; *Гевелинг Л.В.* Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. М.: Гуманитарий, 2001; *Грачев М.Н.* Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития. М.: Прометей, 2004; *Кабанов П.А.* Политическая коррупция: понятие, сущность, причины, предупреждение. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004; *Лазарев Е.А.* Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. 2011. №1 (60). С. 50-68; *Михайлов С.Н.* Коррупция как объект политологического исследования // Соц. - гуманитар. знания. 2008. № 1. С. 233-241; *Нисневич Ю.А.* Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003-2012 годах. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2014; *Нисневич Ю.А.* Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. 2011. №1. С. 165-176; *Нисневич Ю.А.* Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения коррупции // Общественные науки и современность. 2014. №3. С.23-31; *Нисневич Ю.А.* Участие граждан в упреждающем контроле коррупции // Общественные науки и современность. 2012. № 3. С. 69-78; *Нисневич Ю.А.* Валидность измерений коррупции в публичной сфере в исследованиях международных организаций. URL: <http://lap.hse.ru/data/2012/05/28/1252418869/Artnis83.pdf> (дата обращения 13.07.2019); *Романюк С.В.* Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации: дис. канд. полит. наук. 23.00.04 / Сергей Васильевич Романюк. М., 2005.; *Сатаров Г.А., Левин М.И., Цирик Л.М.* Россия и коррупция: кто кого // Российская газета. 1998. №32-33; *Сатаров Г.А.* Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы // Общественные науки и современность. М.: РАН. 2004. № 2. С. 60-69; *Сатаров Г.А.* Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции // Россия и современный мир. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН. 2003. № 4(41). С 146-153; *Сатаров Г.А.* Социальный интеллект и динамика диспозиций. М.: Фонд ИНДЕМ, 2003; *Тимофеев Л.М.* Институциональная коррупция: очерки теории. М.: Издательство

В качестве еще одной группы исследователей можно выделить труды, в которых рассматриваются вопросы, смежные с темой данной работы. К ним можно отнести работы Я. И. Гилинского, С.П. Глинкиной, С. М. Ечмакова, М.Г. Завельского, Г. К. Мишина, В.М. Полтеровича и др.¹¹ Отметим и работы, авторы которых поднимают проблемы влияния коррупции на становление и динамику гражданского общества (А. Г. Володин, Г. В. Косов, Л. И. Никовская, В. Н. Якимец и др.).¹²

РГГУ, 2000; *Фалина А.С.* Взаимодействие государства и бизнеса в разработке и реализации антикоррупционной политики Российской Федерации. М.: Издательство РАГС. 2010; *Шевердяев С.Н.* Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства//Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. №1. С.20-31; *Шевердяев С.Н.* Системная коррупция как проблема науки конституционного права: обсуждение вопроса на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова//Конституционное и муниципальное право. 2016. №9.С.10-16; *Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия: Пер. с англ. /Предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. — М.: Экономика, 1995; *Цаллер Дж.* Происхождение и природа общественного мнения. Пер. с англ. - М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004; *Darden K.* The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution// Politics and Society. № 1. Vol. 36. 2008, P. 35 – 59; *Johnston M.* Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy. New York: Cambridge University Press, 2005; *Краснев И.* Когда «хочется» не означает «можно». История создания Вашингтонского консенсуса по коррупции // Прогнозис. 2007. № 2. С. 227-248; *De Leon P.* Thinking about Political Corruption. New York: Sharpe, 1993; *Mauro P.* The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure // Political Corruption: Concepts and Contexts. Third Edition. New Jersey: New Brunswick. 2007. P. 339-352; *Pellegrini L.* Corruption, Development and the Environment. New York: Springer Science and Business Media, 2011; *Tiihonen S.* The history of corruption in central government. Amsterdam: IOS Press, 2003; *Widmalm S.* Decentralisation, corruption and social capital. USA, California: SAGE publications, 2008; *Williams R.* Party finance and political corruption: Problems and Prospects. New York: St. Martin's Press, 2000; *Elliott K.A.* Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations. Washington: Institute for International Economics, 1997. P. 175-233.

¹¹ *Гилинский Я.И.* Коррупция //Криминология: Курс лекций. СПб.: Питер, 2002. С. 233-242; *Глинкина С.П.* Феномен коррупции: взгляд экономиста // Новая и новейшая история. 2010. №4. С.3-17; *Ечмаков С.М.* Математический анализ коррупции во внешнеэкономической деятельности // Финансы и кредит. 2004. № 19.С. 18-21; 92. *Завельский М.Г.* Теневая экономика и трансформационные процессы // Социс. 2003. №1. С.124-130; *Мишин Г.К.* Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1991.С. 12-17; *Полтерович В.М.* Факторы коррупции // Экономика и математические методы. №3. 1998. С. 30-39.

¹² *Володин А.Г.* Гражданское общество и политика в России: смена парадигмы // Полис. 1998. № 6. С. 62-72; *Косов Г.В.* Становление гражданского общества в России: цивилизационный и политологический аналог // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2009. № 4. С. 12-18; *Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Оценка состояния институтов и субъектов публичной политики в регионах России (по результатам

Однако, несмотря на большое количество работ по коррупционной проблематике, содержащих значительный объем информации о природе, сущности и механизмах противодействия этому явлению, следует отметить, что изучение институциональной коррупции (особенно в качестве сетевой формы теневого взаимодействия общественных акторов и публично-правовых институтов) еще не получило своего всестороннего освещения. В этой связи представляется необходимым продолжать идущие исследования с использованием тех когнитивных инструментов, которые способны дать более углубленные представления об источниках, формах и динамике институциональной коррупции в системе государственного управления и механизмах принятия политических (государственных) решений.

Цель диссертационного исследования заключается в определении современных источников, места и роли институциональной коррупции в системе государственного управления и механизмах принятия политических (государственных) решений современного общества, выявлении основных современных тенденций ее эволюции и определении наиболее перспективных механизмов противодействия этому явлению.

Для достижения поставленной цели были поставлены следующие **задачи**:

- критически обобщить классические и современные теоретико-методологические подходы, интерпретирующие природу коррупционных отношений в системе государственного управления;
- выявить универсальные и специфические факторы, предопределяющие институционализацию коррупционных отношений в политико-административной системе современного российского общества;
- охарактеризовать сущность и содержание институциональной коррупции в современной системе государственного управления российского общества;

- обобщить наиболее успешные мировые и отечественные практики противодействия институциональной коррупции, выявив специфику механизмов противодействия ее структурам и отношениям;
- определить роль государственных и негосударственных институтов в противодействии институциональной коррупции; предложить пути и механизмы противодействия современным формам институциональной коррупции в российском обществе.

Объект исследования – коррупция как социальное явление, основные меры по противодействию и ее преодолению в общественной жизни.

Предмет исследования – специфическая сущность и основные параметры институциональной коррупции в государственном управлении, механизмы и технологии противодействия ее структурам и процессам.

Теоретическая и методологическая база исследования. Методы диссертационного исследования релевантны объекту и предмету изучения, поставленным в работе целям и задачам. Наряду с общенаучными принципами исторического, системного и структурно-функционального анализа, позволяющими определить различные источники и охарактеризовать генезис исследуемого феномена, решающая роль в исследовании институциональной коррупции отдается сетевому подходу, позволяющему раскрыть неформальные источники латентного взаимодействия государственных и негосударственных акторов, нацеленного на распределение общественных ресурсов в их узкогрупповых и партикулярных интересах.

Наряду с данными методами в работе также широко используется метод экспертных оценок, а также данные социологических опросов, проведенных ВЦИОМ, некоммерческой общественной организацией Transparency International, Региональным общественным фондом «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ), а также данные статистических исследований, проведенных российскими информационно-аналитическими и консалтинговыми центрами. В работе также использованы

социологические методы идентификации сетей, ситуативный метод (case study), результаты включенного наблюдения, а также контент-анализ открытых источников, международных нормативно-правовых актов и законодательных актов Российской Федерации.

Рабочая гипотеза исследования. Институциональная коррупция продуцирует наиболее существенные риски, угрозы и опасности для функционирования системы государственного управления, механизмов принятия политических (государственных) решений и даже государства как общегражданского антрепренера. На базе слабо рационализированной системы государственного управления, низкого статуса гражданского участия и контроля, высокой коррупционной стоимости законодательства и избирательного правоприменения, коррупционные связи и отношения определяют дисфункции публичных структур и институтов, резко снижая эффективность представительных механизмов, соответствующим образом перестраивая механизмы принятия политических (государственных) решений, архитектуру управления государством в целом.

Сохранение тенденции к расширению влияния сетевых ассоциаций взаимозависимых государственных и негосударственных акторов на публичные институты и структуры государственного управления способствует расширению коррупционных связей и усилению утилитарного использования общественных ресурсов в интересах аффилированных с властью групп и фигур. Нарастание сетевой «колонизации» в институциональном пространстве государственного управления ведет к дальнейшему падению его эффективности, минимизации гражданского участия и контроля; утрате государственными институтами своей функциональной автономии; нарастанию неправомерных судебных решений в отношении негосударственных акторов; падению уровня доверия граждан к институтам государства; увеличению численности решений, ухудшающих социально-экономическое положение граждан.

В логическом пределе дальнейшее подчинение механизмов принятия государственных решений неформальным сетевым ассоциациям государственной бюрократии и ресурсно обеспеченных группировок способно качественно трансформировать всю систему государственного управления, выхолостив ее общегражданские функции и основания деятельности.

Положения, выносимые на защиту.

1. Коррупционная проблематика длительное время является объектом междисциплинарных исследований, в рамках которых представители различных научных направлений предлагают собственные подходы и методы для выявления истоков, причин и последствий коррупционного поведения госслужащих. Наиболее релевантным и эффективным методом исследования институциональной разновидности коррупции выступает сетевой подход, рассматривающий данный феномен в качестве латентного взаимодействия взаимозависимых государственных и негосударственных акторов, использующих неформальные методы коммуникации и нацеленных на использование общественных ресурсов в своих узкогрупповых и партикулярных интересах. Использование сетевого инструментария позволяет выявлять степень взаимосвязанности неформальных объединений с официальными институтами государственной власти, оценивать характер влияния коррупционных сетей на исполнение государственными институтами их функций, прогнозировать масштабы распространения коррупции в системе государственного управления.

2. Институциональная коррупция представляет собой систему скрытых от общества, разветвленных взаимодействий неформальных ассоциаций взаимозависимых государственных и негосударственных акторов, встраивающихся в архитектуру формальных институтов и препятствующих выполнению ими предписанных функций с целью утилитарного использования общественных ресурсов в интересах коррумпированных чиновников и аффилированных с властью фигур и

группировок. Основным источником этой разновидности коррупционных связей – сетевые коммуникации, распространяющие приоритет утилитарных намерений должностных лиц и патрон-клиентскую этику на механизмы принятия государственных решений и сопутствующие им деловые отношения. Постепенное инкорпорирование в структуру формальных институтов таких сетевых коалиций способствует превращению коррупционных отношений в повседневную практику управления, предопределяющую механизмы принятия государственных решений и корректирующую цели и задачи государственной политики.

3. Современный уровень и характер развития институциональной коррупции означает качественную переконфигурацию внутренней архитектуры государственного управления, трансформирующейся под решающим влиянием утилитарных замыслов сетевых политико-административных коалиций, что значительно увеличивает риски политической дестабилизации общества, а в логическом пределе создает угрозы общегражданскому характеру государства и государственной власти.

4. Несмотря на наличие ряда программных документов и политических решений, используемые в современной России меры по противодействию институциональной коррупции нельзя рассматривать в качестве целостной и тем более эффективной государственной политики. И хотя на практике Россия продолжает взаимодействовать с другими странами в вопросах установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений (а равно в выявлении имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений, обмена информацией и координацией деятельности по вопросам противодействия коррупции), тем не менее, на практике власти придерживаются тактики избирательного преследования коррупционеров и точечной поддержки ряда основополагающих международных нормативно-правовых документов, регулирующих борьбу с коррупцией. Такие действия исключают системные

и радикальные меры государства по противодействию коррупционным механизмам и практикам институтов власти и управления.

5. Системное противодействие институциональной коррупции предполагает комбинацию мер и решений, способных воспрепятствовать встраиванию сетевых ассоциаций в деятельность институтов государственной власти и управления. К таким мерам следует отнести изменение сетевого ландшафта государственного управления (предполагающее формирование правительственных сетей, способных неформальными методами снижать активность коррупционных ассоциаций, а также образование и поддержку коалиций гражданского общества в целях усиления присущих им форм контроля за деятельностью публичных институтов); повышение качества антикоррупционного законодательства; увеличение прозрачности и дискурсивного характера принятия основных государственных решений; повышение открытого характера деятельности публичных институтов; подтверждение правительством дополнительных международных обязательств в сфере борьбы с коррупцией (подписание страной статьи № 20 Международной конвенции...); проведение судебной реформы; осуществление системных мер по повышению уровня гражданского самосознания и политической культуры населения.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в определении и характеристике сетевых источников современной институциональной коррупции, представляющей собой форму латентного взаимодействия государственных и негосударственных акторов, использующих неформальные методы влияния на институты власти в целях неправомерного присвоения общественных ресурсов и ценностей. Устойчивое расширение коррупционных связей и механизмов принятия государственных решений в современном российском обществе выражена в качественной переконфигурации государственного управления, предполагающей нарастание рисков и угроз политической стабильности и общегражданскому профилю деятельности государства как такового. В

контексте полученных выводов предложены комплексные меры по противодействию институциональной коррупции, в конечном счете, предполагающие качественное повышение роли гражданского контроля и участия в управленческих процессах.

Теоретическая значимость работы. Основные выводы и положения предложенного исследования способствуют дальнейшему, более углубленному осмыслению природы, сущности, универсальных и специфических свойств, источников и механизмов порождения и воспроизводства институциональной коррупции в современных условиях, пониманию внешних и внутренних факторов, сужающих/расширяющих пространство этого типа теневых коммуникаций в государственном управлении.

Практическая значимость работы заключается в возможности применения выводов и материалов исследования для совершенствования практических мер по противодействию институциональной коррупции в рамках государственного управления и, следовательно, оптимизации процесса принятия политических решений в целях реализации общегражданских интересов и укрепления демократических ценностей. Материалы диссертационного исследования также могут быть использованы для обновления методологической и теоретической базы ряда политологических курсов в высшей школе.

Апробация работы. Ключевые положения и выводы диссертационного исследования были изложены автором в 11 научных публикациях, а также представлены на ряде научных, в том числе и международных, конференций, проведенных на базе Российского университета дружбы народов: XIII научная конференция молодых ученых «Диалог цивилизаций: Восток-Запад. Глобализация и мультикультурализм в посткризисном мире» (18 февраля 2013), IV научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «История, политика и философия в эпоху глобализации» (29 апреля 2013), IV Международная научно-практическая

конференция «Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы» (31 октября 2013), V Всероссийская научно-практическая конференция «Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы» (30 октября 2014) и в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова: XXVI Международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (8-12 апреля 2019), XXVI выездная научно-практическая конференция молодых ученых «Актуальные проблемы теории и практики управления» (Красновидово, 18-20 октября 2019).

Диссертация была обсуждена на кафедре политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Классические и современные подходы к определению природы и сущности коррупции

Коррупционные отношения неизбежно складываются в любом государстве, независимо от уровня его политического, экономического и социального развития. Объективная реальность достаточно убедительно представляет всю сложность и опасность рассматриваемого явления, которое уже давно находится за границами бытовых взаимоотношений и вошло в рамки политической власти, политических процессов и отношений. Наличие различных точек зрения на содержание понятия «коррупция» отражает междисциплинарность данного явления и позволяет рассматривать его в разнообразии использования в современном научном обороте. При этом среди исследователей нет противоречий относительно негативной роли коррупции в политическом, экономическом и социальном развитии государства, в связи с чем, справедливо отметить, что коррупция является системной социальной болезнью институтов. Таким образом, к настоящему моменту, назрела необходимость систематики существующих точек зрения и развития теоретического основания, связанного с разработкой целостного представления сущности, влияния и роли институциональной коррупции, как наиболее опасной для системы государственного управления формы коррупции.

Многоплановость феномена коррупции предопределяет разнообразие научных подходов к определению ее природы. Относительно значения понятия «коррупция» известный немецко-американский политолог К. Фридрих отмечал: «Любая попытка проанализировать понятие коррупции будет вступать в противоречие с фактом, что в английском и других языках

слово «коррупция» исторически имеет совершенно разные значения».¹³ В научных исследованиях распространено суждение, что понятие «коррупция» имеет латинское происхождение (лат. «*corruptio*») и которое переводится как «совращение, подкуп».¹⁴ Г. К. Мишин пишет, что этимология данного термина включает в себе соединение однокоренных слов (лат. «*cor*» и «*ruptum*») «душа, сердце» и «разрушать, развращать» соответственно.¹⁵ Также некоторые исследователи отмечают,¹⁶ что понятие «коррупция» в отношении к политике в своих работах упоминал Аристотель, в своем труде философ описал коррупцию, как разрушающий фактор для государства, который может привести к его гибели, вырождению. Таким образом, сущность коррупции состоит не столько в подкупе и продажности должностных лиц, сколько в разрушении целостности объекта, в том числе и государственной власти.

Сложность в изучении природы коррупции связана с междисциплинарностью рассматриваемого явления, его динамичностью, высокой степенью адаптивности участников коррупционных сделок к изменяющимся условиям среды, а также мерам предупреждения и борьбы с ней. Так, большой массив теоретического и эмпирического материала о коррупции накоплен в политологии, социологии и экономической науке. В связи с этим важно уделить пристальное внимание изучению данного явления как междисциплинарного объекта, принимая во внимание различные

¹³*Friedrich Carl J.* The Pathology of Politics: Violence, Betrayal Corruption, Secrecy and Propaganda. New York: Harper & Row, 1972. P.129.

¹⁴*Волженкин Б.В.* Коррупция. Спб.: Спб. юрид. ин-т (ф) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 1998; *Гараев Р.Ф., Селихов Н.В.* Понятие коррупции // Следователь. 2001. №2. С. 47-51; *Гончаренко Г.С.* Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 58-61 и др.

¹⁵*Мишин Г.К.* Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1991. С. 20-27; *Мишин Г.К.* О теоретической разработке проблемы коррупции // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. 2001. С. 264-271.

¹⁶*Быстрова А.С.* Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. №3 (1). С. 83-101; *Нефедова В.В., Агаджанян Э.М.* Развитие коррупционной преступности: историко-правовой аспект // Молодой ученый. №7. 2015. С. 574-577; *Шабалин В.А.* Политика и преступность // Государство и право. № 4.1994. С. 43-52.

актуальные отраслевые и дисциплинарные походы. В настоящее время не сформулировано единого подхода и критериев оценки многофакторного характера коррупции, поэтому даже в этом смысле проблематика коррупции не утрачивает своей актуальности. Разные научные ракурсы позволяют выявить специфические характеристики коррупции, а новые исследовательские подходы – открыть новые стороны и грани этого феномена.

Так, в *политологии* коррупция рассматривается через призму злоупотребления властью.¹⁷ При этом в качестве коррупционной выгоды рассматривается не только личная выгода политика, но и выгода, которую может приобрести его партия или групповое сообщество. В целом, в рамках политических наук коррупция представляет собой поведение должностных лиц, нелегитимно использующих свое положение в системе власти для получения незаконных преимуществ в получении ресурсов и статусов.

В *социологии* сформировались научный интерес и традиция анализа коррупции как социальной болезни, виды, особенности и формы проявления которой во многом определяются социальными нормами конкретных общественных групп. Именно поэтому среди социологов существует мнение о невозможности выработки единого определения коррупции.¹⁸

В *экономической науке* коррупция в основном рассматривается с точки зрения обмена ценностями, имеющими определенную экономическую стоимость.¹⁹ В этом смысле коррупция возникает из-за стремления получить экономическую ренту с помощью государственного регулирования различных сфер экономической жизни. Безусловно, указанные направления не претендуют на всеобъемлющее представление, но помогают создать

¹⁷Friedrich C. J. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. N. Y.: Harper & Row, 1972. P. 127 – 141.

¹⁸Überhofen M. Korruption und Bestchungsdelikte inn staatlichen Bereich, Ein Rechtsvergleichung und Reformuberlegung zum deurschen Recht. Freiburg inn BBreisgau, 1999. P. 40.

¹⁹Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. С.27-32.

общее понимание о степени разработанности темы в различных отраслях современного научного знания.

При изучении природы коррупции важно отметить тесную взаимосвязь всех подходов. Подробнее остановимся на этих направлениях, рассматривая классические и современные подходы каждого из них. Классические теории понимания сущности коррупции в рамках *политических наук* демонстрируют природу коррупции посредством анализа управленческих механизмов в процессе реализации власти и субъектов политической деятельности. Так, природа коррупции раскрывается посредством понимания этого феномена как личностного расширения государственными служащими своих должностных полномочий с целью личного обогащения.²⁰ Коррупционная ситуация в этих подходах определяется как структура, в рамках которой существуют две стороны, вступающие во взаимовыгодные отношения, при которых одна из них обладает должностными полномочиями, а другая заинтересована в получении определенного результата в результате злоупотребления служебным положением со стороны первого партнера, действующего в целях получения личной выгоды.

Например, для К. Фридриха коррупция — это «патология политики», при которой порча затрагивает и должностных лиц, и государственные институты, хотя он частично и признал ее функционально значение до

²⁰*Alam S.M.* Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment // American Journal of Economics and Sociology. 1989. № 4. P.77-83; *Abueva J.V.* The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development // East-West Center Review. 1966. №3. P. 45-54; *Bayley D.H.* The Effects of Corruption in a Developing Nation // Western Political Quarterly. 1966. № 4. Vol. 19. P. 719-732; *Leff N.H.* Economic Development through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist. 1964. № 3. Vol. 8. P. 8-14; *Leyes C.* What is the Problem About Corruption? // Journal of Modern African Studies. 1965. № 26. Vol. 3. P. 215-230; *Heidenheimer A., Johnston M., Levine V.* Political Corruption: A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989; *Волженкин Б.В.* Коррупция. Спб.: Спб. юрид. ин-т (ф) Академии Генеральной прокуратуры РФ. 1998; *Делла Порта Д.* Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16. С. 55-73; *Клитгаард Р.* Укрощение коррупции. Пер. с англ. В. К. Горбатько. Хабаровск: Тарбут Лаам, 2016; *Мертон Р.* Социальная структура и аномия // Социология преступности (Современные буржуазные теории). Пер. с фр. Е.А.Самарской. М.: Издательство Прогресс. 1966. и др.

определенного предела.²¹ Автор рассматривал коррупцию как поведение, обусловленное мотивацией получения личной выгоды за общественный счет и отклоняющееся от преобладающих норм в политической сфере. Эта традиция – которая рассматривает коррупцию как девиацию элит, где властную структуру признают фактором коррупции – была продолжена Д.Саймоном, Д. Эйтценом и другими исследователями.²² Коррупция оценивалась, как недуг, который трудно распознать, но легко вылечить, однако в запущенной стадии, его легко распознать, но излечить почти невозможно.²³ Таким образом, общим для классических подходов в рамках политических наук является согласие относительно следующих признаков коррупционных ситуаций:

- 1) принимаемые должностными лицами решения нарушают законодательные, административные или общественные нормы;
- 2) общая согласованность действий сторон;
- 3) стремление к реализации скрытых, незаконных выгод, в том числе преимуществ нематериального плана;
- 4) заинтересованность всех участников поддерживать скрытый характер сделки, соглашения.

Необходимость научной разработки коррупционной проблематики была определена исследователями – политологами в XX веке и рассматривалась изначально как локальный, внешний, формализованный элемент политической структуры.²⁴ В частности, функциональный подход

²¹*Friedrich C.J.* The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. N. Y.: Harper & Row, 1972. P.482

²²*Simon D., Eitzen D.* Elite Deviance. Boston: Allyn and Bacon, 1990. P.17-20.

²³*Макиавелли Н.* Государь. Избранные сочинения. Пер. с итал. Г. Мурашевой и др. Калининград: Янтарный сказ, 2000. С. 14.

²⁴Например, *Мертон Р.* Социальная структура и аномия //Социология преступности (Современные буржуазные теории). Пер. с фр. Е.А.Самарской. М.: Издательство Прогресс. 1966. С. 299-313; *Вебер М.* Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. М.: Прогресс.1990; *Миллс Ч.* Властвующая элита. М.: Директмедиа Паблишинг, 2007; *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция. 2004; *Хантингтон С.* Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003.

Р.Мертона стал одним из первых подходов, объясняющих феномен коррупции как скрытого механизма политической деятельности.²⁵ В рамках его теории коррупции разрабатывается идея о том, что продажа и покупка политических услуг имеет экономические и политические выгоды. Изучение коррупции в данном подходе связано с властными отношениями. В таком контексте коррупционное поведение подразумевает деятельность, выражающуюся в незаконном использовании должностными лицами своих ресурсов для получения властных полномочий. При этом главным участником коррупционных отношений выступает ограниченный круг лиц – политическая элита, активно влияющая на происходящие социальные процессы посредством использования инструментов политической власти.

Р. Мертон в разработке своей теории основывался на анализе американской модели политического управления, где ключевым понятием стала фрагментация власти и ответственности. Управленческая система мегаполисов структурировалась как формальным, так и неформальным образом: появлялись дублирующие управленческие системы в исполнительной власти, аккумулирующие в своем функционале латентную, но реальную власть и ресурсы. Для описания этого явления автор обращается к понятию «социальной аномии», которая появляется в результате «расхождения между культурно предписанными устремлениями и социально структурированными путями осуществления этих устремлений».²⁶

Подобное разложение создает ситуацию в обществе, при которой ее членам невозможно достичь личный целей легитимными или общественно одобряемыми способами. Как следствие, ситуация распада ведет к падению статуса правовых и нравственных норм и порождает интерес к отклоняющимся, девиантным формам поведения, в числе которых находятся и коррупционные практики. При подобном взгляде на коррупцию отмечается

²⁵ Мертон Р. Социальная структура и аномия //Социология преступности (Современные буржуазные теории). Пер. с фр. Е.А.Самарской. М.: Издательство «Прогресс». 1966. С. 299-313.

²⁶ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ, 2006. С. 247.

равнодушие социума и/или негативное отношение к общественным нормам, которое возникает на основе конфликта между элементами системы ценностей.

М. Вебер отмечал, что коррупция может иметь положительный оттенок в ситуациях, когда она способна укрепить властное положение господствующей элиты, но при условии, что деятельность элиты направлена на совершенствование общества.²⁷ Такая рациональность предполагает «развитие и превращение современного чиновничества в совокупность трудящихся, высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность, без чего возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мещанства».²⁸ Иными словами, согласно взглядам М. Вебера, распространение коррупции на уровне государственных служащих связано с нерациональной организацией их профессиональной деятельности.

Другой подход к пониманию природы коррупции предложил Ч. Миллс.²⁹ В его работе феномен коррупционного поведения раскрывается сквозь призму власти и политической легитимации. В ней автор конкретизировал описание особенностей социальной структуры в США. Анализ элитарных групп и динамических процессов, связанных с элитой, показал, что воспроизводство элиты осуществляется во многом за счет нее самой. Ч. Миллсом были описаны ключевые механизмы формирования элит: спекулятивные сделки, налоговые льготы и политическая коррупция. Процесс формирования и воспроизводства элиты носит во многом наследственный характер: чем больше состояние, тем быстрее оно умножается. Автор отмечает, что властвующая элита для сохранения власти использует разнообразные дезорганизующие механизмы и приемы:

²⁷ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 722.

²⁸ Там же. С. 657.

²⁹ Миллс Ч. Властвующая элита. М.: Директмедиа Паблишинг, 2007. С. 457-461.

манипуляцию и обман. Феномен коррупции объясняется посредством развития элитарности в системе социальной стратификации. В теории Ч. Миллса общество и политическая система тесно связаны между собой, и он предполагает, что общество должно принять на себя часть ответственности за коррупционность политической бюрократии.

Идейно созвучна вышеописанным теориям модель описания коррупционного поведения как части процедуры реализации управленческой деятельности, сформированная Н. Леффом и С. Хантингтоном.³⁰ Авторы рассматривают коррупцию как весьма эффективную альтернативу слабого, нефункционального законодательства в отдельных странах. В странах со слабым законом, либо нефункциональной правоприменительной практикой коррупция становится своеобразным фактором защиты личности, ее интересов и собственности. С. Хантингтон, признавая положительное влияние коррупции, отметил, что она проявляется на определенном историческом этапе развития государства, играя особую роль в его развитии, выполняя ряд функций, в том числе позитивных, а после исчезает.³¹ В частности, она определяет принятие группами социума универсалистских норм, направленных на успех, формирование лояльного отношения граждан к государству и их идентификации с ним, а также распространение представлений о том, что граждане имеют равные права и обязанности по отношению к государству.

Таким образом, в обществе на определенном историческом этапе развития государства коррупция признается не столько результатом отклонения поведения от общепринятых норм, сколько отклонением норм от установившихся форм поведения. Общество может выбрать свою систему оценки различных видов поведения и оправдать те модели, которые законом

³⁰ *Leff N.H.* Economic Development through Bureaucratic Corruption // *American Behavioral Scientist*. 1964. № 3. Vol. 8. P. 8-14; *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция. 2004.

³¹ *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция. 2004. С. 27-30.

осуждаются. В этом люфте прослеживается определенная инерционность социально-правовых норм. Закон изменяется по решению политических элит, формируя легальность коррупционных процессов, но общество не легитимирует эти процессы на уровне восприятия. Масштабы и степень распространения коррупционных моделей по этой причине по-разному воспринимается разными слоями населения. Общество масштабы коррупции преувеличивает, а политические элиты – преуменьшают. Новые модели и критерии того, что хорошо и что плохо, приводят к осуждению традиционных форм поведения как нелегитимных. Сомнения в правильности прежних стандартов способствует размыванию законности всех правил. Конфликт между традиционными и современными нормами открывает для граждан возможность действовать по личному усмотрению.

Отечественные исследователи коррупции в политических науках также сформулировали свои подходы в изучении данного направления. Так, П. Берлин объяснял причины живучести коррупции тем, что «взятничество» в «вросло» в государственный строй и стало частью политической жизни»,³² отчасти это произошло в России благодаря внедрению принципа «государственного кормления». Практика одновременного существования, с одной стороны, борьбы с коррупцией, а с другой, развращения господствующей элиты, продолжавшаяся на протяжении нескольких столетий, способствовала укоренению психологических основ для коррупционного поведения. При этом связь подобного поведения ассоциировалась с политической благонадежностью.

Ряд современных российских исследователей³³ в данном подходе рассматривают коррупцию как несоответствие между нормами и

³² Берлин П. Русское взяточничество, как социально-историческое явление// Современный мир. 1910. № 8. С. 48 –57.

³³ Например, Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: очерки теории. М.: Издательство РГГУ, 2000; Кабанов П.А. Политическая коррупция: понятие, сущность, причины, предупреждение. Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ, 2004; Хабриева Т.Я. Коррупция. Природа, проявления, противодействие. Монография. М.: Юриспруденция. 2014 и др.

устанавливающимися в социуме поведенческими моделями, исходящими из устоявшихся общественных институтов и где данное явление не расценивается как результат отклонения поведения от нормы. Так, коррупционная система выступает посредником, поддерживающим участие криминала в управлении государством. С одной стороны, к причинам, порождающим коррупцию, относятся: недостатки законодательных актов, принципов и методов государственного регулирования, что приводит к потерям от коррупции, но, с другой стороны, коррупция носит стихийный характер, компенсирующий эти причины. Поддержанию такого порядка способствует то, что коррупция стала стилем общения, разветвленной, отлаженной системой деловых коммуникаций.

Подобный подход представлен в работе Л.В. Гевелинга.³⁴ По его мнению, после завоевания власти основная цель коррупционеров трансформируется в цель законодательную, призванную укрепить политическое господство. Приватизация политической власти коррупционерами означает установление режима клептократии, суть которого состоит в использовании государственной власти для скорейшего обогащения и укреплении политического господства с помощью занятия основных властных позиций в государстве. В данном контексте возникновение коррупции связывается с конфликтом интересов,³⁵ толкающим замещающее должность физическое лицо на получение каких-либо материальных благ для себя или третьих лиц. Определяющими признаками коррупции здесь являются наличие личной заинтересованности и ее влияние (фактическое или потенциальное) на надлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей. В связи с этим в научной литературе выделяют следующие виды конфликтов интересов: ситуация

³⁴Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Монография. М.: Изд-во «Гуманитарий» Академии гуманитарных исследований, 2001.

³⁵Granovetter M. The social construction of corruption// Oncapitalism.2005.P. 152-172; Нисневич Ю.А. Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения коррупции//Общественные науки и современность. 2014. №3. С.23-31.

актуального конфликта интересов, ситуация возможного конфликта интересов и ситуация мнимого конфликта интересов.

Так, актуальный конфликт интересов предполагает, что должностное лицо не принимает мер по предотвращению и урегулированию конфликтной ситуации, сознательно допускает наступление ситуации, в результате которой он получает какую-либо выгоду. Например, в подчинении одного из руководителей государственного органа власти проходили службу и были трудоустроены супруга, дочь, брат супруги. В отношении родственников указанным руководителем согласовывались, подписывались или утверждались различные документы (аттестации, приказы о поощрении, служебные характеристики и др.).

М.И. Абрамов определяет возможный конфликт интересов как «ситуацию, в которой личная заинтересованность должностного лица не является достаточной для возникновения конфликта интересов, поскольку пока еще нет никакой связи между его должностными обязанностями и личными интересами, но такая заинтересованность потенциально может проявиться и повлиять на исполнение должностных обязанностей».³⁶ В качестве примера можно привести ситуацию, когда в одном государственном органе власти проходят службу супруги либо иные близкие родственники. Супруга назначают на должность заместителя руководителя, а супругу начальником отдела, который находится в подчинении заместителя руководителя, в результате чего он с супругой оказывается в отношениях непосредственной подчиненности (подконтрольности), что представляет собой конфликтную ситуацию.

В ситуации кажущегося (мнимого) конфликта интересов не существует реальной личной заинтересованности должностного лица, которое при этом не совершает правонарушений и не проявляет недобросовестности, необъективности и пристрастности при исполнении своих должностных

³⁶Абрамов М.И. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе// Эпомен. 2019. № 24. С. 14-19.

обязанностей. Например, в одном государственном органе власти проходят службу два родных брата, занимающих должности в различных отделах, один из которых в отделе кадров, другой в отделе IT технологий. В обязанности первого входит организация служебной проверки по соблюдению трудового соглашения, что обуславливает возможность его участия в составе комиссии, однако проверка проводится без его участия. Тем не менее, возникает вопрос: достаточно ли факта воздержания данного члена комиссии от оценки брата или же данный сотрудник должен быть исключен из состава комиссии на уровне приказа учреждения? В подобных ситуациях необходимо исходить из сущностных признаков понятия «конфликт интересов», ориентируясь на наличие или возможность потенциального возникновения личного интереса (вопреки интересам службы либо законодательно установленным ограничениям и запретам), сопряженного с получением каких-либо выгод для себя либо иных лиц и организаций.³⁷ Не стоит также забывать о том, что обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возложена, прежде всего, на самого государственного служащего.

Например, в Германии действует принцип регулирования конфликта интересов на государственной службе, который основан на идее, что любое лицо, осуществляющее общественные функции, должен информировать о любом личном интересе, который даже предположительно может оказать влияние на данного чиновника. Важно не только заранее предупредить конфликт интересов, но также избежать даже видимости (предположения) неправдивости.³⁸ Государственный деятель обязан избегать любой деятельности, которая могла бы привести к конфликту интересов и допустить нарушение своих обязанностей или закона.

³⁷ Курбатова О.В. Конфликт интересов на государственной службе: содержание понятия // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2019. № 1. С. 39.

³⁸ Петрова С.Г. Конфликт интересов на государственной службе: опыт России и зарубежных стран // Инновационная наука. 2015. №6. Т. 2. С. 201-203.

Иными словами, такого рода подходы к пониманию сущности коррупции опираются на исходные цели и задачи политической деятельности, что определяет функциональную направленность анализа коррупционного поведения на использование власти и ее инструментов. Они определяют коррупционное поведение и в глобальных, цивилизационных масштабах, связывая коррупцию с динамикой различных социально-политических процессов: мобильностью различных групп населения, меняющимся законодательством, способами осуществления власти и поддержанием и регулированием социального порядка.

Политологи признают необходимость учета социальных факторов (ценности и традиции, культура и социальные связи и т.д.) в определении природы коррупции. При этом в социальных науках специфика определения природы коррупции заключается в исследовании социальных предпосылок формирования моделей коррупционного поведения. В фокусе внимания исследователей оказывается общество, в котором создаются благоприятные условия для коррупционного поведения, а предметом изучения становится не коррупционное действие, а формирующие его социальные отношения.

Представители классического подхода в социальных науках³⁹ исследуют коррупцию как вид социальных отношений с позиции общесистемных механизмов существования общества. При этом коррупционные отношения трактуются как социальная болезнь, патологическое, но неизбежное явление, сопутствующее развитию общества.

Как отмечает Т. Парсонс, коррупционное поведение возникает в ситуации равнодушия общества или негативного отношения людей к социальным нормам, которые порождаются конфликтом между системами ценностей и их элементами.⁴⁰ При этом коррупционное поведение

³⁹Например, *Парсонс Т.* Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1998; *Зиммель Г.* Теория общества. Сборник. Серия LOGICA SOCIALIS. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле. 1999; *Banfield E. C.* Corruption as a feature of governmental organization//*Journal of Law and Economics* 18(3), December. 1975. P. 587-605 и др.

⁴⁰*Парсонс Т.* Система современных обществ. М.: Аспект Пресс. 1998. С.67.

расценивается как отклоняющаяся от социальных норм деятельность, носящая неформальный характер. В данном контексте отмечается важная характерная черта коррупции: ее дополнительность по отношению к формальным институтам. Согласно взглядам Т. Парсонса, в период социальной стабильности степень распространенности коррупции находится примерно на одном уровне, характерном для того или иного общества. Безусловно, одной из сторон в этих отношениях выступают должностные лица, отклоняющиеся в своем поведении от установленных норм. Но по другую сторону оказываются граждане, формирующие спрос на девиантное поведение должностных лиц, демонстрирующие тем самым пренебрежение к установленным правилам, низкий уровень легитимности власти, недоверие к ее институтам.

Г. Зиммель, один из первых исследователей, обратил внимание на социальный характер коррупции и обозначил его посредством феномена продажности, формирующейся в процессе развития товарно-денежных отношений⁴¹. Социальный феномен этого явления возможен в обществе сформированных товарно-денежных взаимоотношений, когда «способность всех продуктов, деятельностей, отношений к обмену на нечто третье, вещное, на нечто такое, что в свою очередь может быть обменено на все без разбора, то есть развитие меновых стоимостей (и денежных отношений) - тождественно всеобщей продажности, коррупции».⁴² Разнообразные виды продажности являются определенной социальной конструкцией, где общество определяет основные показатели и условия протекания коррупционных процессов. Таким образом, в своем исследовании он продемонстрировал, что денежная культура существенно влияет на характер профессиональной деятельности представителя бюрократической системы. В результате чего в целом меняется содержание социально-культурных и мировоззренческих подходов к содержанию его профессиональных

⁴¹Зиммель Г. Теория общества. Сборник. Серия LOGICA SOCIALIS. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле. 1999. С. 48-52.

⁴²Там же. С. 124.

взаимодействий. Коррупционные взаимоотношения освобождают государственного служащего от профессиональной ответственности в выполнении своих должностных полномочий, он отчуждается от своих профессиональных норм, поскольку в поле его интересов остается только финансовая составляющая и планируемая нелегальная выгода становится мерилom эффективности исполнения им своих функций. Проблема подмены профессиональных обязанностей и ответственности перспективой нелегального обогащения определяется посредством потери содержания социальных отношений. Деньги становятся структурным звеном взаимосвязи между людьми, но эти отношения - создавая определенные иллюзии - сводятся к целям обмена и средствам для достижения личной выгоды.

Значительный вклад в анализ природы коррупции внес Э. Бэнфилд, детально разработавший модель коррупции как социальных взаимоотношений. Его теория представляет собой социологический анализ статусно-ролевого поведения субъектов коррупционной модели поведения. Элементами этой модели выступают:

- субъект (носитель) власти – государство;
- уполномоченный агент (субъект политической системы) - должностное лицо;
- частные лица, преследующие свои личные интересы.

В данной модели агентом, передающим полномочия по выполнению социально-экономических обязательств, выступает государство. Именно государство принимает и устанавливает правила взаимодействия всех субъектов социально-экономической системы. Уполномоченными агентами выступают должностные лица, получающие от государства конкретные задачи и ресурсы для их исполнения. По сути, именно они являются представителем государства, выполняют посреднические функции между государством и обществом. Коррупционные отношения возникают в этой модели, когда уполномоченный субъект соглашается или проявляет склонность к коррупции в той степени вероятности, в какой он способен

скрыть этот факт от доверителя – шефа,⁴³ то есть должностное лицо превращается официально в коррупционера, когда осознанно нарушает интересы доверителя, действуя нелегально или неэтично, пренебрегая его принципами.⁴⁴ Иными словами, коррупционные отношения возникают тогда, когда описываемая трехчастная модель «шеф - агент – клиент» перестает функционировать. Сбои при этом могут возникать на любом управленческом этапе: планировании, реализации или контроле агентской деятельности. Рост бюрократического механизма автоматически увеличивает вероятность коррупционного поведения, поскольку государственный контроль над многочисленным бюрократическим аппаратом становится менее эффективным.

Современные исследования природы коррупции в области социологии были продолжены как зарубежными, так и отечественными исследователями.⁴⁵ Они обогатили агентскую модель коррупции, опираясь на представления о коррупционном акте как коммуникации, выполняемой относительно распределяемых благ. При этом коррупционное поведение в рассматриваемой модели возникает из-за наличия неравномерного доступа к информации, существующей в принципал – агентских отношениях. Агент владеет большим количеством информационных ресурсов о состоянии

⁴³ *Banfield E. C.* Corruption as a feature of governmental organization//*Journal of Law and Economics* 18(3), December. 1975. P. 587-605.

⁴⁴ *Жилина И.Ю.* Феномен коррупции: общие подходы к изучению // *Экономические и социальные проблемы России. Вып. II. Социально-экономические проблемы коррупции.* М.: ИНИОН, 1998. № 2. С. 9-29.

⁴⁵ *Heidenheimer A.J., Johnston M.* Corruption: Concepts and Contexts: Third Edition. New Jersey: New Brunswick, 2007; *Pellegrini L.* Corruption, Development and the Environment. New York: Springer Science+Business Media, 2011; *Lupia A.* Delegation and Its Perils. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* OUP, Oxford, 2003; *Strøm K., Müller W., Bergman T.* Parliamentary Democracy and Delegation. In *Delegation and Accountability in parliamentary Democracies.* Oxford: Oxford University Press. 2003; *Эггертсон Т.* Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001; *Пархоменко С.А.* Модель агентских отношений как теоретико-эмпирический инструмент антикоррупционного реформирования в системе государственного управления ... канд. соц. наук. 23.00.08/ Сергей Анатольевич Пархоменко. М., 2006; *Сатаров Г.А.* Антикоррупционная политика: учеб. пособие для студентов вузов. Фонд ИНДЕМ. М.: РА СПАС, 2004; *Сатаров Г.А.* Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа. — Москва: Фонд Либеральная Миссия, 2013 и др.

существующих дел по сравнению с принципалом, и он также может использовать ее в личных корыстных целях. В итоге неизбежный люффт в доступе к информации приводит к монополизации права распоряжаться государственным ресурсом должностным лицом в условиях отсутствия подотчетности как государству, так и обществу, а соответственно и в условии маловероятного риска наказания за коррупционную деятельность. В подобной ситуации и появляется возможность возникновения коррупционных сделок.

В остальном принципал – агентская модель современных исследователей подобна модели Э. Бэнфилда и предполагает также взаимоотношения трех участников: принципала, агента и клиента. В политической сфере граждане-избиратели доверяют принятие решений по управлению государством своим политическим представителям. Однако, в отличие от ситуации приобретения товаров и услуг на рынке, даже в условиях дефицита информации, принципалу значительно проще оценить их качество, чем качество принимаемых политиками и чиновниками решений. Причина этому не только в нехватке времени на то, чтобы разобраться в логике выстраивания подотчетности власти обществу, но и в сложности самой «карты власти», в которой можно детально разобраться только при наличии соответствующих профессиональных знаний.

Так, например, в парламентской демократии избиратели (принципал) делегирует властные полномочия своим представителям в законодательном органе власти (агенты). Далее, формируется правительственная коалиция, главе которой (агент) делегируется избранными депутатами (принципал) право принимать государственные решения. В сформированном правительственном кабинете премьер-министр (принципал) делегирует министрам (агент) принятие решений и проведение государственной политики в конкретных сферах. В свою очередь каждый министр (принципал) делегирует право принимать и исполнять решения государственным служащим (агенты) внутри подчиненных им

департаментов. Таким образом, образуется многозвенная цепь принципал-агентских отношений, в которой агент подотчетен принципалу в той степени, в которой принципал его контролирует и может оказывать на него давление.⁴⁶ В случае, если общество оказывается неудовлетворенным проводимой политикой, то посредством находящихся в его распоряжении инструментов давления на власть, оно вынуждает парламент вынести вотум недоверия правительству, которое будет распущено, и своих мест лишатся и премьер-министр, и подчиненные ему министры.

Независимо от типа демократии, делегирование позволяет принципалу достичь своих целей с наименьшими затратами для себя и используя возможности и знания других. Однако в то же время делегирование таит в себе немало угроз и издержек, которые может понести принципал. Одной из них как раз и является коррупция. Очевидно, что, наделяя властными полномочиями агента, принципал отнюдь не всегда имеет четкое представление об истинных намерениях своего будущего политического представителя, который после занятия должности может принимать решения, противоречащие ожиданиям граждан, его избравших,⁴⁷ - так называемая проблема делегирования.

Соответственно приходится констатировать, что изначально в принципал-агентскую модель заложен образ, с одной стороны, совершенного агента, следующего запросам принципала и достигающего поставленные перед ним цели, руководствуясь приоритетами и ожиданиями принципала, с другой - совершенного принципала, способного определить эти приоритеты, поставить четкие задачи для агента и готового осуществлять постоянный мониторинг его деятельности, сдерживать от принятия отклоняющихся решений. Однако девиации в этих взаимоотношениях неизбежны, но важна

⁴⁶ Strøm K., Müller W., Bergman T. Parliamentary Democracy and Delegation. In *Delegation and Accountability in parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 2003.

⁴⁷ Lupia A. Delegation and Its Perils. In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. OUP, Oxford, 2003; Strøm K., Müller W., Bergman T. Parliamentary Democracy and Delegation. In *Delegation and Accountability in parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 2003 и др.

магнитуда отклонения ожидаемых результатов деятельности агента от реально полученных. При этом все издержки несет принципал, или общество, но не агент. Иными словами, совершая ошибку при выборе агента и исключаясь из процесса контроля за принимаемыми им решениями, принципал создает благоприятные условия для злоупотреблений агентом властью, что приводит к развитию коррупционных сетей внутри системы государственного управления и формированию пространства неформальных практик, в которые с неизбежностью вовлекается и сам принципал, чтобы получить некоторый объем полагающихся ему общественных благ и государственных услуг. Таким образом, делегирование можно признать успешным только в том случае, если благосостояние общества улучшилось по сравнению с ситуацией, если бы оно приняло решение никого не делегировать во власть.

В рамках принципал-агентской модели коррупция предстает как разновидность оппортунистского поведения агента, при котором последний использует ресурсы принципала для достижения собственных целей.⁴⁸ Однако при этом существуют серьезные дефекты во взаимоотношениях общества и власти, препятствующие выстраиванию и поддержанию совершенных принципал-агентских отношений, в которых вероятность коррупционных действий будет минимизирована. В основе этих дефектов лежит недооценка гражданами своей роли в вопросах властвования и управления, что ослабляет подотчетность государственных институтов, расширяет латентную зону политического взаимодействия и в своем крайнем выражении приводит к полной подмене общественных интересов узкогрупповыми интересами отдельных политиков и чиновников. Иными словами, коррупция предстает как неформальный структурный социальный элемент бюрократии и власти. Социальные взаимодействия, возникающие в этой системе, имеют двойственный характер, определяются, с одной стороны

⁴⁸ Сатаров Г.А. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы // Общественные науки и современность. М.: РАН. 2004. № 2. С. 60-69.

– правовой системой бюрократии и государственного управления, с другой – закономерностями группой динамики неформальных социальных образований и систем.

На основе теоретических положений модели коррупции «принципал - агент - клиент» А. Шляйфер и Р. Вишни предложили рассмотреть последствия коррупционного поведения в странах с развивающейся экономикой. Предметом их внимания стали такие проблемы как степень централизации общественных благ, коррупционные связи, связь коррупции и налогообложения⁴⁹. Таким образом, природа коррупция в *экономических науках* рассматривается как механизм неэквивалентной замены необходимых ресурсов на иные формы ресурсов. Каждый субъект экономики устанавливает свои стоимости на значимые ресурсы при подобном замещении, в зависимости от того, как он оценивает ресурс временной. При этом в основе распространения коррупции в социуме экономисты выделяют неэффективное и чрезмерное вмешательство государства в экономические процессы.

Классические подходы исследования природы коррупции экономистами сводятся к определению природы коррупции сквозь призму реализуемости тех или иных рыночных отношений: закона спроса и предложения, монополизации производства, услуг, ограниченности ресурсов, ценообразования и дефицита. Если по каким-либо причинам эти процессы и механизмы не реализуются, или реализуются с какими-либо ограничениями (политическими, экономическими или социальными), то эффектом будет развитие коррупционных механизмов. Изначально экономические теории развивались в русле неоклассических подходов, в которых коррупция представала как рационально и экономически обоснованное поведение субъектов экономической деятельности, преследующих свои интересы в

⁴⁹ Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // The Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108(3). P.599-618.

условиях ограниченности ресурсов.⁵⁰ В данном подходе все субъекты действуют по одной принципиальной модели: заняты поиском наиболее экономически выгодного алгоритма применения ограниченных ресурсов для достижения личных целей. Отличия касаются только того капитала, который становится объектом обмена: политический, административный или экономический капитал.

Изучение коррупции в рамках экономических подходов довольно тесно связано с изучением деятельности, направленной на поиск ренты. Коррупция как форма рентоориентированного поведения рассматривалась в работах С. Роуз-Аккерман⁵¹ с точки зрения оплаты за ресурсы в объеме, превышающем максимальную величину издержек при немонопольном использовании ресурсов. В данных теориях аналитическому противопоставлению подлежат разновидности ренты, различаемые по признаку легальности. Рентоориентированное поведение раскрывается в рамках этой теории как форма усилий, связанных с государственным вмешательством в экономику, ресурсообеспеченность производственных мощностей необходима для достижения цели в присвоении искусственно формируемых доходов – ренты, где коррупция становится нелегальным рентоориентированным поведением.

Взяткополучатель в теориях С. Роуз-Аккерман выступает как преступный субъект, устанавливающий размер нелегальной ренты, при этом субъекты экономики выступают конкурентами по отношению к государству, как монополисту ресурсов. Предметом интереса в таких конкурентных отношениях выступает рента или контракт. Должностное лицо в этой модели выступает как монополист либо представитель монополиста, а субъекты экономической деятельности являются конкурентами, использующими нелегальные методы борьбы.

⁵⁰ Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // The Quarterly Journal of Economics. 1993. Vol. 108(3). P.604.

⁵¹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы: пер. с англ. О. А. Алякринского. М.: Логос, 2003. С. 48—52.

В этом ключе интересна теория Л. Туроу,⁵² который в своих исследованиях рассматривал коррупцию в зависимости от степени выраженности какого-то единичного экономико-социального показателя. Одним из показателей уровня коррупции в рыночной экономике является уровень заработной платы, в которой выявляется фактор ренты. Конкуренция за перспективу получать зарплатную ренту сопровождает человека всю трудовую жизнь. Дополнительным доказательством рентного характера заработной платы является присутствие подобной занятости в качестве валюты в обменных коррупционных сделках.

В рамках вышеназванного подхода М. Олсон⁵³ рассматривает коррупцию в теории коллективных благ. Суть ее состоит в том, что законодательные нормы любых стран создают побудительные мотивы к их нарушению практически у всех участников. Иными словами, причина, по которой общество поражено коррупцией государственного аппарата, заключается в том, что частные предприниматели, имея большое количество различных ограничений для ведения своего бизнеса, склонны к разрешению проблем нелегитимными методами, тем самым ослабляя авторитет должностных лиц, которые в свою очередь приводят к неэффективности самого правительства.

Классический либерализм в качестве экономической теории также внес свою лепту в развитие теории коррупции. Исследователями классического либерализма⁵⁴ была обозначена идея о том, что одной из значимых причин формирования коррупции является вмешательство государства в рыночную экономику, попытки устанавливать регулирующие механизмы,

⁵²Туроу Л. Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир. Пер. с англ. яз. А.И. Федорова. Новосибирск: Сибирский хронограф. 1999.

⁵³Олсон М. Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. М.: Новое издательство. 2013. С. 204.

⁵⁴Например, Мизес Л. Либерализм. Пер. с англ. яз. А. В. Куряева. Издательство: Социум, 2007; Мизес Л. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. Пер. с 3-го испр. англ. изд. А. В. Куряева. Челябинск: Социум, 2005; Туроу Л. Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир. Пер. с англ. яз. А.И. Федорова. Новосибирск: Сибирский хронограф. 1999 и т.д.

направляющие формы деятельности со стороны государства провоцируют и формирование коррупции как механизма принятия решений. Коррупция и является главным свидетельством провала государства.⁵⁵ При этом природа коррупции определяется как неотъемлемый спутник ошибок государственного управления. Если государство, осуществляя администрирование, подавляет естественную рыночную конкуренцию, а это может сделать только государство посредством нормативных методов регулирования, то на первый план неизбежно выйдет коррупционный механизм, который Л. Мизес называет «раковой опухолью общественных отношений».⁵⁶

Свое развитие данная теория получила в экономической теории преступности Г. Беккера.⁵⁷ Суть этого подхода строится на сравнении ожидаемой выгоды и планируемых, возможных издержек от совершения правонарушения. Коррупция как вид преступной деятельности относится к высоко рискованной деятельности для всех субъектов-участников коррупционной схемы. В данной теории вероятность коррупционного правонарушения определяется степенью значимости для субъекта коррупции предлагаемых и установленных законом санкций. Санкции определяются как совокупность ожидаемых прямых издержек (в виде штрафа, конфискации имущества) и косвенных издержек (в виде расчета упущенной выгоды), а коррупционное поведение ограничивается системой санкций и системой поддержки некорруптированного поведения. В рамках этого подхода выявлены соотношения и зависимости между наказанием и размером взятки: большие шансы быть уличенным в совершении коррупционного преступления снижают количество эпизодов по взяткам, но увеличивают единовременный объем взятки.

⁵⁵ Мизес Л. Либерализм. Пер. с англ. яз. А. В. Куряева. Издательство: Социум, 2007. С. 27.

⁵⁶ Мизес Л. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. Пер. с 3-го испр. англ. изд. А. В. Куряева. Челябинск: Социум. 2005. С. 237.

⁵⁷ Беккер Г. Преступление и наказание: экономический подход // Истоки. Вып. 4. М.: ГУ-ВШЭ. 2000. С. 28 – 90.

В системе современных экономических подходов среди отечественных исследователей популярна теория коррупции, определяемая посредством экономической структуры девиантного, преступного поведения государственных и негосударственных акторов,⁵⁸ формирующих неофициальную подсистему общественного регулирования. В контексте данного подхода коррупционное поведение должностных лиц трактуется как «неформальное, отклоняющееся поведение управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании ею социальных благ».⁵⁹ Эта «параллельная система» общественного регулирования порождается прежде всего неэффективностью государственных институтов, инертностью гражданского общества, формируя устойчивые взаимоотношения между политическими деятелями, государственными служащими и представителями бизнеса, базирующиеся на нерыночном распределении ценностей материального порядка в результате злоупотребления властными полномочиями.

Подобные связи безусловно носят теневой характер и получают более сложное развитие, так называемую усложненную иерархическую сеть патрон – клиентских отношений, в которой патрон оказывает определенные услуги своим клиентам, используя должностное положение, в обмен на политическую или материальную поддержку. Эти коррупционные сети социальных взаимодействий реализуются на различных уровнях власти для формирования систем поддержки посредством теневого распределения благ, престижа и других элементов и факторов социальной дифференциации. Таким образом, коррупционные сети воспроизводятся на основании взаимной помощи и солидарности, строят свои системы норм, соблюдение

⁵⁸ Например, *Богданов И.Я., Голик Ю.В., Карасев В.И.* Коррупция на современном этапе государственно - политического развития России. М.: ИСПИ РАН, 2008; *Гараев Р.Ф.* Понятие коррупции// *Следователь*, 2001. № 2. С. 43-50; *Дахин А.В.* Коррупция: элементы социологической модели // *Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: Сборник статей / Под редакцией П.Н. Панченко, А.Ю. Чупровой, А.И. Мизерия.* Н. Новгород. 2001 и др.

⁵⁹ *Гараев Р.Ф.* Понятие коррупции// *Следователь*, 2001. № 2. С. 47.

которых является приоритетным и по отношению к общественным и государственным правилам, и по отношению к интересам конкретного участника сети. Кроме того, они демонстрируют высокий уровень жизнеспособности в том числе и благодаря своей внутренней организации. Так, В.Л. Римский выделяет три подсистемы сети: (1) коммерческая подсистема, реализующая полученные льготы и выгоды, превращая их в материальный ресурс; (2) бюрократическая подсистема, включающая представителей государства, обеспечивающих прикрытие при принятии решений; (3) подсистема безопасности, состоящая из представителей правоохранительных органов. Особенность подсистем коррупционных сетей состоит в том, что при такой организации им нет необходимости заниматься откровенно нелегальной деятельностью, их участники могут присваивать общественные ресурсы по схеме «получение заказа-получение финансирования-возврат средств в сеть».

Практика функционирования коррупционных сетей сохраняет их общую двойственную природу: с одной стороны, они позволяют компенсировать издержки институционального дизайна и тем самым восполнить «дефицит государства» как гражданского антрепренера, а с другой, перепрофилировать государственные институты на достижение групповых и партикулярных целей. В данном контексте коррупционное поведение понимается как отклоняющиеся от действующих общественных норм и законодательных практик, но при этом дополняющие архитектуру формальных институтов.

Авторы и исследователи различных объяснительных моделей в данном подходе⁶⁰ акцентируют внимание на субъективных навыках политиков и бизнесменов, объединяя эти две социальные роли в единую систему. Исходя

⁶⁰ Например, *Делла Порта Д.* Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии // *Международный журнал социальных наук.* 1997. № 16. С. 55; *Cartier-Bresson J.* Corruption, pouvoir discretiormaire et rentes II *Debat.* P., 1993. № 77. P. 26-32; *Amundsen I.* Political Corruption. An Introduction to the Issues. Bergen, Norway. Chr. Michelsen Institute. 1999. P.1-39.

из их позиций, коррупция представляет собой латентное неформальное взаимодействие взаимозависимых государственных и негосударственных акторов, цель которого заключается в использовании общественных ресурсов в узкогрупповых интересах определенной «параллельной системы». Так, Д.Делла Порта считал основополагающим элементом теории понимания коррупции именно такие навыки как умение налаживать отношения, формировать доверительные отношения и эффективную систему взаимных договоренностей, обязательств.⁶¹ Подобная «параллельная система» взаимодействия государственных и негосударственных акторов имеет свою структуру и особенности, а именно их взаимоотношений выстраиваются по сетевому принципу, отличительными свойствами которого являются горизонтальная координация действий участников, взаимозависимость, высокий уровень доверия, общность интересов, опора на неформальные договоренности и высокий мобилизационный потенциал. В данном контексте сетевой подход позволяет обосновать значение интерактивных форм коммуникации между заинтересованными акторами по поводу принятия и/или реализации того или иного решения, а не функционально ролевых аспектов деятельности государственных и негосударственных институтов⁶². Иными словами, коррумпированные политики и чиновники формируют гибкие сетевые альянсы, обладающие высокими адаптивными способностями, что позволяет им противостоять предсказуемым действиям государства. Формирующиеся в системе государственного управления коррупционные сетевые структуры предстают как форма социального обмена для преодоления препятствий, создаваемых государством, а также для использования находящихся в его распоряжении ресурсов в интересах

⁶¹ Делла Порта Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16. С. 55-59.

⁶² Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: дис. ... доктора полит. наук. 23.00.02/Ольга Владимировна Михайлова. М., 2015; Михайлова О.В. Сетевые альянсы как механизм трансляции ценностей в государственном управлении// Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 62. С. 137-155.

формирующих сеть акторов. В данном контексте раскрываются наиболее существенные источники скрытых коммуникаций сетевых акторов, которые нацелены на снижение качества государственных институтов, социально несправедливое распределение общественных благ и ресурсов, а в логическом пределе предопределяющих качественную трансформацию системы государственного управления в целом.

Представляется, что сетевой подход на современном этапе является наиболее перспективным направлением изучения коррупции, так как рассматривает данный феномен в качестве неформального латентного взаимодействия взаимозависимых государственных и негосударственных акторов, нацеленного на использование общественных ресурсов в узкогрупповых и партикулярных интересах. Использование сетевого инструментария позволяет выявлять степень взаимосвязанности неформальных объединений с официальными институтами государственной власти, оценивать характер влияния коррупционных сетей на исполнение государственными институтами их функций, прогнозировать масштабы распространения коррупции в системе государственного управления.

Подобный ракурс исследования приобретает принципиальное значение в таких политических системах, где институты государственного управления неустойчивы, прошли период резкого переформатирования, а на современном этапе испытывают дефицит организационных и человеческих ресурсов для качественного обновления. В условиях институциональной слабости система государственного управления становится уязвима и незащищена от распространения в значительных масштабах неформальных практик коррупционного характера. Складывающееся внутри политической власти сети, по сути, подменяют собой институциональную структуру государства, чему в том числе содействует сопряженная с этим закрытость политической системы и слабость общественного контроля. Иными словами, процесс принятия и реализации государственных решений переходит из рук политиков и профессиональных чиновников к теневым игрокам,

руководствующимся корыстными мотивами и не несущим никакой ответственности перед обществом за непосредственные результаты и возможные последствия инициированных и поддержанных ими решений.

Жизнеспособность таких коррупционных сетей связана именно с тем, что они используют официальные институты (например, представительные органы власти) для легитимации выдвигаемых решений, их информационного и символического сопровождения. Эти институты становятся своего рода громоотводом для общественного недовольства. Лица, публично представляющие официальные институты, в отдельных, наиболее резонансных, ситуациях могут быть смещены с занимаемых ими должностей, что в глазах общественности может восприниматься как позитивный знак, а для теневых игроков – это инструмент компенсации репутационных издержек, смягчения конфликтности и демонстрация понимания того, что данный чиновник не справился с возложенной на него обязанностью по продвижению решения.

Таким образом, сетевой подход открывает широкие исследовательские возможности для изучения коррупционного поведения не столько с позиций причин, условий и мотиваций, сколько с позиции форм проявления коррупции в системе государственного управления, механизмов и инструментов встраивания заинтересованных групп в архитектуру официальных институтов и присвоения их функций, что ставит под угрозу существованию государства как общегражданского антрепренера в формировании политических решений. Закономерно, в связи с этим встает вопрос о возможностях по управлению и при необходимости разрушению сетевых структур, действующих в тени официальных институтов. Ответ на этот вопрос видится не столь пессимистичным в свете того, что противодействие коррупционному поведению не сводится исключительно к использованию традиционных государственных механизмов.

В этой связи следует уточнить, что формы сетевого представительства интересов качественно отличаются от механизмов лоббирования, совпадая с

ними разве что по – частичным для лобби - латентным формам влияния на центры принятия решений. Однако лобби используют – в отличие от сетевых ассоциаций – еще и формальные, в том числе публичные способы давления на власти. Более того, их задача состоит в том, чтобы в конечном счете обрести собственный статус в системе государственного управления, стать составной, признаваемой властью и обществом частью институционального дизайна в системе управления. Именно эта цель является признаком эффективности их представительской деятельности. Это хорошо заметно по наличию различных форм т.н. «евролоббизма» или легализованных форм построения соответствующих деловых коммуникаций власти и бизнеса в ряде зарубежных стран. И это глубоко понятно, так как в западных странах легальные инструменты продвижения групповых и корпоративных интересов постепенно вписываются в систему взаимно ответственных отношений государства и бизнеса, регулируемых на основе законов и способных принести наибольший эффект.

Наряду с ними сети никогда не выходят на публичный рынок, предпочитая использование только неформальных отношений слабо идентифицируемых «микромиров», включенных туда деловых партнеров. При этом сети, как правило, ориентированы на решение текущих, актуальных задач, по сути, игнорируя перспективные, тем более стратегические цели. И если деятельность лобби государство еще способно урегулировать (так или иначе контролируя их конкурентные связи), то на межсетевую конкуренцию власти могут повлиять только аналогичными методами. Неслучайно ряд исследователей справедливо полагает, что создаваемые правительством сетевые ассоциации способны не только конкурировать с теновыми коалициями, но и вытеснить их за пределы принятия ключевых государственных решений.⁶³

⁶³ Журавлева Т.А. Управление политическими сетями: дис. ... кандидата полит. наук. 23.00.02 / Татьяна Андреевна Журавлева. Москва, 2017.

Мощным средством противодействия коррупционным сетям является также и расширение возможностей общества, его аналогичных ассоциаций, то есть, использование потенциала сетей заинтересованных граждан, способных идентифицировать коррупционные сделки внутри политического класса и «выявить» теневых игроков, использующих формальные институты в корыстных целях. Таким образом, сетевой подход для исследования коррупции полезен и для выработки действенных стратегий противодействия.

§ 2. Предпосылки и условия институционализации коррупции в системе государственного управления

Важным этапом в развитии и укоренении коррупции в системе государственного управления в развитых странах становится рубеж XIX и XX веков. В этот период происходит усиление государственного регулирования и, соответственно, власти чиновников; а также расширение влияния крупного частного бизнеса на процесс принятия государственных решений, что способствовало развитию разнообразных скрытых от общества схем влияния на политиков и высших должностных лиц, подчинению их деятельности различным ресурсным группировкам, «скупке государства». Наиболее ярко эта деятельность проявляла себя по мере усиления роли политических партий, оказывающихся встроенными в сетевые коммуникации с лоббистскими структурами и представителями крупных корпораций, делающих взносы в избирательные фонды. Как справедливо заметил Д. Делла Порта, политика является механизмом упрочения власти, инструментом накопления социальных контактов, где основополагающими считаются такие навыки как умение формировать и налаживать доверительные отношения, создавать эффективную систему взаимных

договоренностей и обязательств.⁶⁴ В этом контексте принципиально важным становится факт использования неформальных договоренностей представителями правящей элиты, как механизма, «работающего» либо на общество, либо на отдельные группировки, корпорации и даже на конкретные влиятельные фигуры.⁶⁵

Однако, представляется, что, несмотря на тот факт, что все политические системы в той или иной степени оказываются подвержены коррупции, наибольшую угрозу она начинает представлять лишь тогда, когда отдельные преступления чиновников превращаются в массовое социальное явление, общепринятую практику, привычный элемент политико-административной системы. Ведь как замечает Дж. Скотт, коррупционное поведение может считаться один из множества процессов политического влияния, а не просто выступать в виде злоупотребления служебным положением и нарушением общественных норм.⁶⁶ А. Хайденхаймер также полагал, что коррупция, удовлетворяя те потребности, которые обойдены официальными средствами, способствует социальной и политической интеграции в обществе во времена государственных перемен.⁶⁷ Однако коррупция наносит наибольший ущерб системе государственного управления и государству в целом, когда становится институциональной.

Институт коррупции представляет собой укоренившуюся форму организации противоправного взаимодействия производителей и адресатов различного вида государственных услуг, основной целью которой является удовлетворение личных потребностей и нужд в ущерб общественным.⁶⁸ Институциональная коррупция, превращая в повседневную практику

⁶⁴ Делла Порта Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16. С.55-59.

⁶⁵ Соловьев А.И. Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С.90-108.

⁶⁶ Scott J.C. Corruption, Machine Politics, and Social Change // American Political Science Review. 1969. Vol. 63. №. 4. P. 1142-1158.

⁶⁷ Heidenheimer A. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt, Reinhart, and Winston. 1970.

⁶⁸ Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция в современной России // Труды Академии управления МВД России. 2013. №2 (26). С.48-53.

неформальные взаимозависимости и согласования, осуществляемые в латентной зоне и подменяя ими деятельность публичных институтов и законодательные установления и ограничения, принципиально переформатирует систему государственного управления и процесс принятия решений. Безусловная сила таких связей состоит в невозможности их ограничения административными нормами, а также тем, что участники таких неформальных взаимодействий являются носителями властных позиций, включенными в процесс противодействия коррупционному поведению.

Соответственно, такие неформальные взаимодействия внутри системы государственного управления препятствуют росту ее эффективности, способствуя неоптимальному структурированию институтов и порождая многочисленные изъяны в их деятельности, негативно сказывающиеся на качестве оказываемых гражданам услуг и производстве общественных благ. Помимо организационных изъянов неформальные связи, опутывающие систему государственного управления, сводят на нет действие меритократического принципа при рекрутировании высших должностных лиц и рядовых чиновников. Лояльность и включенность в неформальные отношения внутри системы власти становятся главным критерием, определяющим кадровый отбор. Итогом влияния и разветвленности неформальных контактов в системе государственного управления, становится резкое снижение функционала его институтов. Это проявляется в их неспособности самостоятельно формировать управленческую повестку и осуществлять исполнение своих функций без дополнительных согласований с неформальными фигурами и структурами. Подобные государственные институты не имеют потенциала для сопротивления таким намерениям и потому наилучшим образом подходят для включения в коррупционные схемы и отношения. Так что коррупционные мотивы становятся основополагающими при принятии ими решений.

В отечественной науке институциональная коррупция в основном понимается в рамках двух основных подходов. Либо она интерпретируется

как проявление девиантного поведения госслужащих (например, как «прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения»⁶⁹ или же как «противоправное использование ... должностными лицами различных видов ресурсов власти не по их прямому назначению»⁷⁰). Другой подход ближе к нашему пониманию данного явления, поскольку придерживающиеся его авторы рассматривают институциональную коррупцию в связи со структурными и организационными параметрами системы государственного управления в целом (например, как следствие дефектов институциональной среды, в «зазоры» которой и встраивается коррупция;⁷¹ либо как разновидность определенной организации взаимодействия производителей и потребителей государственных услуг, в рамках которого коррупционные правила (институт коррупции) доминируют над некоррупционными).⁷²

По нашему мнению, феномен институциональной коррупции также является производным от системных оснований государственного управления, но только не от организационных, а от латентных ее параметров. Иначе говоря, источники этого типа коррупции, во-первых, имеют непубличный характер, а во-вторых, институциональная коррупция отражает качественные изъяны функционирования всей совокупности институтов власти и управления, свидетельствующие о подрыве или утрате государственным управлением своего служебного функционала.

Коротко говоря, институциональную коррупцию можно определить как *систему скрытых от общества, разветвленных взаимодействий неформальных ассоциаций государственных и негосударственных акторов, встраивающихся в архитектуру формальных институтов и*

⁶⁹ Добренков В. И., Исправникова Н. Р. Коррупция. Современные подходы к исследованию. М.: Академический проект, Альма Матер, 2009.

⁷⁰ Нисневич Ю. А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса. М.: Юрайт, 2017.

⁷¹ Сатаров Г. А. Коррупция и переходная экономика // Transition. Экономический вестник переходной экономики. 2004. № 2. С. 2-4.

⁷² Наумов Ю.Г. Теория и методология противодействия институциональной коррупции: дис. ... доктора эк. наук 08.00.05 / Юрий Геннадьевич Наумов. Москва, 2014.

препятствующих выполнению ими предписанных функций с целью утилитарного использования общественных ресурсов в интересах коррумпированных чиновников и аффилированных с властью фигур и группировок. Иначе говоря, понятие «институциональной коррупции» отражает не какие-то особые коррупционные факты в поведении чиновников. Это концептуальное измерение, отображающее то общее социальное содержание такого рода практик, которое отражает преодоление ими своих единичных значений и превращение в ту деловую среду, которая подрывает обще управленческий функционал публичных структур и органов государственной (корпоративной) власти.

В контексте нашего исследования институциональная коррупция предполагает оценку архитектуры государственной власти и управления в части отображения ее общегражданского профиля. Это понятие показывает то, насколько публичные структуры и институты трансформируют институциональный дизайн государственного управления, изменяя их приоритеты с интересов общества на предпочтения отдельных фигур и группировок. В этом смысле использование данного понятия предполагает не отнесение фактов коррупции в аппарате государственного управления к «институциональным» или «неинституциональным», а требует выделения того их содержания, которое провоцирует возникновение суммарного негативного эффекта в деятельности органов власти и структур управления, утрачивающих гражданский профиль своей управленческой деятельности.

Основной источник коррупционных связей – сетевые связи, распространяющие приоритет утилитарных намерений должностных лиц и патрон-клиентскую этику на механизмы принятия государственных решений и сопутствующие им деловые коммуникации. Постепенное инкорпорирование в структуру формальных институтов таких сетевых коалиций способствует превращению коррупционных отношений в повседневную практику управления, предопределяющую механизмы принятия государственных решений и корректирующую цели и задачи

государственной политики. Латентные коммуникации сетевых акторов снижают качество государственных институтов, провоцируют непропорциональное и социально несправедливое распределение общественных благ и ресурсов, а в логическом пределе предопределяют качественную трансформацию системы государственного управления в целом.

Сетевые источники коррупции по силе своего влияния превосходят издержки и недостатки административно-правового регулирования, низкую эффективность организационных взаимодействий различных структур и институтов, а также нравственно-этическую несостоятельность чиновников и их общественных контрагентов.

Таким образом, исследование институциональной коррупции требует определения причин трансформации коррупции в институциональное явление. Любое современное государство демонстрирует то или иное сочетание формальных институтов и неформальных структур, конкуренцию присущих им механизмов и технологий влияния на принимаемые решения. В государствах с недемократическими режимами созданы наиболее благоприятные условия для образования латентных структур, отличительными чертами которых является закрытость процесса принятия решений и отсутствие обратной связи, адекватных каналов коммуникации, слабость гражданского контроля. При демократическом устройстве государства институты в меньшей степени зависимы от непубличного политического взаимодействия, сговоров представителей власти и попыток использовать имеющиеся в их распоряжении полномочия в своих интересах.

Впрочем, латентные коммуникации присущи любой государственной системе, правда, в разных масштабах. Справедливо утверждение Д. Шэклтона о том, что «пока государство в той или иной форме регулирует жизнь общества, оно вынуждено мириться с определенным уровнем коррупции», то есть там, где нет государственной власти, там и нет

коррупционного взаимодействия.⁷³ Однако латентные структуры опасны для политического и социально-экономического развития государства только в том случае, если коррупция приобретает системный характер, превращаясь в «огромную институциональную ловушку, неэффективный самоподдерживающийся институт».⁷⁴ Это означает создание и функционирование неформальных объединений представителей власти в параллели официальным институтам. Они образуются, конвертируя противоправным способом имеющиеся в их распоряжении полномочия, ресурсы и статусы в материальные и нематериальные блага, препятствуя тем самым выполнению предписанных институтам функций. Происходит так называемый «эффект блокировки» - формирование институтов, которые не дают прогрессивным реформам и целям достичь необходимого результата.

В этих условиях резко сокращается значение инклюзивных институтов и их заменяют экстрактивные. Иными словами, если государственные институты «дистанцируются» от морально-нравственных, правовых и политических норм и принципов общественного устройства, игнорируя при этом основные, жизненно необходимые потребности граждан, то в политико-административной среде высвобождается пространство для развития скрытых, латентных форм жизнедеятельности, развития коррупционных отношений, криминальных структур и т.д.⁷⁵

Для институциональной коррупции принципиальное значение имеют следующие ее характеристики:

⁷³Цит. по: Куракин А.В. Понятие и формы проявления коррупции в системе государственно-служебных отношений Российской Федерации: Опыт теоретического анализа // Право и политика. 2003. № 2. С.45-59.

⁷⁴Абубакиров М.Н. Коррупция как институциональный конструкт современной экономической системы// Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. №4(25). С.293-299.

⁷⁵Овчинников А.И. Приоритеты антикоррупционной правовой политики России // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией: Сб. матер, междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/д, 2008. Ч. I.С. 31.

- 1) наличие разветвленной сети акторов, использующих властные полномочия в корыстных интересах через присвоение общественных благ и ресурсов, оказавшихся в их распоряжении;
- 2) отчуждение актора от предписанных должностных полномочий, замена их инструментами и механизмами формирования «квазисобственности», распространяемой на свои полномочия, используемые для корыстного присвоения общественных ресурсов и сохранения продолжительного режима их использования (вплоть до закрепления этих полномочия за единомышленниками);
- 3) организованность и мобилизованность сетевых акторов, их способность воспроизводить коррупционные механизмы в виде устойчивых схем и паттернов активности, предполагающих вовлечение (подчинение) в них вертикально интегрированных государственных институтов;
- 4) обладание сетевыми акторами реальными возможностями по оказанию влияния на процесс принятия государственных решений;
- 5) неуязвимость сетевых акторов по отношению к мерам государственного контроля и противодействия коррупции в силу их встроенности в систему властных отношений и наличия возможностей предугадывать и купировать поведение противодействующих им структур.

Сетевая организация институциональной коррупции обеспечивает достаточно широкий охват участников, снижая вероятность ее правового пресечения, так как в поле зрения правоохранительных органов в основном попадают фигуры, напрямую не связанные с властными центрами в сетевой коалиции («сетевыми феодалами»). Так, Д. Ноук и Дж. Куклинский⁷⁶ предлагают разделить сетевых акторов на центры, которые составляют основные полюса сети, и сконцентрированные вокруг таких центров «клики» (кланы, клиентелы и др.), подчиняющих себе систему государственного

⁷⁶ Knoke D., Kuklinski J. *Network Analysis*. Beverly Hills. 1982. P.9.

управления. При недостаточном социальном контроле многие административные институты трансформируются в самостоятельные центры и, таким образом, создаются условия, при которых чиновник начинает выполнять свои функции не в целях служения государству, а – в силу внутренних взаимозависимостей - в интересах руководства и команды. Будучи реальной движущей силой в принятии политических решений, кланы и клиентелы, скрываясь за публичными политическими институтами, могут выступать опорой правящего режима. При условии образования множества подобных неформальных объединений в системе государственного управления, коррупция приобретает системный характер, организующим ее функционирование на условиях и в интересах сетевых центров принятия решений. И, таким образом, образуя институциональную форму своей активности.

Однако надо иметь в виду, что сетевая организация взаимообязывает и связывает между собой не только должностных лиц (нивелируя при этом субординационные и структурно-иерархические отношения), но и индивидов и институты гражданского общества, формируя таким образом альтернативные каналы коммуникации для реализации личных и корпоративных интересов. Ряд исследователей рассматривает подобные альтернативные каналы коммуникации как систему отношений между гражданами, которые не обладают четкой иерархической структурой, но имеют противоправный характер и проявляются в публично-правовой организации общества.⁷⁷ Результатом деятельности подобных объединений является ориентация функций государства на сетевые, корпоративные и частные интересы.

⁷⁷ *Абадиев А.М.* Коррупционные сети в российском государственном управлении: политико-правовой анализ: дис. ... кандидата юридических наук: 23.00.02 / Ахмад Михайлович Абадиев. Ростов-на-Дону, 2008; *Михайлова О.В.* Сетевые альянсы как механизм трансляции ценностей в государственном управлении// Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 62. С. 137-155.

Иными словами, коррупционные сетевые структуры, формирующиеся в системе государственного управления, представляют собой форму социального обмена участников в целях преодоления создаваемых государством препятствий, а также для использования находящихся в распоряжении институтов ресурсов в интересах формирующих сеть акторов (в качестве которых могут выступать как государственные служащие, так и частные предприниматели). Наиболее благоприятные условия для зарождения и распространения таких коммуникаций возникают в условиях монополизированной экономики и неэффективной государственной нормативно-контрольной системы, когда патрон-клиентские связи становятся основной формой служебных отношений, пронизывающих властные и управленческие структуры.⁷⁸

По типологии Б. Милворда и Й. Рааба подобные патрон-клиентские связи можно отнести к категории «темных сетей», определяемых как нелегальные, латентные и агрессивные,⁷⁹ когда их участники целенаправленно формируют такие взаимозависимости внутри государственного управления, «опутывая» институты и покупая властные решения; а в крайних случаях целиком подчиняя их антиобщественным интересам, доводя ситуацию до «захвата государства». Такие связи относятся и к разновидности утилитарных сетей, нелегально производящих легальные блага, объединяя представителей власти, действующих в целях извлечения прибыли.⁸⁰ Жизнеспособность подобного вида сетей подкрепляется немногочисленным составом участников, неформальными отношениями, отсутствием каких-либо элементов формальной организационной структуры, закреплением за каждым участником конкретных ролей.

⁷⁸ *Купряшин Г.Л.* Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Изд-во Московского университета. 2012. С. 220.

⁷⁹ *Milward H.B., Raab J.* Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory // *International Public Management Journal*. 2006. № 9. P. 333–360.

⁸⁰ *Михайлова О.В.* Сетевые альянсы как механизм трансляции ценностей в государственном управлении // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2017. № 62. С. 137-155

Сетевое давление на институты власти не позволяет обеспечивать необходимые нормативно-правовые формы контроля. Институты, становясь инструментом манипуляции латентных структур, в конечном счете, утрачивают как свой общественный функционал, так и общественный авторитет. При этом существующие общепринятые нормы, как отмечает И.Н. Игошин, либо теряют работоспособность, либо работают фрагментарно, приспособившись «к действительности, не рационализируя и не систематизируя ее, тем самым лишь порождая псевдоинституциональные структуры». ⁸¹ Истинными же нормами становятся такие, которые позволяют достичь практических целей любыми средствами. В итоге в государстве рождается «теория реальной жизни», ведущая, в конце концов, к подрыву системных оснований общественной жизни». ⁸²

Широкомасштабное распространение коррупционных сетей свидетельствует об интенсивности кооперативных процессов, о снижении институционального контроля за деятельностью чиновников и политиков, что в конечном итоге приводит к внутренней перестройке дизайна и даже государства. В последнем случае государственная власть, будучи источником общественных ценностей, может сама превратиться в источник коррупции, механизм злоупотребления, действующий для извлечения чиновниками личной выгоды. ⁸³ Иными словами, сетевое давление ведет к подмене функциональных обязанностей институтов и их взаимодействий, обеспечивающих реализацию общественных потребностей, дисфункциональными практиками.

Закономерно возникает вопрос о причинах перехода от отдельных коррупционных взаимодействий (эпизодической коррупции) в системе государственного управления к институциональной коррупции. Как

⁸¹ Игошин И.Н. Институциональные искажения в российском обществе. М., 2003. С. 11.

⁸² Там же. С. 12.

⁸³ Соловьев А.И. Сетевая этика элиты и ее политические последствия // Идеи и ценности в политике. М.: РОССПЭН. 2015. С. 56-71.

отмечают некоторые исследователи, этому способствуют ряд немаловажных факторов:⁸⁴

- 1) разрастание бюрократического аппарата чиновников, значительная распространенность разрешительных процедур в государственном управлении;
- 2) низкий уровень заработной платы государственных служащих;
- 3) отсутствие действенного контроля общества за работой органов государственной власти;
- 4) несовершенство законодательства, регулирующего отношения власти и капитала по сферам влияния;
- 5) социально-экономический кризис в государстве;
- 6) переход коррупционных связей из разряда временных и случайных явлений в разряд устойчивых коррупционных схем;
- 7) интернационализация и глобализация коррупции: формы коррумпированных денежных потоков становятся недостижимыми для контроля со стороны национальных правоохранительных органов;
- 8) расширение сферы легализации коррупции, то есть маскировки коррупционных схем под законные операции.

Учитывая сказанное, представляется, что главная причина перехода к институциональной коррупции кроется в *использовании сетевыми коалициями организационно-структурных дефектов институционального дизайна государственного управления*. Другими словами, неформальные коммуникации, используя несовершенство нормативно-правовой системы и приоритет формальных бюрократических процедур в деятельности чиновников, обуславливающих инерционность их служебной активности и рутинизированный характер функционирования институтов, способствуют изменению финансово-экономических результатов деятельности последних, со временем добиваясь устойчивого контроля сетей над их служебным функционалом.

⁸⁴ Лунеев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. 2013. № 8. С.78.

Данные рассуждения могут быть дополнены предложенной Г. Клитгаардом «формулой коррупции»: коррупция = власть монополий + свобода действий - подотчетность.⁸⁵ Из этой формулы становится очевидной необходимость распространения прав собственности на факторы производства. Собственник-монополист, а чаще всего должностные лица, обслуживающие и контролирующие его права собственности, всегда будут потенциальными коррупционерами. Иначе говоря, незаконное поведение процветает там, где государственные служащие имеют монопольную власть, пользуются широкими дискреционными полномочиями в условиях слабой подотчетности, собственно, и позволяющей им создавать или вовлекаться в различные референтные группировки, обладающие собственными интересами. Таким образом, *дефицит административной и политической подотчетности* является второй важной причиной институционализации коррупции.

В итоге коррупция, которая, начинаясь как форма обыденных взаимоотношений граждан и государственных служащих, «по мере укрепления взаимного доверия» складывается в сложную систему «сотрудничества в рамках неформальных контракт-отношений обмена услугами».⁸⁶ Неформальные отношения государства и общества вытесняют формальные правила, деформируя правила и трансформируя государственные институты.

Особым источником институциональной коррупции можно считать и *рентоориентированное поведение чиновников*, так или иначе востребующих неформальные методы преодоления административных барьеров и вето-пространств для укрепления полутеневых экономических отношений. Как справедливо отметил И.М. Клямкин, искусственно созданный дефицит легальных возможностей – самый доходный способ бюрократически-

⁸⁵ Клитгаард Р. Укрощение коррупции. Пер. с англ. В. К. Горбатько. Хабаровск: Тарбут Лаам, 2016. С. 43.

⁸⁶ Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, форма контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий. 1998. С. 97.

теневое управления,⁸⁷ так что «теневой порядок» вырастает из экономической практики и закрепляется в обычае.⁸⁸ По мнению А. Мельвиля «симбиоз экономической и политической ренты особенно характерен для посткоммунистических стран, где в начальной точке транзита отсутствовали рыночные отношения», а также «в странах «зависших» в своем транзите (или вновь «сползших» к авторитаризму) посткоммунистических странах», и поэтому во многих из них собственность и власть оказались тесно переплетенными.⁸⁹ Поэтому в данных государствах для решения общественных «задач хорошие институты не нужны, в том числе потому, что перераспределение ренты чаще всего идет по неформальным каналам взаимоотношений патрона и его клиентов».⁹⁰

В самом широком социально-политическом смысле распространение институциональной коррупции становится возможным и в силу *слабости гражданского общества*, не имеющего достаточных соответствующих структур и опыта для защиты и продвижения своих интересов. В последние годы интернет-технологии позволяют снять эту проблему, однако проявляется другой аспект этой проблемы – терпимое отношение людей к коррупционным практикам, включение в которое позволяет многим из них решать свои актуальные проблемы за счет преодоления неэффективности установленных правил. В конечном счете, этот фактор благоприятствует институализации коррупции, установлению соответствующего порядка во взаимоотношениях власти и общества. Так что в тех случаях, когда государственные институты не способны предоставлять гражданам те или иные услуги, институциональная коррупция способна сокращать для людей транзакционные издержки, связанные с их затратами, обменными операциями, заключением сделок. В результате коррупция становится

⁸⁷ Клямкин И. М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия. М.: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2000. С. 91.

⁸⁸ Там же. С. 98.

⁸⁹ Мельвиль А.Ю. Зачем «царю горы» хорошие институты? // Политическая наука. 2013. № 3. С. 165.

⁹⁰ Там же. С.167.

экономическим регулятором цены товара и услуг, выведенным в сферу теневых отношений.⁹¹ В итоге цели институтов государственного управления подменяются целями иных социальных субъектов. Происходит деформация самого субъекта системы управления: государственные служащие превращаются в особый корпоративный слой, направляющий имеющиеся у них права и полномочия не на легальную организацию управленческой системы и удовлетворение интересов общества, а на собственные потребности.

Как отмечает В.Л. Римский, для граждан и должностных лиц массовая институциональная коррупция становится привычной, а действия, определяемые такой коррупцией – обыденными, выполняемыми по привычке.⁹² Иными словами, *допустимость, оправданность и привычность* для граждан коррупционных практик становятся важными причинами и условиями для возникновения институциональной коррупции, той устойчивой формы организации противоправного взаимодействия производителей и потребителей государственных услуг, которая направлена на удовлетворение личных интересов госслужащих и аффилированных с ними лиц в ущерб потребностям общества.

Таким образом, институциональная коррупция обладает рядом важнейших особенностей.

1. Во-первых, это системное явление, в рамках которого официальные государственные институты превращаются в составную часть неформально действующих сетей, чьи участники нацелены на утилитарное использование общественных ресурсов.
2. Во-вторых, институциональная коррупция означает реструктуризацию взаимоотношений между государственными институтами (в рамках которых законодательно установленные взаимозависимости

⁹¹ Клитгаард Р. Укрощение коррупции. Пер. с англ. В. К. Горбатько. Хабаровск: Тарбут Лаам, 2016. С.21.

⁹² Римский В.Л. Социальные практики российской коррупции//Бизнес. Общество. Власть. 2014. № 19. С. 61–79.

утрачивают соответствие фактически распределяемым потокам ресурсов), внутри институтов (деформирующих или утрачивающих свой гражданский потенциал) и между государственными институтами и обществом (в результате чего проблемы, позиционируемые как общественно важные, приносят выгоды лишь их инициаторам и контролерам, в то время как значение других, приоритетных для населения, напротив, занижается).

3. В-третьих, внутри системы государственного управления преобладает установка на клиентелистскую форму служебных отношений, посредством которой патрон предоставляет услуги и должности, а также государственную поддержку клиентам в обмен на определенную поддержку.⁹³
4. В-четвертых, институциональная коррупция обладает известным полиморфизмом,⁹⁴ то есть, возможностью самоосуществления в любой институциональной структуре и в любом виде деятельности, где предполагается наличие и использование должностных полномочий.
5. В-пятых, институциональная коррупция носит латентный характер, функционируя в качестве плотных неформальных коммуникаций между участниками сетевых коалиций.
6. В-шестых, опираясь на горизонтальные, скрытые от общественного контроля межличностные контакты, акторы институциональной коррупции, производя легальные товары и услуги, присваивают общественные ресурсы, избегая легко идентифицируемых противоправных действий.
7. В-седьмых, в случае институционализации коррупции участники утилитарных сетей получают возможность не просто манипулировать

⁹³*Amundsen I.* Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen, Norway. Chr. Michelsen Institute. 1999. P.1-39; *Cartier-Bresson J.* Corruption, pouvoir discretiormaire et rentes II Debat. 1993. № 77. P.26-32

⁹⁴*Наумов Ю.Г.* Институциональная коррупция в системе экономических институтов постсоветской России // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №7. С.39-41.

системой государственного управления, но и изменять, перестраивать ее под свои интересы для создания наиболее благоприятных условий для неконтролируемого изъятия общественных ресурсов в своих интересах.

Наличие этих общих, универсальных параметров институциональной коррупции по-своему проявляется в ее различных типах и разновидностях. По уровню распространения институциональная коррупция может быть разделена на две формы: *верхушечную* и *низовую*.⁹⁵ Каждая из них отражает особую конфигурацию экономических и политических зависимостей, обуславливающих характер корыстных интересов их участников. Первая отличается тем, что поражает государственный аппарат в высших органах власти, обладая возможностью включаться в «перераспределение» ключевых ресурсов общества, влияя при этом на стратегические цели правительства. Ее проявления можно увидеть в принятии решений о лицензировании и квотировании экспортных операций, распределении крупных госзаказов, формировании трансфертов и налоговых зачетов, выдаче государственных субсидий и закупок, таможенной политике и т.д. В свою очередь, второй тип институциональной коррупции в большей части связан с рутинными взаимодействиями граждан и должностных лиц среднего и низшего звена, проявляясь при совершении процедур регистрации и лицензирования, наложении штрафов, получении патентов и т.д. Особое значение для распространения подобных практик имеет «уличная бюрократия», обладающая способностью произвольной интерпретации даже законодательных установлений.

В то же время верхушечная и низовая формы институциональной коррупции могут создавать и некие *синтетические* формы. Так, поскольку в государственном управлении всегда существует возможность рентоориентированного поведения чиновников, а также их экономических

⁹⁵ Дегтярев А., Маликов Р. Институциональный анализ деловой коррупции в России// Вопросы экономики. 2005. №10. С.105.

партнеров использовать возможности государства для удовлетворения частных интересов,⁹⁶ то такие устремления ведут к получению выгоды не только за счет общества в целом, но и за счет групп специальных интересов или других, конкурирующих сетей. В этой борьбе за ресурсы и статусы активно участвуют и определенные выборные политики, способные оказывать поддержку подобным проектам, рассчитывая при этом как на собственные выгоды, так и на рост общественной популярности и повышение уровня легитимации. В конечном счете, специфические политико-административные сети могут получать выгоды самого различного толка (обретение монопольного статуса, лицензии на уникальную деятельность, субсидии, льготы по кредитам, сохранение или обретение важного административного или политического статуса и т.д.) в зависимости от уровня *централизации коррупционного взаимодействия представителей политического сегмента госуправления, администрации и бизнеса.*

Имеет смысл также говорить и об *отраслевых* и *региональных* типах институциональной коррупции, которые отражают уровень преступных деяний на различных площадках и аренах государственного управления. К примеру, в современном российском обществе наибольший уровень коррупционных отношений (судя, хотя бы по таким маркерам, как коррупционные скандалы) фиксируется в области образования, здравоохранения, в силовых структурах. Свой коррупционный рейтинг имеется и у российских территорий.

Говоря о типах институциональной коррупции, уместно обратить внимание на теорию А.Хайденхаймера, который разделял коррупционное взаимодействие на «белое», «серое» и «черное». «Белое» коррупционное взаимодействие, в его понимании, это те неформальные формы социальных отношений, относительно которых в общественном мнении существует согласие. И такие формы взаимодействия не осуждаются общественным

⁹⁶ Омельченко С. Этапы развития коррупции как негативного общественного явления // Предпринимательство, хозяйство и право. 2015. № 7. С. 72.

мнением, они интегрированы в культуру и не считаются угрозой социальному порядку.

«Черное» коррупционное взаимодействие трактуется исследователем как те неформальные взаимодействия в обществе, которые представляют собой сложившиеся сети коррупционного взаимодействия, которые осуждаются подавляющим большинством общества. Взаимоотношения в «черной зоне» в большинстве случаев связаны с вымогательством ресурсов и использованием средств достижения интересов, которые поощряется властью. При таких отношениях «налаживание» деловых связей власти и бизнеса происходит путем добровольно – принудительных отчислений со стороны предпринимателей. Участие и мнимая «помощь» государства создает благоприятные условия для существования коррупции, вуалирует ее, а в некоторой степени даже служит оправданием для участников этого сговора. Вариантов получения преференций и получения ресурсов от бизнеса весьма много: от угроз со стороны власти до обещаний.

И, наконец, в качестве «серого» коррупционного взаимодействия автор рассматривает те формы и модели неформальных отношений, относительно которых никакого согласия в обществе не существует. Именно вокруг «серой» коррупции, по его мысли, и разворачиваются все дискуссии.⁹⁷ Объектом «торгов» являются условия сделки, определяющие объемы и порядок выполнения бизнесом дополнительных обязательств. Представители бизнес - структур выступают в роли относительно самостоятельных «подчиненных», которые, в качестве аргумента используют контроль над информацией, показывая представителям власти возможные «пределы» навязывания им дополнительных обязательств. Взаимоотношения в «серой зоне» построены на задачах исполнения представителями власти своих публичных функций одновременно с учетом реализации интересов на той или иной территории. Способом достижения цели предпринимателя

⁹⁷ Heidenheimer A. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt, Reinhart, and Winston. 1970.

становится добровольно-принудительный взнос в дофинансирование территории его размещения. При этом «дофинансирование территорий» представляет собой разные, нормативно не регулируемые вложения бизнеса, например, в инфраструктурные проекты, на благоустройство и другие социальные программы, которые созданы и координируются органами власти.⁹⁸

Возникновение «серой зоны» отношений власти и бизнеса стоит понимать в рамках институциональной динамики в направлении «деформализации правил». Данное понятие было применено впервые к России и введено В.В. Радаевым. Применительно к институциональной коррупции под этим понятием стоит понимать ту ее разновидность (обозначим ее условно как *промежуточную*), когда «изменение институтов, в ходе которого формальные правила встраиваются в неформальные отношения и в значительной части замещены неформальными».⁹⁹ Основной причиной активного развития неформального сектора контактов бизнеса и власти на уровне регионов и муниципальных образований следует считать нерациональный механизм межбюджетного регулирования, когда у регионов и муниципальных образований не хватает финансовых ресурсов на реализацию своих обязательств.

Уместно дополнить типологию институциональной коррупции и с точки зрения *формы получения выгоды*, например, в зависимости от получаемой взятки в виде денежных средств или обмена услугами, в том числе патронажа. С первой формой в виде денежной выгоды разъяснений не требуется ввиду примитивности схемы ее получения, а вот на второй – *патронажно-клановой* - форме следует остановиться более подробно. С конца XIX века в странах с демократическими институтами роль государства в регулировании общественной жизни возрастает, таким образом,

⁹⁸ Курбатова М.В., Левин С.Н. Деформализация взаимодействия власти и бизнеса// Вопросы экономики. 2005. № 10. С.119-131.

⁹⁹ Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ ВШЭ. 2003.С. 42.

разрастается государственный аппарат, увеличивается количество государственных служащих. Одновременно зарождается крупный капитал, кланы которого, борются за экономические выгоды, уходя при этом от системы разовых взяток государственным служащим к схемам прямого влияния на деятельность политиков и других высших чиновников, тем самым ставя их на службу своим интересам.¹⁰⁰ Кланов формируются как на семейно-родственной основе, так и на основе дружественных связей, иногда даже не связанных с профессиональной и служебной деятельностью.

О.В. Крыштановская выделяет в составе клана основные характерные элементы: во-первых, наличие известного политического лидера во главе группы политической поддержки клана; во-вторых, наличие собственных финансово – экономических ресурсов; в-третьих, наличие в составе клана интеллектуальной поддержки, а именно, средств массовой информации, аналитических и экспертных служб и т.д.; в-четвертых, наличие поддержки среди представителей силовых структур.¹⁰¹ Подобная организация позволяет кланам патронировать как отдельные институты, подчас влияя на всю институциональную архитектуру отрасли или территории, так и оказывать мощное информационно-символическое воздействие на позиции участников того или иного управленческого проекта.

В контексте анализа клановых оснований институциональной коррупции Д. Делла Порта акцентировал внимание на навыке политика-бизнесмена налаживать отношения, формировать доверительные связи, способствовать выполнению взаимных обязательств и предоставлению услуг. Политиком-бизнесменом в этом случае является политик, который рассматривает политику как средство накопления средств, влияния и власти. По его мнению, если способность создавать сети вознаграждается в традиционной политике, то в условиях распространения коррупции она

¹⁰⁰Суворин Э.В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ): дисс... канд. полит. наук. 23.00.02/ Эдуард Витальевич Суворин. Москва. 2008. С. 30.

¹⁰¹ Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. С.127.

направлена не только на увеличение личной власти, но и на создание необходимого «прикрытия» внутри партии, в других партиях, гражданском обществе и государственных институтах.¹⁰²

Сопутствующий анализ сетей институциональной коррупции прослеживается и на примере клиентелизма. Так, М.Афанасьев определяет клиентелу как форму «социально - личной или групповой зависимости, происходящей вследствие неравномерного перераспределения инструментов власти».¹⁰³ Иными словами, клиентелизм – это отношение личной зависимости, выражающееся в асимметричном обмене ресурсами и статусными позициями. И. Амундсен, считая, что клиентелизм - это усложненная иерархическая сеть отношений между патроном и клиентом, благодаря которой патрон оказывает услуги и (государственную) поддержку своим клиентам в обмен на политическую и материальную поддержку. Эти клиентелистские сети «взаимного обмена» или «сети взаимодействия» используются патронами на разных уровнях для усиления поддержки через выбор и распределение богатства и престижа, конструирования особой социальной стратификации. Особое внимание И. Амундсен уделял такой характеристике политических коррупционных сетей, как «коллективизация», когда участвовать в коррупционной практике оказывается намного выгоднее, чем разоблачать или противостоять ей. Иными словами, феномен клиентелизма, как отмечает Е.К. Лазарев, можно определить в качестве отношения личной зависимости, проявляющееся в асимметричном обмене ресурсами и статусными позициями.¹⁰⁴ В рамках распространения такой системы деловых связей эффективность системы предоставления обществу государственных услуг подрывается за счет неэффективной кадровой политикой, базирующейся на раздаче должностей и политической

¹⁰² Делла Порта Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии // Международный журнал социальных наук. 1997. № 16. С.55-59.

¹⁰³ Афанасьев М.Н. Клиентелла в России вчера и сегодня // Полис. Политические исследования. 1994. №1. С. 121-126.

¹⁰⁴ Лазарев Е.К. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций // Полис. Политические исследования. 2010. № 2. С. 106-121.

лояльности. В авторитарных и тоталитарных государствах клиентарные связи становятся едва ли ни главным механизмом, обеспечивающим функционирование системы политического управления. Так, в частности, было и при советской власти, когда патронаж, связи и протекции имели не меньшее значение, чем законы и постановления,¹⁰⁵ да и сейчас существует немало фактов, подтверждающих наличие такого рода явлений.

Наличие клановых и клиентелистских оснований сетей институциональной коррупции ярко демонстрирует роль культурно-исторических факторов, которые непосредственно влияют на характер отношений власти и общества, создающих основу для того или иного типа политического режима и механизмов управления обществом. В целом, в открытых, делиберативных режимах с развитой системой коммуникации власти и общества в силу широкого распространения ценностей демократии и гражданского контроля низка вероятность доминирования неформальных отношений между представителями государства над формально установленными правилами. В государствах же с закрытыми политическими системами, принудительно распространяющих ценности официального патриотизма, коррупция нередко превращается в доминирующую институцию, изменяющую стратегическое направление социально-экономического развития страны.

Наряду с этими общими суждениями, отечественные ученые М.И. Левин и Г.А. Сатаров предлагают историко-культурную классификацию коррупционных практик, обращая свое внимание и на региональную специфику их формирования.¹⁰⁶ Прежде всего, они выделяют *западную* модель, для которой типична отделенность власти от бизнеса, невысокий уровень бытовой коррупции и преобладание стратегии «захвата государства» со стороны бизнеса (устанавливающего неформальный контроль над

¹⁰⁵ Willerton J.P. Patronage and Politics in the USSR. Cambridge, New York. Sydney: Cambridge University Press. 1992. P. 110-111.

¹⁰⁶ Левин М. И., Сатаров Г. А. Коррупция в России: классификация и динамика// Вопросы экономики. 2012. № 10. С. 4-29.

процессом принятия решений). В этой модели, отличающейся высоким уровнем общественного контроля за поведением чиновников и политиков, те или иные разновидности коррупционных сетей возникают редко, а если и возникают, то они невелики и не контролируют отдельные сферы принятия решений. В этом контексте мощных предпосылок для формирования институциональной коррупции в странах с такой моделью взаимоотношений государства и общества не прослеживается. В то же время *восточная* модель предполагает плотные сетевые связи бизнеса и государства, широкое распространение патрон-клиентских связей и принципов, что создает благоприятные условия для институционализации коррупции в системе государственного управления.

Латино-американская модель, по мнению этих ученых, основана на доминировании крупного бизнеса над представителями власти, в результате чего коррупция укореняется в сетях экономического и административно-политического обмена. Таким образом, система государственного управления не может функционировать без неформальных коммуникаций, ориентированных на сетевое использование общественных ресурсов и ресурсов бизнеса (в виде поборов, коррупционных услуг и проч.). Африканская модель представляет собой разновидность патриархальных отношений, где доминируют клановая организация системы государственного управления и силовой контроль власти над бизнесом. Отдельно авторы выделяют *социалистическую* модель, существующую в рамках плановой экономики. В данном случае, по их мнению, объективных причин для появления институциональной коррупции не существует, а коррупционные практики возникают в основном на бытовом уровне для компенсации дефектов централизованного управления и низкого качества, создаваемых системой государственного управления товаров и услуг.

Ю.В. Голик и В.И. Карасев также рассматривают культурные основания и модели коррупционных отношений.¹⁰⁷ В случае с *азиатской* моделью коррупция объявляется общественно приемлемым культурным и экономическим явлением, тесно связанным с функционированием государственных институтов (например, бакшиш или гуанкси), где тотальный государственный контроль во всех сферах общественной жизни сочетается с авторитарной политической культурой. Например, на Филиппинах особенностью политико-административной системы является клиентелизм, выражающийся в обязательной благодарности (подарке) чиновнику. В азиатскую патерналистскую культуру вплетены представления о правильности и даже необходимости дискреции в органах власти. Чем выше статус актора в иерархической лестнице, тем больше степень его самоуправства, что на практике отражается в абсолютной безотчетности средних и высших должностных лиц.

Свои особенности институциональной коррупции сложились и в Китае, который страдает от ее масштабов. И это неслучайно, поскольку государственное управление отличается здесь высокой степенью закрытости, законы принимаются, минуя процедуру общественного обсуждения, отсутствует свободный доступ к информации о намечающихся изменениях в законодательстве, и даже не публикуются декларации о доходах и имуществе крупных чиновников. В целом, специфика азиатской модели коррупции заключается в том, что в центральный аппарат управления по умолчанию встроены коррупционные риски, облегчающие ангажированным администраторам получение политической и экономической ренты.

Авторы также описывают и *африканскую модель* институциональной коррупции, которая строится, по их мнению, на власти основных экономических кланов, которые приобрели ее незаконными средствами, за счет неформальных договоренностей. В африканских странах чиновник

¹⁰⁷ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. Монография. СПб.: Юридический центр-Пресс. 2005.

зачастую получает образование на деньги, собранные для него всеми членами его деревни. Став чиновником, он считает себя обязанным помогать всем односельчанам, которые приезжают в столицу. Если он становится чиновником высокого ранга, то, зачастую формирует подчиненный ему аппарат из земляков, таким образом развивается институт землячества¹⁰⁸. Ситуация, сложившаяся в странах Африки, характеризуется «продажей власти» группе родоплеменных, этно-региональных кланов, которые политическими методами обеспечивают свое доминирование, что делает невозможным построение демократических институтов.

Одним из классических примеров такой модели являются политические режимы малавийских диктаторов Х. Банда, Б. Мулузи и Б. Мутарика, которые отличались хронической коррупцией и полным господством «лидеров» и их свиты над экономическими акторами. Так, правительство Б. Мулузи занималось присвоением финансовой помощи, полученной от Великобритании, продажей в корыстных целях продовольственных запасов в другие государства, чем обрекло население страны на голод. Президент Нигерии генерал С. Абача и члены его семьи были уличены в краже из казны 5 млрд долл. США. При этом более 200 млрд долл. нигерийских нефтяных доходов (из 300 млрд.) в 1980–1990-е годы были потеряны в результате коррупции, хищений и бесхозяйственности.¹⁰⁹ В целом можно сказать, что такие разновидности институциональной коррупции жестко связаны с неконсолидированным характером политической власти и наличием олигархического консенсуса между финансово-бюрократическими группами.

При анализе *латино-американской модели* ученые указывают на наличие могущественных теневых и криминализированных секторов

¹⁰⁸ Чертков В.Л. Чиновничество тропической Африки// Народы Азии и Африки. 1984. № 2. С. 56–59.

¹⁰⁹ Пасс А. А. Понимание феномена коррупции в современной западной и российской политологии: основания интегративного подхода//Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения. 2018. Т. 2. №4. С. 470.

экономики, соизмеримых по своему значению и влиянию с государственными. Попустительство коррупции в большинстве стран Латинской Америки привело к тому, что теневые и криминальные секторы достигли огромного влияния. В результате власти оказались втянуты в затяжное противостояние с мафиозными кланами, которые возглавляют структуры, по сути, дублирующие функции государственных институтов. Политическая нестабильность в такого рода странах делает возможной - на волне борьбы с коррупцией – установление диктатуры и даже переход к африканской модели институциональной коррупции.

Показателен пример Парагвая, где с 1954 по 1989 годы диктаторский режим А. Стресснера, обеспечивался негласным консенсусом по поводу распределения ресурсов и привилегий между военными, бюрократией и правящей партией «Колорадо». Даже по прошествии почти трех десятилетий после свержения диктатора современная парагвайская элита склонна воспроизводить усвоенные практики и сохранять приверженность тем же негласным принципам, которые были приняты ею в 1950–1980-е годы.

Анализируя *западно-европейскую* модель, ученые также отмечают низкий уровень коррупции в обществе, которая – в силу высокой политической культуры населения - воспринимается обществом как аномалия, сопряженная с нарушением закона. Открытость европейской модели жизнеустройства обеспечивается комплексом институциональных, организационных и морально-этических установок. Общества, в которых укоренилась эта модель, прошли длительный путь исторического развития демократии, поэтому неформальные институты последовательно вытеснялись на периферию общественной жизни, перестав играть заметную роль в политическом процессе этих стран. Хотя, конечно, с исторической точки зрения в европейских странах коррупционные практики также имели место быть. Например, вплоть до начала XX века служба в колониях многими чиновниками метрополии рассматривалась как выгодное вложение. В Испании это выражалось в продаже ряда должностей на публичных

аукционах. Голландские «управленцы» в Батавии (Индонезия), занимаясь лоббированием интересов крупных компаний, уплачивали вышестоящим властям взносы в «благодарность за должность».

Отметим также, что во многих других *национальных* моделях институциональной коррупции ее черты определялись специфическими социально-экономическими и политическими условиями. Включая, конечно, и состояние массовых форм общественного сознания и культуры. Так, в современной России имеются признаки различных типов коррупции, которая в настоящее время представляет собой во многом органический элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими, культурологическими.¹¹⁰

Причины, лежащие в основе процессов институционализации коррупции в России, по мнению ведущих специалистов, имеют глубокие исторические корни и являются продолжением социально-экономических и ментально-культурных традиций предшествующего исторического развития страны.¹¹¹ Традиция давать подношения должностным лицам уходит корнями в систему «кормлений», окончательно сформировавшуюся во времена Великого княжества Московского (XIV-XV веков). Это был период становления централизованного государства, когда власть от князя стала переходить в руки его приближенных. Обычай преобладал над действующим законодательством, когда подношения людям, играющим важную роль при принятии решений по распределению собственности или ее хозяйственному использованию, представлялись естественными и постепенно переносились на взаимоотношения с представителями государственной власти в целом, приобретая, тем самым, характер устойчивого, постоянно повторяющегося явления. Что, собственно, и способствовало началу институционализации

¹¹⁰ Гилинский Я.И. Коррупция, теория, российская реальность, социальный контроль// Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. Бишкек: Промтехком. 2003. № 1 (6). С. 238-255.

¹¹¹ Римский В. Л. Социальные практики российской коррупции//Бизнес. Общество. Власть. 2014. №19.С. 69.

таких отношений, а в дальнейшем укрепило питательную почву для таких коррупционных проявлений.

В XVI веке система местного управления не предусматривала регулярного жалования для чиновников и на легальном основании позволяла им собирать «корм» деньгами и продуктами с просителей, заинтересованных в их деятельности, что известно под названием «система кормления», которая была официально отменена в 1556 году, хотя привычка обогащения за счет других сохранилась. XVII век знаменует новую волну институционализации регулярных подношений чиновникам, широко распространившись среди государевых служащих. Так, при Петре I государственный аппарат был настолько многочисленным, что была даже восстановлена система кормления под предлогом трудностей содержания аппарата за счет казны, что по сути означало прямую мотивацию государства на распространение взяточничества. После Октябрьской революции сменялись лишь формы коррупционного поведения чиновников. В частности, с 20-х годов стала укрепляться такая форма коррупционной практики, как сращивание предпринимательства с государственной бюрократией. Этот процесс получил свое дальнейшее развитие и в советский период, трансформировавшись в слияние партийной бюрократии с крупнейшими контролерами и теневыми собственниками общественных ресурсов.

Новый виток институционализации коррупции следует отнести к реформенным 1990-м годам, периоду перехода к новой экономической системе, где коррупция выступала в качестве инструмента внедрения элементов рыночных отношений в плановое хозяйство. Этот тип деловых отношений преобладал во властных структурах, связанных с распределением и решением вопросов финансирования, кредитования, приватизации, лицензирования, импорта и экспорта, распределения фондов, создания и регистрации предприятий, то есть во вопросах, касающихся финансовых операций. На фоне ваучеризации, открытого (практически за бесценок)

доступа к приватизируемым активам – заводам, фабрикам, природным ресурсам, – сформировался чиновничье-предпринимательский клан (кланы), который легко осуществлял подкуп чиновников всех рангов ради процветания и укрепления олигархического капитализма. В результате в первом десятилетии нулевых в России возникла узкая, но очень группировка, состоящая из более чем 130 тыс. долларовых миллионеров и ста долларовых миллиардеров.¹¹²

Современный этап развития российского государства демонстрирует существование латентных сетевых негосударственных альянсов, принимающих непосредственное участие в принятии политических решений. Согласно данным Всемирного банка объем коррупции в России составляет 700 млрд долл. США (около 48% ВВП).¹¹³ По рейтингу Международного центра антикоррупционных исследований Transparency International Россия в 2018 году по индексу восприятия коррупции заняла 138 место среди 180 стран,¹¹⁴ что однозначно свидетельствует об огромном уровне зависимости российской экономики от институциональной коррупции.

В целом, большинство ученых признает, что ее нынешний, крайне высокий уровень и масштаб распространения обусловлен неэффективностью институционального дизайна и слабой репрезентативностью представительных механизмов, низким качеством государственных институтов, низким доверием граждан к институтам власти, что в итоге провоцирует высокую активность сетевых структур правящего класса. Причем, деятельность последних разрушает не только общественный характер отечественной экономики, но и утверждаемые демократической Конституцией принципы и механизмы гражданского контроля. А это

¹¹² Римский В. Л. Социальные практики российской коррупции//Бизнес. Общество. Власть. 2014. №19. С. 70.

¹¹³ Румянцева Е.Е., Тер-Овсепян С.В. Методология количественной оценки совокупного финансово-экономического ущерба от коррупции//Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2015. №1. С. 213-219.

¹¹⁴ Индекс восприятия коррупции – 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018> (дата обращения 05.06.2019).

способствует и нарастанию рисков политической дестабилизации, и разрушению ценностей открытого общества. В то же время следует признать, что сложившаяся асимметрия публичных и сетевых структур, усиление роли референтных сообществ правящего класса не только отражает низкую эффективность государственных институтов, но и является одним из оснований механизма государственного управления.

Как можно видеть, институциональная коррупция представляет собой систему скрытых от общества, разветвленных взаимодействий сетевых коалиций государственных и негосударственных акторов, встраивающихся в архитектуру формальных институтов, препятствующих выполнению ими предписанных функций, с целью утилитарного использования общественных ресурсов. Она представляет собой высший уровень развития коррупционных отношений, в социальную основу которых заложены патрон-клиентские отношения. Именно такими отношениями сопровождается формирование сетевых ассоциаций правящего класса, прежде всего, связывающих чиновников и политиков с представителями (собственниками, контролерами) крупных корпораций в сфере бизнеса и финансов.

Опасность для системы государственного управления данной формы коррупции связана с постепенным инкорпорированием в сетевую структуру формальных институтов государственной власти, превращением коррупционных отношений из правонарушения в повседневную практику, предопределяющую процесс принятия решений и перепрограммирующей разработку государственной политики. Иными словами, институциональная коррупция способна заменить собой формализованную систему государственного управления в условиях низкого качества государственных институтов и слабости законодательного контроля общества за структурами

управления и власти. В результате в государстве и обществе формируется специфическая «коррупционная культура», где ключевыми основами становятся правила и традиции, которые стоят выше закона.

История показывает, что процессы институционализации коррупции возникали и усиливались на фоне и в связи с ослаблением государства, заменой идеологической парадигмы служения общественным интересам на идеологию господства частного интереса, создания возможностей личного обогащения и создания условий для присвоения административной ренты за счет перераспределения общественных ресурсов, при отказе чиновников от ответственного служения интересам общества, на основе соединения частного предпринимательства и государственной службы. Сегодня, оценивая уровень коррупции в мире, можно говорить об условной градации всех стран на две большие категории - те, которые успешно справляются с этой проблемой, и те, для которых коррупция представляет неразрешимые трудности.

Независимо от моделей, сложившихся в тех или иных государствах, эта разновидность коррупции неизбежно ведет к доминированию неформальных отношений при принятии государственных решений, разъедающих правовые и административные нормы и принципы управления, способствующих непроизводительной аллокации ресурсов. Действуя на микрополитическом уровне, она вытесняет любые формы гражданского контроля – а вместе с ними и интересы рядовых граждан – из проектирования и планирования как тактических, так и стратегических целей. Порождая и укрепляя позиционирование сетевых альянсов в системе государственного управления, институциональная коррупция разобщает совместную деятельность публичных институтов, усиливает неконструктивную межинституциональную конкуренцию, подрывает функционал органов власти и управления.

В этом смысле следует признать достаточно аргументированной позицию отдельных ученых, полагающих, что в ряде случаев эволюция

институциональной коррупции способствует формированию тех фактических цепочек принятия государственных решений, которые выносятся за пределы административной иерархии центры принятия решений, порождая, тем самым, некое «второе ядро» государственного управления, играющее решающую роль при распределении ключевых общественных ресурсов.¹¹⁵ Эта логика эволюции институциональной коррупции создает предпосылки принципиального устранения из целей государственной политики общегражданских интересов и постепенного превращения государства в управленческую структуру, полностью подчиненную интересам неформальных ассоциаций правящего класса.

¹¹⁵ *Соловьев А.И.* Политическая повестка правительства или зачем государству общество? // Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 8-25.

Глава 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

§ 1. Институты и механизмы противодействия коррупции в мировой политической практике

Разнообразие источников и разновидностей институциональной коррупции обуславливает столь же широкий спектр средств и методов противодействия этому явлению. В то же время, учитывая сетевые источники институциональной коррупции, имеет смысл говорить о *трех* принципиальных направлениях противодействия этому явлению.

Прежде всего, следует говорить о наиболее распространенных мерах, условно говоря, *организационно-правового* и в определенном смысле традиционного для государства характера. Но традиционного не в плане использования отживших, не соответствующих времени инструментов, а обновления тех привычных способов и методов, которые длительное время применялись и применяются (трансформируя свои формы) в различных государствах. Эти меры полностью сохраняют свое значение и в настоящее время.

В целом все эти методы включены в разрабатываемую всеми государствам антикоррупционную политику, включающую в себя разработку и осуществление разносторонних мер, предпринимаемых как властями, так и общественными структурами для устранения причин и условий, порождающих институциональную коррупцию. Так, под такими государственными антикоррупционными мерами, прежде всего, понимается разработка нормативно-правовой базы, ориентированной на совершенствование и обновление формально закрепленных инструментов противодействия коррупции, непременно включающих в себя и требования соответствующих международных документов.

С одной стороны, такой подход вполне оправдан, так как именно через установление подобных норм предполагается повысить ответственность

чиновников и политиков за принимаемые решения, повысить для них риски коррупционного поведения за счет ужесточения требований и ответственности к их профессиональной деятельности. С другой стороны, необходимо понимание того, что введение или ужесточение санкций за коррупционное поведение не может рассматриваться как единственный эффективный способ противодействия, особенно институциональной разновидности коррупции. Сетевая природа институциональной коррупции и укорененность ее в системе властных отношений означают, что исключительно организационно-правовое противодействие не даст ожидаемого эффекта, что в том числе связано еще и с объективными сложностями идентификации коррупционных сетей, взаимозависимостью их участников, имеющих навыки и опыт использования легальных ограничений в своих утилитарных интересах. В этом смысле государству необходимо использовать и методы *сетевого противодействия* коррупционным структурам и практикам.

Кроме того, как представляется, значительную поддержку в противодействии коррупционному поведению и механизмам незаконного возмездного исполнения государственных полномочий могут оказать механизмы *общественного противодействия*. Это связано, прежде всего, с сетевой природой гражданского общества, способностью граждан объединяться, в том числе, в виртуальном пространстве, для совместного решения актуальных для их проблем, инвестирования в этот своих усилий и ресурсов. Общественные механизмы противодействия крайне важны, так как, во-первых, граждане несут на себе издержки коррупционного поведения чиновников и политиков, что мотивирует их более пристально следить за процессами властвования и принятия решений. Во-вторых, благодаря ним в публичное пространство попадает информация о фактах коррупционного поведения, становится возможным, в том числе, проявить латентные коррупционные сетевые связи. В-третьих, активация общественных механизмов противодействия благоприятствует формированию установки на

неприятие, нетерпимость к коррупционному поведению. Иными словами, успех в противодействии институциональной коррупции определяется комбинацией традиционных легальных и общественных механизмов.

Мировой опыт проведения антикоррупционной политики демонстрирует использование разнообразных механизмов и их комбинаций, способствующих снижению уровня коррупции. Результатом коллективных усилий государств по противодействию коррупции стала разработка и имплементация серии международно-правовых актов ООН, Совет Европы, ОЭСР, Европейского Союза, которые определили общепризнанный пакет стандартов, мероприятий и правил, которым могут пользоваться все страны для укрепления режимов государственного регулирования в области борьбы с коррупцией. Главная задача международных антикоррупционных стандартов заключается в унификации подходов национального законодательства различных государств в противодействии с коррупцией, разработке рекомендаций по предупреждению и выявлению коррупционных преступлений.

Значительную роль в стандартизации подходов международного законодательства разных государств играют международные организации. Так, в Организации Объединенных Наций вопрос противодействия коррупции занимает одно из центральных мест.

В комплексе разработанных правовых мер противодействия коррупции имеются такие, которые направлены на достижение такого уровня предостережения от социально – опасных преступлений для международных сообществ, когда потерпевшим субъектам было бы гарантировано справедливое возмещение ущерба, на основании международных стандартов определения коррупционных деяний, с учетом общих юрисдикционных параметров и неотвратимостью преследования и наказания виновных.¹¹⁶ Так, например, в программе ООН акцент сделан на уменьшение уровня

¹¹⁶ Камназаров М.М., Сарсенов А. Роль международных организации в борьбе с коррупцией: научно-исследовательские материалы по противодействию коррупции. URL: http://supcourt.kz/rus/sudebnaya_sistema/nusd/sd.html (дата обращения 13.07.2019).

коррупции, как приоритетного направления на национальном и международном уровнях, которое можно добиться путем:

- создания обстановки неподкупности, которая бы могла изменить порядок и поведение ее участников;
- обеспечения соблюдения законности.¹¹⁷

Генеральная Ассамблея ООН приняла ряд законодательных инициатив, направленных на борьбу с коррупцией на международной арене. Например, резолюция 30-й сессии¹¹⁸ 1975 года впервые осудила коррупцию, выделила ее виды, и призвала государственные власти принять все необходимые меры для предотвращения любого вида коррупции, применив карательные меры к нарушителям.

В декабре 1996 года в продолжении резолюции 1975 года подписана еще одна о борьбе с коррупцией,¹¹⁹ в которой приняты положения международного кодекса поведения государственных служащих. В этом же году резолюцией впервые закреплён порядок действий по борьбе с коррупцией при международных коммерческих операциях.¹²⁰ В развитие указанных документов в 2000 году на 62-ом пленарном заседании принята резолюция,¹²¹ предусматривающая меры против транснациональной организованной преступности. В декабрьской резолюции этого же года¹²²

¹¹⁷ Квашис В. Преступность и правосудие: ответы на вызовы XXI века. Российская юстиция, 2000. № 9. С. 34- 37.

¹¹⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 ноября 1975 года № A/RES/3379 (XXX) «Ликвидация всех форм расовой дискриминации».

¹¹⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 года № 51/59 «Борьба с коррупцией».

¹²⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 года № 51/191 «Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях».

¹²¹ Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

¹²² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 04 декабря 2000 года № 55/61 «Эффективный международно-правовой документ против коррупции» (по докладу Третьего комитета (A/55/593)).

была попытка разработать перечень международно – правовых документов и рекомендаций против коррупции.

Вопрос противодействия коррупции стоит в повестке дня Комиссия ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. В итоге, в октябре 2003 года с учетом заключения межправительственной группы исследователей Резолюцией 56/4¹²³ принята Конвенция ООН против коррупции, в основе которой уже были заложены многочисленные международные документы по противодействию коррупции, например, Конвенция Организации американских государств от 29 марта 1996 года, Конвенция о борьбе с коррупцией в европейских сообществах от 26 мая 1997 года, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Организации экономического сотрудничества и развития от 21 ноября 1997 года, об уголовной ответственности за коррупционные преступления Комитета министров Совета Европы от 29 января 1999 года, о гражданско – правовой ответственности за коррупционные деяния от 4 ноября 1999 года, Конвенция от 12 июля 2003 года о предупреждении коррупции и противодействии ей и др.

В целом Конвенция ООН зафиксировала следующие цели для государств-участников:

- 1) содействие принятию и укрепление мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;
- 2) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов;
- 3) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.¹²⁴

¹²³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года № 58/4 «Конвенция Организации Объединенных наций».

¹²⁴ Там же.

ООН, будучи обеспокоенной серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, призывает государств-участников Конвенции к активному международному сотрудничеству в борьбе с коррупцией, в том числе в области расследований коррупционных правонарушений и обмена опытом в расследовании этих фактов. Стоит отметить, что практически половина объема текста Конвенции посвящена регулированию этих взаимоотношений.

Кроме ООН, активное участие в антикоррупционной деятельности, выработке механизмов противодействия, принимают и организации, действующие при ООН. Например, разработкой программы «Всемирная программа против коррупции»¹²⁵ занимались Институт Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия и Центр по предупреждению международной преступности. В рамках указанной программы были согласованы и подписаны многие документы, включающие в себя рекомендации государствам по регулированию и совершенствованию их уголовного законодательства в области борьбы с коррупцией, где также обобщена антикоррупционная практика на различных уровнях.

В этой связи стоит обратить внимание на Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию,¹²⁶ в которой сделан акцент на необходимость в первоочередном порядке проводить унифицированную уголовную политику, которая направлена прежде всего на защиту интересов общества от коррупционных проявлений как на законодательном уровне, так и на уровне превентивных мер. Задачей Конвенции стало соответствующая работа международного сообщества в сфере уголовного законодательства государств – членов Конвенции прежде всего для устранения опасности основополагающим принципам демократии, эффективному управлению,

¹²⁵ Смирнова А.А. Аналитическая записка к проекту федерального закона 251008-4 О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции// Ратификация международных договоров Российской Федерации. Москва. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/3/4739/17025> (дата обращения 06.08.2019)

¹²⁶ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS 173 (г. Страсбург. 27.01.1999).

экономическому развитию страны, общественным институтам и моральным устоям общества. Так, например, в Уголовном кодексе Бельгии существует отдельный раздел, посвященный коррупции лиц, выполняющих публичные функции. В нем предусмотрена ответственность за получение и дачу взятки, которая предусматривает наложение штрафа или тюремное заключение за акты коррупции в соответствии с занимаемой должностью лица, совершившего данный акт.¹²⁷

Красной линией, проходящей по всем документам, принятым ООН в сфере антикоррупционной борьбы, является необходимость создания прозрачных и открытых условий деятельности государственных органов и должностных лиц. В то время как, эта открытость может быть достигнута только при свободном информационном обеспечении. В этом смысле можно сделать вывод, что ООН стала основоположником и координатором правовой базы для международного сообщества в сфере антикоррупционной борьбы.

В качестве рекомендаций ООН призывает все государства в обязательном порядке принимать национальные программы по борьбе с коррупцией, с обязательным включением в них институтов гражданского общества. При этом в плане должна содержаться конкретная стратегия, где поставлены четкие и выполнимые цели, разработаны пути их достижения, показатели, на основании которых будет определяться достижение целей, сроки выполнения мероприятий, ответственные исполнители и контролирующие органы. Первоочередное внимание в этих программах уделено созданию механизмов и системы эффективного контроля, в том числе и за работой негосударственных организаций и широкого спектра независимых средств массовой информации. Важно, чтобы антикоррупционная политика учитывала все уровни власти и сферы жизни,

¹²⁷ Уголовный кодекс Бельгии. Пер.с фр. яз. Г.И. Мачковского. Спб.: Юридический центр Пресс. 2004. С. 354-355.

так как лучшим способом борьбы с коррупционными проявлениями в сфере государственного управления является ее предупреждение.

Координацией международного сотрудничества по антикоррупционной борьбе занимается Экономический и Социальный Совет¹²⁸ (далее - ЭКОСОС). В его составе работает Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, в функции которой включены:

- подготовка конгрессов ООН,
- подготовка антикоррупционных программ для международного сотрудничества,
- разработка заключений и докладов для Генерального секретаря ООН, регулирование обмена опытом между государствами – членами ООН и др.

С регулярностью раз в пять лет созываются эти Конгрессы для передачи передового опыта между государствами и экспертами в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

Стоит также обратить внимание на 2000 год, год создания Всемирной организации парламентариев против коррупции (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption). Эта организация на своей площадке собирает группы парламентариев – экспертов в области борьбы с коррупцией для обмена опытом. Так, например, в 2010 году в Мексике, было принято решение о создании специального органа при ООН для мониторинга международной ситуации в сфере контроля за исполнением положений Конвенции ООН.

В этом же году принимается Комитетом министров Советом Европы Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, где осуществлена попытка определения общих международных норм в сфере гражданского законодательства и коррупции. Например, в статье 2 содержится понятие «коррупция», как «просьба, предложение, дача или

¹²⁸ Официальный сайт Экономического и Социального Совета. URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/about/index.shtml> (дата обращения 06.08.2019)

принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания».¹²⁹

Европейский Союз также внес вклад в антикоррупционную борьбу. Так, в 1995 году были приняты Конвенция по защите своих финансовых интересов и Первый протокол к этой Конвенции, где излагаются требования для должностных лиц и государств, направленные на противодействие коррупции. В 1997 году был принят Второй протокол к Конвенции, в нем содержатся в основном вопросы ответственности за коррупцию для юридических лиц, за отмывание денег.

Всемирная торговая организация создала Соглашение о государственных поставках, касающееся приобретения товаров и услуг, включая выполнение работ государственного подряда и оказание услуг общественного пользования, чтобы обеспечить условия открытости и прозрачности международному сотрудничеству в области снабжения.

Международный валютный фонд, в свою очередь, также не остался в стороне от разработки антикоррупционных мер, например, одной из его функций является финансирование программы по совершенствованию управления в сфере экономики, анализа возникновения и существования коррупции в регионах.

В 2001 году в составе Всемирного банка создали Департамент по борьбе с коррупцией, мошенничеством и корпоративными нарушениями, целью которого стало расследование поступающих обращений по вопросу мошенничества и коррупции в сфере проектов Банка, а также обращений о неэтичном поведении служащих. В опубликованном годовом докладе 2015 года Управления Группы Всемирного банка по борьбе с

¹²⁹ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS 174 (Страсбург, 04.11.1999).

мошенничеством, коррупцией и корпоративными нарушениями¹³⁰ отмечается прогресс, обусловленный действием санкций, совершенствованием методов проведения проверок, корпоративных расследований, инструментов упреждающей диагностики и мониторинга соблюдения надлежащей практики. В докладе подчеркивается важность систем раннего реагирования и обмена знаниями как ключевых элементов поддержки Глобальной инициативы по искоренению коррупции.

Активно принимает участие в антикоррупционной борьбе международная Организация экономического сотрудничества и развития¹³¹ (далее - ОЭСР). Законодательные инициативы ОЭСР в сфере антикоррупционной политики базируются на принятой в 1997 году Рекомендации по борьбе со взяточничеством в международных деловых операциях и на Конвенции по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций.¹³² Организация смогла создать справедливые условия для предпринимателей, чей бизнес находится за границей, которые заключаются в получении выгоды от сокращения крупных нелегальных сделок и платежей.

Опыт противодействия коррупции различных стран не исчерпывается международными конвенциями и договорами. В зависимости от уровня экономического развития, благосостояния населения, культурных и религиозных особенностей различные страны используют уникальные методы и инструменты по борьбе с коррупцией. Например, к ним можно отнести следующие меры, институты и механизмы:

1. Создание специализированного многоцелевого антикоррупционного органа (*Гонконг, Сингапур, Латвия, Литва*). Основной причиной создания антикоррупционных институтов является решение

¹³⁰ Официальный сайт The World Bank. URL: www.worldbank.org/ (дата обращения 06.08.2019)

¹³¹ Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <http://www.oecd.org/> (дата обращения 06.08.2019)

¹³² Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (Стамбул, 21.11.1997).

конкретной проблемы коррупции и снижение ее уровня при содействии специализированного органа. Самыми известными из таких универсальных антикоррупционных органов является: Независимая комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге (далее – Комиссия) – многоцелевой орган, который является примером комплексного подхода и сосредоточения в пределах одного органа всех основных функций по предотвращению и борьбе с коррупцией – разработка политики, аналитическая деятельность, взаимодействие с обществом и информирование, мониторинг, расследование, уголовное преследование.¹³³

К полномочиям Комиссии относятся:

- уголовное преследование случаев коррупции с помощью эффективных оперативно-розыскных и следственных мероприятий;
- устранение условий, способствующих коррупции, путем внедрения коррупционно устойчивых практик;
- просветительская работа среди населения с целью разъяснения вреда, который наносит коррупция и укрепление общественной поддержки в борьбе с коррупцией.

Подчиняется Комиссия напрямую генерал-губернатору Гонконга, таким образом, никакие ведомственные структуры не могут воздействовать на ее функционирование. Высокий уровень оплаты труда привлек на работу высококвалифицированные кадры, у которых отсутствует мотивация к дополнительному обогащению. Большую часть работы Комиссии занимает профилактика коррупции, то есть устранение возможности взяток в областях, которые наиболее подвержены коррупции. Так, например, Комиссия в первую очередь проводит проверки в ведомствах и министерствах, которые взаимодействуют с бизнес-структурами (строительство дорог, домов, учреждений).

¹³³ Зарубежный опыт создания и деятельности специальных антикоррупционных органов. Научно – практическое пособие. URL: https://studbooks.net/84686/pravo/zarubezhnyy_opyt_sozdaniya_i_deyatelnosti_spetsialnyh_anti_korrupcionnyh_organov (дата обращения 06.08.2019)

Опыт борьбы с коррупцией в Гонконге свидетельствует о том, что создание независимого органа по борьбе с коррупцией, наказание в виде лишения свободы до 15 лет за незаконное приобретение имущества или вкладов, отмена презумпции невиновности чиновников привели к достаточно значительным результатам. Так, в 1974 году, до начала антикоррупционной реформы, коррумпированность государственного аппарата составляла 94 %, то в настоящее время она оценивается примерно в 2-3%. Антикоррупционная реформа привела к тому, что в 2018 году в рейтинге международном рейтинге Transparency International Гонконг занял место в двадцатке наименее коррумпированных стран, а именно 18 место.¹³⁴

Гонконгскую модель борьбы с коррупцией стали применять во многих странах мира. В частности, в Республике Сингапур было создано Бюро по расследованию случаев коррупции, которое сочетает в себе как превентивные, так и репрессивные меры. Бюро является главным органом, имеющим политическую и функциональную самостоятельность, а также выполняющий две основные задачи:

- проведение расследований в государственном и частном секторах;
- изучение коррупционной практики с целью минимизации возможностей для коррупционных преступлений.

Бюро провоцировало следствие даже против министров правительства Ли Куан Ю и его близких родственников, так ряд министров были приговорены к действительным срокам заключения. Данными действиями Ли Куан Ю продемонстрировал всем гражданам страны, что в его правительстве министры и иные ответственные должностные лица должны быть неподкупными и высококвалифицированными.

В настоящее время проведенные в Сингапуре меры продемонстрировали значительные результат. Строгие санкции за

¹³⁴ Transparency International: The Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/index-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballovo-iz-100-i-138-mesto.html> (дата обращения 06.08.2019)

коррупционные правонарушения: штраф может достигать 100 000 долларов, а лишение свободы предполагается до пяти лет, а также повышение уровня оплаты труда государственных служащих, привели к тому, что должностные лица государственного аппарата управления утратили мотивацию к взяточничеству. В рейтинге Transparency International, составленном по принципу «чем ниже коррупция, тем лучше», Сингапур занимает 6-е место.¹³⁵

Опыт создания в бюрократической системе специального антикоррупционного органа взят за основу в 2002 году в Латвии при создании и деятельности Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (далее - БПБК).¹³⁶ Предпосылкой для создания специализированного института по борьбе с коррупцией стал процесс присоединения Латвии к Европейскому союзу, в 1999 году страной была подписана Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», которая обязывает государства-участники создать специализированные агентства по борьбе с коррупцией.

До 2005 года БПБК находился в ведении кабинета министров, в настоящее время подчиняется премьер-министру, который имеет право отменять неправомерные решения органа, но не вправе вмешиваться в его деятельность. БПБК был учрежден в условиях все возрастающего внимания мирового сообщества к проблеме коррупции в Латвии. Целью института стало создание единого центра для проведения всех антикоррупционных мероприятий. В деятельность БПБК вошли следующие задачи:

- расследование коррупционных дел,
- внедрение просветительских антикоррупционных мероприятий,
- координация национальной политики в сфере борьбы с коррупцией,

¹³⁵ Transparency International: The Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballovo-iz-100-i-138-mesto.html> (дата обращения 06.08.2019)

¹³⁶ Официальный сайт Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией Республики Латвия. URL: <https://www.knab.gov.lv/ru/> (дата обращения 06.08.2019)

- осуществление контроля за деятельностью должностных лиц и финансированием политических партий,
- повышение профессиональной подготовки в вопросах коррупционных рисков.

Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией Латвии наделено уникальной обязанностью по проверке финансирования партий и соблюдению финансовых ограничений в ходе избирательных кампаний, что позволило остановить денежных потоки, направленные на «захват» власти влиятельными группировками.

Так, например, известное дело олигархов 2011 года. В прошлом десятилетии Латвией управлял олигархический триумvirат Айнарса Шлесерса, Айварса Лембергса и Андриса Шкеле, которые взяли на содержание Партию Шлесерса ЛПП/ЛЦ, Союз «зеленых» и крестьян и Народную партии, используя для извлечения прямой экономической выгоды. Действия БПБК Латвии, инициировавшего уголовное преследование олигархов Шлесерса и Лембергса за подкуп чиновников и торговлю должностями, привели к тому, что президент Латвии Валдис Затлерс разогнал «коррупционный Сейм», объявив досрочные выборы. В том же году был сформирован новый состав парламента, ни одна из «партий олигархов» не вошла в правящую коалицию. Таким образом, БПКБ Латвии, созданное в определенное для страны критическое время оправдывает себя и сейчас, добиваясь осязаемых результатов, демонстрируя независимость и принципиальность, укрепляя свой авторитет в обществе.

В Литве реформы в структуре власти, которые были начаты после обретения независимости, поставили вопрос о противодействии коррупции в государственных и муниципальных учреждениях. Резкое увеличение количества случаев злоупотребления служебным положением и коррупции вызвали обеспокоенность как представителей власти, так и международных организаций, поставили под угрозу имидж государства и его социально-экономическое развитие. В качестве мер быстрого реагирования, на

основании международного опыта, в 1997 году был создан специализированный орган для борьбы с коррупцией и противодействия преступлениям против государственной службы при Министерстве внутренних дел.

Специальная служба расследований Литвы (далее - Служба)¹³⁷ получила достаточно широкие полномочия – от расследования преступлений, связанных с коррупцией, до просветительской работы в сфере противодействия коррупции, координации обеспечения выполнения Национальной программы борьбы с коррупцией. С 2000 года ввиду необходимости анализа и исследования системы государственного управления на предмет наличия мер, которые локализуют возможность проявлений коррупции, а также разработки и реализации мероприятий по предупреждению коррупции Служба получила статус института, независимого от исполнительной власти, которая подотчетна президенту и Сейму Литовской Республики.

Результаты исследования показывают, что в 2018 году 12% жителей Литвы ответили, что один раз давали взятку.¹³⁸ Это вдвое меньше, чем 4 года назад. В случае с государственными служащими - взятку давали 4%, а за пять лет каждый десятый служащий получал как минимум одно предложение о взятке. В антикоррупционном рейтинге Transparency International Литве удалось последние три года стабильно удерживать 38 место.¹³⁹

Сочетание в рамках единого независимого специального антикоррупционного органа таких функций как расследование, информирование, мониторинг, уголовное преследование преступлений, связанных с коррупцией, просветительской работы в сфере противодействия

¹³⁷Официальный сайт Специальной службы расследований Литвы. URL: <https://www.stt.lt/ru> (дата обращения 06.08.2019)

¹³⁸ Отчет о деятельности Специальной службы расследований Литвы, 2018. Основные факты. URL: [https://www.stt.lt/documents/eng/STT_met_ataskaita_2017_vienlapis_\(en\).pdf](https://www.stt.lt/documents/eng/STT_met_ataskaita_2017_vienlapis_(en).pdf) (дата обращения 06.08.2019)

¹³⁹ Transparency International: The Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/index-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballof-iz-100-i-138-mesto.html> (дата обращения 06.08.2019)

коррупции, - характеризует на первый взгляд универсальный подход к решению проблемы коррупции. Однако наличие специализированных органов по борьбе с коррупцией само по себе не является залогом успешной борьбы с этим явлением. Важнейшими причинами этого являются:

- недостаточный анализ национальных особенностей о возможности применения гонконгской модели в других странах;
- слишком широкий круг полномочий нового органа, которые не поддерживаются соответствующими человеческими и финансовыми ресурсами для выполнения всех определенных задач;
- нереалистичные ожидания, вызванные ошибочной идеей, что одно-единственное агентство – даже с чрезвычайными полномочиями – может «вылечить» коррупцию без более широкой системы эффективных мер и репрессивных элементов, которые результативно выполняют свои задачи.

Таким образом, не все страны с высоким уровнем коррупции имеют достаточного опыта и ресурсов для внедрения такой модели. Но с другой стороны, демонстрация успешных результатов модели с многофункциональным органом борьбы с коррупцией в системе власти и управления является необходимым условием для разработки антикоррупционной политики государств, стоящих на пути выбора своего политического курса.

2. Институты в структуре правоохранительных органов, включая специализированные прокурорские службы (*Испания, Румыния*). В демократических обществах традиционные антикоррупционные функции, а именно выявление, расследование и уголовное преследование уголовных правонарушений, обеспечение прозрачности государственных расходов с помощью финансового контроля, открытость органов государственного управления путем доступа к информации и открытости для гражданского

общества, предотвращения конфликтов интересов и т.д. обычно осуществляются в пределах существующих государственных институтов.¹⁴⁰

Европейский опыт свидетельствует, что задачи борьбы с коррупцией успешно решаются в основном за счет эффективной деятельности прокуратуры, полиции и отдельных специализированных подразделений, а также всех правоохранительных и управленческих структур государства и общественных формирований. Например, в 1995 году в структуре прокуратуры Государственной прокурорской службы Испании была создана Специальная прокурорская служба по преследованию экономических преступлений, связанных с коррупцией, которая в 2007 году была реформирована в офис Специального прокурора по борьбе с коррупцией и организованной преступностью.¹⁴¹

Основной задачей Специальной прокурорской службы стало проведение расследований и предъявления обвинений по определенному перечню преступлений, имеющих отношение ко взяточничеству и коррупции. Предпосылкой для выделения отдельной функции в структуре прокурорской службы стала политическая обстановка в Испании, смена режимов от диктатуры Франсиско Франко к парламентской демократии. Переход Испании к демократии представлял собой типичный пример изменения сверху, когда стоящая у власти при авторитарном режиме элита взяла на себя инициативу и сыграла решающую роль в трансформации этого режима в демократическую систему.

В переходный период, в свете исторической обстановки политические организации не всегда строго придерживались строгих правил финансирования, политическая коррупция процветала. В конце октября 2014 года при непосредственном участии Специального прокурора по борьбе

¹⁴⁰Маршакова Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах // Российская юстиция. 2010. № 11. С. 67-71.

¹⁴¹Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка И. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. 2008. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf> (дата обращения 06.08.2019)

с коррупцией и организованной преступностью испанской полицией была проведена масштабная антикоррупционная операция «Púnica», во время которой было осуществлено 259 обысков и задержали 51 представителя власти, включая бывшего члена мадридского правительства.¹⁴² Однако при анализе работы данной структуры стоит выделить явную особенность, а именно структура лишена принципа независимости, то есть она имеет право рассматривать дела со статусом «особо важные», входящие в определенный перечень, который определяет исключительно Генеральный прокурор.

Опыт Испании был учтен в Румынии, где в 2002 году была создана Национальная прокурорская служба по борьбе с коррупцией, однако в отличие от Испании, прокурорская служба Румынии была создана со статусом автономной в структуре Министерства государственных дел. В 2006 году прокурорская служба Румынии преобразована в Национальный директорат по борьбе с коррупцией (далее – НАД) как структурное подразделение Прокурорской службы при Высшем кассационном суде Румынии. В настоящее время НАД пользуется определенной независимостью в пределах своего ведомства. В компетенцию Директората входит расследование и уголовное преследование на всей территории Румынии уголовных дел особой важности, связанных с коррупцией. Так, среди последних «громких дел» стали:

- в январе 2014 года экс-премьер Румынии Адриан Нэстасе получил дополнительный срок в четыре года за получение взятки в 630 тысяч евро.

- в ноябре 2014 года по обвинению в коррупционных схемах задержали главу Национального управления по борьбе с экономическими преступлениями и терроризмом Алину Бику, в январе 2017 года приговорена к 3,5 годам тюрьмы.

- в сентябре 2015 года задержан по обвинению в коррупции мэр Бухареста Сорин Опреску.

¹⁴² Феномен Podemos: избиратели готовы вознести новую партию на политический Олимп. URL: <https://espanarusa.com/ru/news/article/539981> (дата обращения 06.08.2019)

-в июне 2016 года был осужден к 4 годам тюрьмы за коррупцию брат экс-президента Румынии Траяна Бэеску - Мирча Бэеску. В рейтинге национального доверия за 2015 год антикоррупционный директорат занял первое место.¹⁴³

Институты, созданные в соответствии со второй моделью, наделяются полномочиями по ведению предварительного следствия либо уголовного преследования, как правило находятся в ведении правоохранительных органов, в связи с чем обладают меньшей степенью свободы. Важными элементами этой модели является наличие превентивной, координационной и исследовательской функции.

3. Институты по предотвращению коррупции, разработке политики и координации действий в сфере борьбы с коррупцией (*Франция, США*). В начале 1990-х годов во Франции разразились скандалы вокруг правительства М. Рокара и Э. Крессон по поводу незаконного финансирования политических партий и предвыборных кампаний, в результате чего в 1992 году было назначено новое правительство во главе с П. Береговуа.

Первым шагом П. Береговуа стало создание в апреле 1992 году Специальной комиссии по предупреждению коррупции, целью которой стала выработка решений по пресечению коррупции и экономической преступности. Так, был разработан и принят в 1993 году Закон «О предотвращении коррупции и прозрачности экономической деятельности, государственных процедур»,¹⁴⁴ который предусматривал создание Центральной службы предотвращения коррупции (далее - ЦСПК), как независимой административной службы предотвращения коррупции. ЦСПК находится в структуре органов Министерства юстиции и подотчетна главе этого ведомства.

¹⁴³Данные рейтинга национального доверия в Румынии. 2015. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/rule-of-law> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁴⁴Закон № 93-122 от 29 января 1993 года «О предупреждении коррупции и прозрачности экономической жизни и публичных процедур».

Целью работы ЦСПК стал сбор информации для соответствующих государственных органов, которая может послужить основанием для начала расследования по данному делу. Организация не имеет полномочий рассматривать дела об административных или уголовных правонарушениях, определять меры ответственности или применять к государственным служащим административных или дисциплинарных санкций. Большую часть работы организации занимает просветительская функция в различных образовательных заведениях Франции.

В 2016 году в продолжении действующего закона о предупреждении коррупции французский парламент одобрил законопроект о прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни,¹⁴⁵ где важной новеллой является создание Антикоррупционного агентства,¹⁴⁶ наделенного полномочиями по координации и контролю, методической поддержке предупреждения и противодействия коррупции в стране, а также функциями мониторинга соблюдения организациями требований об обязательном внедрении антикоррупционных мер. Агентство заменило Центральную службу по борьбе с коррупцией.

Важным отличием новой государственной структуры стало наличие у нее полномочий по проведению проверок, участию в расследованиях и наложению санкций за нарушения антикоррупционного законодательства, в отличие от ограничивающихся сбором информации для органов прокуратуры функций Центральной службы. За последние три года по результатам исследований Transparency International Франция улучшила свою позицию, поднявшись с 23 на 21 место в 2018 году.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Закон № 2016-1691 от 9 декабря 2016 года «О прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни».

¹⁴⁶ Официальный сайт Антикоррупционного агентства Франции. URL: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁴⁷ Transparency International: The Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/index-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballovo-iz-100-i-138-mesto.html> (дата обращения 06.08.2019)

Еще одним успешным примером работы института по предупреждению коррупции, разработке политики и координации является Управление по правительственной этике в США (далее – Управление). Оно было создано в 1978 году в результате принятия закона о соблюдении этических норм членами федерального правительства, который обязывает высокопоставленных служащих каждый год отчитываться о своем финансовом состоянии, в том числе раскрывать, какими ценными бумагами они владеют и т.д.

Должностные лица обязаны декларировать свои финансовые интересы в специальных анкетах. Предоставление ложных данных в анкете с целью скрыть конфликт интересов само является уголовным преступлением, предусмотренным ст. 1001 титула 18 Свода законов США. Управление по правительственной этике является независимой структурой, руководитель которой назначается президентом. Главная ее задача - разработка этических норм, которые должны выполнять все государственные служащие. Все факты о нарушении этических норм сотрудниками исполнительной власти Управление правительственной этики передает в ФБР для дальнейшей работы.

В США фактически нет иммунитетов, позволяющих должностным лицам избегать наказания за коррупционное поведение. Любое должностное лицо, включая Президента страны, может быть привлечено к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения их от должности.¹⁴⁸ Так, например, в 1990 годах Управление получило информацию о незаконном пользовании деньгами компании министром сельского хозяйства Майклом Эспи, деятельность компании находилась под контролем министерства. Бывший министр за счет организации посещал различные турниры по американскому футболу, проживал во время этих поездок в дорогостоящих отелях и т.д. Управление передало эту

¹⁴⁸ Косенко О.И. Противодействие коррупции как приоритетная задача социального государства. М.: ИД «АТиСО». 2012. С. 27.

информацию ФБР для проведения расследования, которое закончилось отставкой министра.

С начала 2013 года, по данным американских правоохранительных органов, под следствием оказалось 2320 сотрудников и руководителей федеральных, штатных и городских ведомств. Среди самых распространенных преступлений – незаконное оформление документов для получения вида на жительство в США, исключение из базы данных криминальных эпизодов биографии, незаконная, без экзаменов и соответствующих процедур, выдача различных сертификатов и лицензий.¹⁴⁹

Таким образом, в настоящее время самостоятельные институты и многофункциональные специальные органы по предотвращению коррупции занимаются разработкой политики и координации действий в сфере антикоррупционной борьбы, что очень важно, если вопрос касается институциональной коррупции. В целом кроме исследований коррупции, международные организации осуществляют контроль в сфере декларирования имущества государственных служащих, разрабатывают и следят за соблюдением этических кодексов, проводят просветительскую работу и т.д. Безусловно слепое копирование организационной структуры зарубежных антикоррупционных моделей, без учета национального контекста, исторический, политических, культурных, правовых особенностей, может не привести к ожидаемым результатам, поскольку ни один институт ни в одной стране в мире самостоятельно не победил коррупцию.

Несмотря на активность государств в разработке легально-традиционных мер противодействия коррупции, в силу объективных причин (ограниченность ресурсов, невозможности получения объективной информации о фактах коррупции внутри своих бюрократических структур и т.д.) административные структуры не обладают для этого достаточными ресурсами. По этой причине в вопросах противодействия коррупции для

¹⁴⁹ Тихонов С. Антикоррупционный миф //Expert Online. Москва. 22.11.2013.

государства принципиально важно для повышения качества реализации антикоррупционных программ развивать партнерские отношения со структурами гражданского общества, стимулирование антикоррупционных инициатив, усиление позиций гражданских организаций в процессе принятия решений. Под гражданским обществом в данном контексте следует понимать совокупность неправительственных институтов и самоорганизующихся посреднических групп, способных к организованным и ответственным коллективным действиям в защиту общественно значимых интересов в рамках заранее установленных правил гражданского или правового характера.¹⁵⁰ Так, гражданское общество – это сфера самоорганизации и проявления своих интересов свободных граждан, добровольно формирующих ассоциации и организации, не зависящие от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти.

Государство и общество существуют в виде непрерывного, но противоречивого взаимодействия и взаимовлияния, характер и направленность которых зависят как от политико-административных норм, регулирующих эти коммуникации, так и от уровня развитости гражданского общества и его институтов. Соответственно, в случае общественного запроса в политической системе на противодействие коррупции, оптимальным ответом властей становится выстраивание государством сетевых контактов с гражданским обществом, обеспечение более широкого доступа экспертным сообществам к процессу принятия решений, поощрение гражданских инициатив (расследований, разоблачений и пр.), продвижение в политическом дискурсе нарративов, направленных на неприятие гражданами коррупционного поведения. В этом смысле гражданское общество обладает реальными возможностями для контроля за деятельностью публичных институтов и, следовательно, противодействия коррупции в государственном

¹⁵⁰ Ирхин Ю. Анализ взаимодействия гражданского общества и государства в Российской Федерации. Концепт гражданского общества и его особенности в РФ//Научный эксперт. 2008. № 3. С. 44

аппарате. При этом расширение массива необходимой информации и рост активности граждан в еще большей степени снижает возможности для возникновения институциональных форм коррупции.

Так, например, гражданское общество в лице экспертных сообществ, объединяющих специалистов по борьбе с коррупцией (*ASFE, OCCRP, ICIJ, ACN, GOPAC, Global Witness, EPAC, Freedom House* и др.), вносит существенный вклад в противодействие ее институциональным проявлениям, предлагая для этого разнообразные площадки для расширения международного сотрудничества и обмена опытом, разработки общих стратегий минимизации проявлений коррупций в системах управления различных государств.

Главными функциями этих экспертных сообществ являются:

- просветительская деятельность по предотвращению коррупции;
- обмен информацией между странами - участниками сообществ антикоррупционной практикой;
- проведение и публикация исследований мошенничества в структурах власти, в крупных бизнес- структурах;
- внесение изменений в национальные законодательные акты для сдерживания развития коррупции и т.д.

Среди международных антикоррупционных экспертных сообществ масштабом и эффективностью деятельности выделяется Ассоциация сертифицированных специалистов по расследованию хищений (*Association of Certified Fraud Examiners – ACFE*). Организация работает с 1998 года и присутствует в 40 странах мира, объединяя порядка 65 тысячи экспертов. Ассоциация изучает состояние уровня коррупции в странах присутствия, уделяя этому время и значительные материальные и трудовые ресурсы.

С этой целью на конференциях и многочисленных тренингах проводятся опросы среди представителей бизнес-сообщества, сотрудников служб безопасности и других контролирующих подразделениях. Это позволяет гарантировать высокий профессиональный уровень в исследовании

практических проблем, связанных с коррупцией и мошенничеством, а также любыми преступлениями против собственности.¹⁵¹

Направления деятельности ACFE можно свести к ряду направлений, таких как:

- оказание консультационной поддержки компаниям по снижению потерь от коррупционных проявлений экспертами организации;
- специализированное обучение сотрудников профильных подразделений компаний;
- организация и проведение семинаров и конференций на тему противодействия коррупции и защиты бизнеса от ее проявлений;
- поддержка развития профессий, связанных с обеспечением безопасности бизнес-процессов;
- разработка инновационных методик выявления, расследования и предупреждения хищений.¹⁵²

Организация не ограничивает свою деятельность только противодействием коррупции, также она осуществляет многоплановую поддержку безопасности бизнес, в частности, развивая инструменты мониторинга, риск-менеджмента, информационной безопасности, противодействия коррупции. Например, на семинарах ACFE регулярно опрашиваются представители бизнеса по вопросу столкновения с проявлениями коррупции. В отчете о деятельности организации за 2018 год представлен анализ 2690 случаев профессионального мошенничества, которые расследовались в период с января 2016 года по октябрь 2017 года.¹⁵³

¹⁵¹ Чалдаева Л.А., Килячков А.А. Стратегия экономической стабилизации: роль государства, общественного и предпринимательского сообщества // Финансовая аналитика: проблемы и решения. М. 2013. № 33. С. 36-39.

¹⁵² Чалдаева Л.А., Килячков А.А. Общественные организации в борьбе с коррупцией: инициативы и направления противодействия//Регионы Евразии: стратегии и механизмы модернизации, инновационно-технологического развития и сотрудничества. 2013. Ч. 2. с. 313-317.

¹⁵³ Доклад ACFE. Global study on occupational fraud and abuse.2018. URL: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfepublic/2018-report-to-the-nations.pdf> (дата обращения 06.08.2019)

Страны, которые не относятся к передовым борцам с коррупцией, время от времени также показывают успешные примеры борьбы, во многом, благодаря взаимодействию органов власти с международными экспертными сообществами, такими как The Organized Crime and Corruption Reporting Project - OCCRP, например. Заметим, что именно этот тип стран в наибольшей степени подвержен институциональной коррупции. Так, незадолго до президентских выборов на Мальдивских островах, было опубликовано расследование OCCRP, согласно которому фаворит президентской гонки, Абдулла Ямин до начала выборов, через бывшего министра туризма островов Ахмеда Адиба, передал по меньшей мере 50 нетронутых островов туристическим компаниям. Страна потеряла 80 млн долларов США, в то время как деньги от сделки предположительно поступили на частные счета чиновников. Расследование получило широкую огласку, и уже в 2016 году влиятельное в арабском мире издание Аль-Джазира опубликовало неопровержимые видео доказательства вины «партнеров». В результате, Абдулла Ямин проиграл выборы конкуренту, а бывший министр туризма Адиб оказался за решеткой.¹⁵⁴

Также OCCRP опубликовала расследование о клановой коррупции в Таджикистане. Таджикистан является одной из беднейших центрально-азиатских стран, чья экономика сильно зависима от внешних финансовых вливаний. Тем не менее президент Таджикистана сформировал устойчивую коррумпированную вертикаль власти. Женившийся на одной из семи дочерей президента Эмомали Рахмона, стал показывать выдающиеся успехи в бизнесе. На данный момент, компании бизнесмена Фароза, удалось занять весомое место во многих отраслях таджикской экономики, от нефтедобывающей отрасли до эксплуатации элитных памирских курортов. Также OCCRP обратил внимание на некие платежи, что собирает компания

¹⁵⁴ Президент Мальдив проиграл на выборах после журналистского расследования//Международный антикоррупционный портал. URL: <http://anticorr.media/prezident-maldiv-proigral-na-vyborax-posle-zhurnalistskogo-rassledovaniya/> (дата обращения 06.08.2019)

Фароза в обмен на некие ценные услуги. Вывод экспертов организации неутешителен – в Таджикистане процветает один из клептократических режимов.¹⁵⁵

Ближайшие партнеры OCCRP – Международный консорциум журналистов-расследователей (International Consortium of Investigative Journalists - ICIJ) совместно с OCCRP, опубликовал новое расследование, посвященное нашумевшей утечке «панамских досье» или конфиденциальных документов одной из крупнейших панамских юридических фирм, занимающихся регистрацией офшорных перечислений – Mossack Fonseca. 1.2 млн документов, датированных до апреля 2016 года содержали компрометирующие сведения на многих именитых политиков, деятелей искусства, спортсменов и многих других публичных личностей. В частности, одним из резонансных было расследование о незаконной предпринимательской деятельности семьи президента Аргентины Маурисио Макри. Семье Макри, а именно президенту и его братьям принадлежит фирма BF Corporation, зарегистрированная на Багамских островах, чья деятельность была сосредоточена на проведении подозрительных финансовых операций, предположительно - отмытии денег, что косвенно подтверждали панамские досье. Расследование деятельности аргентинского президента продолжилось.

Большим скандалом обернулось и расследование оффшорных компаний, предположительно, принадлежащих сыну бывшего премьер-министра Малайзии Наджибу Разаку. Внимание прессы и правоохранительных органов привлекла пропажа миллиардов долларов из государственного инвестиционного фонда Малайзии, случившаяся во время пребывания Разака в должности премьер-министра. «Панамские досье» показали, что на имя сына Разака Назифуддина бин Мохд Наджиба были зарегистрированы две оффшорные компании. Брату бывшего премьер-министра также

¹⁵⁵ Официальный сайт The Organized Crime and Corruption Reporting Project.URL: <https://www.occrp.org/en> (дата обращения 06.08.2019)

принадлежала оффшорная компания, владевшая недвижимостью в США. Арабский мир потрясли документы из панамских досье о деятельности, зарегистрированной Mossack Fonseca компании Фахада аль-Раджана, бывшего руководителя агентства, курирующего вопросы социального обеспечения Кувейта. Деятеля заочно осудили в 2016 году за растрату до 390 млн долларов США.¹⁵⁶

Мировое сообщество признает, что для стран с разными типами экономики требуются различные подходы в борьбе с коррупцией. В этой связи начала свою деятельность Сеть по борьбе с коррупцией (The Anti-Corruption Network - ACN), которая является региональной информационно-пропагандистской программой рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством. Регион действия Сети - страны Восточной Европы и Центральной Азии. Основными партнерами выступают национальные правительства и органы по борьбе с коррупцией участвующих стран. Активное участие в антикоррупционной сети принимают общество, бизнес-сектор, международные организации и международные финансовые институты.

ACN была создана в 1998 году, ее главная цель заключается в оказании поддержки странам-членам в их усилиях по предупреждению коррупции и борьбе с ней. Он служит региональным форумом для поощрения деятельности по борьбе с коррупцией, обмена информацией, разработки наилучших видов практики и координации деятельности участников. ACN осуществляет свою деятельность через общие совещания и конференции, субрегиональные инициативы и тематические проекты.

Международные организации осуществляют борьбу с коррупцией и на законодательном уровне. В качестве примера можно привести Глобальную организацию парламентариев по борьбе с коррупцией (Global Organization of

¹⁵⁶ Доклад OCCRP Fresh financial secrets. URL: <https://www.occrp.org/en/panamapapers/new-panama-papers-leak-reveals-fresh-financial-secrets> (дата обращения 06.08.2019)

Parliamentarians Against Corruption - GOPAC).¹⁵⁷ В структуре организации выделяются региональные представительные группы законодателей и бывших законодателей, которые отстаивают конкретные вопросы, имеющие решающее значение для борьбы с коррупцией. Члены групп являются модераторами от имени организации в своих регионах и продвигают повестки дня со своими коллегами-национальными парламентами. GOPAC помогает вносить изменения в национальные законодательные акты, чтобы сдерживать развитие коррупции, способствовать прозрачному управлению и держать исполнительную власть подотчетной народу. GOPAC в настоящее время работает по пяти направлениям:

- борьба с финансовыми хищениями;
- соблюдение конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции;
- парламентский контроль;
- парламентская этика и поведение;
- вовлечение общественности в борьбу с коррупцией.

Так, например, в августе 2013 года был одобрен законопроект, внесенный на рассмотрение членом GOPAC Уганды, по ужесточению санкций (увеличение срока уголовного наказания, конфискация имущества), применяемым к осужденным за коррупцию.¹⁵⁸

Конец XX века можно охарактеризовать как расцвет общественной антикоррупционной деятельности. В 1993 году и была основана Global Witness – организация, деятельность которой сосредоточена на стыке сфер использования природных ресурсов, конфликтов и коррупции. Несомненно, эта организация является одной из самых крупных в сфере контроля и общественного обеспечения экологической безопасности. Именно Global Witness в свое время расследовали незаконную вырубку лесов «красными

¹⁵⁷ Официальный сайт Global Task Forces. URL: <http://gopacnetwork.org/> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁵⁸ Доклад GOPAC. Making a difference. Victories in the fight against corruption. URL: http://gopacnetwork.org/Docs/MakingDifference_EN_Web.pdf (дата обращения 06.08.2019)

кхмерами», а также провели множество кампаний по раскрытию преступных схем использования и продажи полезных ископаемых, минералов и прочих природных ресурсов. В организации числится более 100 сотрудников в разных частях мира – Лондоне, Брюсселе, Вашингтоне и других точках планеты. В ходе своих расследований организация часто прибегает к инновационным и не вполне законным методам сбора информации – секретной съемки, анализа данных искусственным интеллектом, спутниковым фотографированием, сотрудничеством с информированными анонимными источниками.

Наиболее известным примером их деятельности стало раскрытие коррупционной схемы в Анголе. В этой стране вывода денег от продажи алмазов хватило на организацию и ведение гражданской войны. За успешное разрешение ситуации с применением «конфликтных алмазов» Global Witness совместно с Partnership Africa Canada были номинированы на Нобелевскую Премию мира.¹⁵⁹

В 2016-2017 годах Global Witness было проведено расследование бизнеса Дональда Трампа, сначала кандидата, а потом и новоизбранного президента США. В начале 2000-х годов строительный и гостиничный бизнес семьи Трамп находился в упадке. Однако, когда Трамп основал Trump Ocean Club и Tower в Панаме, в одном из центров «отмывания» денег, поспособствовало улучшению финансового положения Трампа. Как показало расследование Global Witness, ближайшим партнером Трампа был Дэвил Эдуардо Хельмут Мурсия Гусман, позднее приговоренный судом США к 9 годам заключения за отмывание доходов от продажи наркотиков. Благодаря деятельности Трампа и партнеров, Панама превратилась в столицу международной финансовой преступности, криминальная обстановка в Панаме стремительно ухудшалась, привлекая преступников разных мастей. Особенностью коррупционной деятельности в данном случае было то, что

¹⁵⁹Официальный сайт Global Witness. URL: <http://www.globalwitness.org/> (дата обращения 06.08.2019)

все незаконные расчет велись не в электронном виде, а в наличном, что крайне затруднило выявление «грязных» денег. Global Witness инициировало не только расследование, но и судебное разбирательство в отношении Дональда Трампа со стороны правоохранительных органов, включая Специального адвоката Роберта Мюллера и Конгресс, в случае подтверждения имеющихся сведений о теневой деятельности лидера американской нации, отстранить от власти и привлечь к ответственности.¹⁶⁰

В некоторых случаях антикоррупционные организации образуются по территориальному признаку. Например, Европейская сеть партнеров по борьбе с коррупцией (The European Partners against Corruption - EPAC).¹⁶¹ Она является независимой сетью, объединяющей более 70 антикоррупционных органов и органов полицейского надзора из стран-членов Совета Европы. Они имеют различное происхождение, различную компетенцию и различные правовые формы. Например, Европейское управление по борьбе с мошенничеством (Terms and conditions for European Anti-Fraud Office investigations of the European Central Bank - OLAF)¹⁶² также является членом Сети.

EPAC предлагает своим участникам площадку для обмена опытом, выявления возможностей и сотрудничества через национальные границы в разработке общих стратегий и профессиональных стандартов. Каждый год, начиная с 2008, члены EPAC организуют профессиональную конференцию совместно. Кроме того, обеспечивают работу нескольких своих подразделений в течение всего года. Эта сеть была создана в 2001 году под эгидой президентства Бельгии в Европейском Союзе. Изначально в ее состав вошли полицейские органы. В качестве первого шага двадцать пять глав

¹⁶⁰ Доклад Global Witness. Explained: What has Donald Trump got to do with Latin American drug cartels. URL: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/explained-what-has-donald-trump-got-do-latin-american-drug-cartels/> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁶¹ Официальный сайт EPAC. URL: <http://www.epac-eacn.org/> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁶² Официальный сайт OLAF. URL: <https://eur-lex.europa.eu/> (дата обращения 06.08.2019)

надзорных органов полиции, представляющих 15 государств-членов Европейского Союза, решили проводить совещания на ежегодной основе.

В 2004 году к Европейскому союзу присоединились еще десять стран. В процессе включения новые государства-члены учредили специализированные органы по борьбе с коррупцией, которые в определенной степени получили полномочия по надзору за деятельностью полиции и предупреждению коррупции и борьбе с ней. С этого момента антикоррупционные органы также получили мандат в рамках ЕРАС наряду с органами полицейского надзора.

Значительную роль в деле международного сотрудничества для борьбы с коррупцией играет организация Freedom House – независимая организация в сфере защиты прав человека была основана в 1941 году в США. В частности, в фокусе ее внимания противодействие проявлениями коррупции, нарушающим прав человека. Например, в сентябре 2017 года проведено расследование коррупционной составляющей в деятельности руководства Венесуэлы и Николаса Мадуро. После череды громких разбирательств, в которых Freedom House приняли самое непосредственное участие, была доказана связь коррумпированного сальвадорского чиновника Хосе Луиса Мерино с вице-президентом Венесуэлы Тарекком эль-Аиссами. На последнего были наложены санкции Департамента казначейства США за посредничество в международной торговле наркотиками. Было также установлено, что Управление по контролю за наркотиками США арестовало племянников жены венесуэльского президента за попытку транспортировки 800 кг наркотиков в США. Было установлено и то, что взлетно-посадочная полоса Мадуро в аэропорту Каракаса регулярно использовалась для вывоза наркотиков, что наводит на мысль о, по крайней мере, информированности президента Венесуэлы о наркотрафике.¹⁶³

¹⁶³ Доклад Freedom House. As Its Own Citizens Suffer, Venezuela Exports Corruption. URL: <https://freedomhouse.org/blog/its-own-citizens-suffer-venezuela-exports-corruption> (дата обращения 06.08.2019).

Значительную роль в противодействии институциональной коррупции играют средства массовой информации, журналистские расследования, осуществляющие общественный контроль за деятельностью бюрократических структур и распределением общественных ресурсов. Все журналистские расследования можно разделить на три группы:

1. Работа с материалами нераскрытых коррупционных преступлений, когда журналисты-расследователи работают с доступными им материалами уголовных дел, что упрощает задачу, так как нет необходимости собирать информацию с нуля.
2. Работа с раскрытыми преступлениями, но в которых остались «темные пятна», вопросы, сомнительные выводы и пр. В этом случае журналисты, используя материалы уголовных дел, начинают с самого начала вести свое расследование, рискуя тем самым вызвать неприятие и противодействие правоохранительных органов и других незаинтересованных в пересмотре дела акторов.
3. Работа с фактами коррупционного поведения, которые не стали предметом разбирательства правоохранительных органов. Этот тип расследований является наиболее опасным для журналистов, так как с высокой долей вероятности предполагает работу со следами институциональной коррупции, и может привести к агрессивной атаке со стороны включенных в сеть акторов.

В контексте журналистских расследований показателен опыт Сингапура. Премьер-министр Ли Куаня Ю стал символом борьбы с коррупцией, лозунгом которого стала фраза: «Хочешь победить коррупцию, будь готов отправить за решетку своих друзей и родственников». Наряду с мерами, принятыми государственным аппаратом – повышением уровня зарплат чиновникам с одновременным лишением их неприкосновенности; расширением полномочий Бюро по борьбе с коррупцией, где в частности, делался акцент на развитие партнерских практик со средства массовой информации, для которых не было преград в освещении коррупционных

скандалов, поощрялась деятельность журналистов-расследователей, оказывалось содействие.

Сингапурские частные медиа компании предавали гласности случаи коррупционных коррупционного поведения чиновников, а также о результатах уголовных дел, понесено наказания. Особенность сингапурского опыта состоит в том, что с момента начала информационной кампании, подозреваемые в коррупционном поведении чиновники и их ближайшие родственники лишались возможности трудоустройства в стране. Уличенные в коррупции государственные чиновники попадали на первые полосы газет. Как, например, Ви Тун Бун, министр охраны окружающей среды. В 1975 году достоянием всего мира стала его поездка в Индонезию на средства крупного строительного подрядчика. За лоббирование интересов данного подрядчика министр получил от него особняк стоимостью 500 тысяч сингапурских долларов, а также два кредита на имя его отца на общую сумму 300 тысяч сингапурских долларов для спекуляций на фондовом рынке, которые были выданы под гарантии этого подрядчика.

В качестве примера работы средств массовой информации, как рычага влияния на правительство, можно привести массовую информационную кампанию, проведению в Турции в 1997 году, которая получила название «Минута темноты ради вечного света».¹⁶⁴ Призыв в средствах массовой информации был размещен общественной организацией «Гражданская инициатива» с целью привлечения к суду участников преступного синдиката, который получал миллиарды долларов за незаконную торговлю.

Кампания «Минута темноты ради вечного света» заключалась в преодолении турками безнадежности и чувства страха перед коррупцией через одновременное включение и выключение света в одно и то же время, мирные уличные шествия. Журналисты присоединились к акции, публикуя материалы о коррупции в государственном аппарате, необходимости

¹⁶⁴ Эзель А. Призыв к прекращению коррупции. Минута темноты ради вечного света. URL: <https://www.newtactics.org/sites/default/files/resources/Call-End-Corruption-RU.pdf> (дата обращения 06.08.2019)

масштабного общественного участия в антикоррупционной политике Турции. Были задействованы все 14 крупных вещательных компаний. Финансирование массовой кампании такого масштаба обязательно сопряжено со значительными расходами, тем не менее, финансирование в данном случае было полностью децентрализованным и добровольным. Итогом акции стали судебные расследования и уголовное наказание подозреваемых в Сусурлукском деле, в числе которых были мафиозные авторитеты, сотрудники полиции, военные должностные лица и представители деловых кругов, цель была достигнута.

И все же богатый опыт противодействия коррупции разных стран показывает, что в настоящее время в большей степени распространены механизмы противодействия институциональной коррупции легально-организационного типа, которые сдерживают, но не могут устранять сетевые причины этого явления. Другими словами, отмеченные, безусловно, важные меры по противодействию коррупции не способны разрушить системные коммуникации референтных группировок, колонизирующих пространство публичных институтов. Снизить интенсивность и активность неформальных объединений элиты такие меры способны. А вот устранить, если не причины, то наиболее важные факторы воспроизводства институциональной коррупции могут лишь действия, находящиеся в одном пространственном измерении с сетевыми коммуникациями и способные применять в борьбе с ними однотипные технологии. Другими словами, речь идет и о втором направлении противодействия институциональной коррупции, а именно – о мерах *трансформации сетевого ландшафта* государственного управления.

В частности, речь идет о весьма проблемных (с точки зрения своей организации) формах использования инструментов, которые непосредственно направлены на управление сетевыми коалициями. Так, государство – на основе практического опыта, а также применения специальных методов идентификации сетевых ассоциаций в пространстве

государственного управления¹⁶⁵ - способно создавать, условно говоря, собственные, правительственные сети, направленные на конкуренцию с теневыми коалициями, а также на их вытеснение за пределы принятия ключевых государственных решений.¹⁶⁶ Одновременно государство способно оказывать давление и на отдельные фигуры из сетевых ассоциаций коррупционеров, включая как «сетевых феодалов», так и занимающих в этих группировках менее заметное место «сателитов». Существенным резервом в этом отношении обладает и более полное использование потенциала лоббизма, особенно тех его структур, которые встраиваются в легальное пространство деловых связей государства и бизнеса.

В этой связи следует уточнить, что формы сетевого представительства интересов качественно отличаются от механизмов лоббирования, совпадая с ними разве что по – частичным для лобби - латентным формам влияния на центры принятия решений. Однако лобби используют – в отличие от сетевых ассоциаций – еще и формальные, в том числе публичные способы давления на власти и центры принятия решений. Более того, их задача состоит в том, чтобы, в конечном счете, обрести собственный статус в системе государственного управления, вписаться в нее, стать составной, признаваемой властью и обществом частью институционального дизайна в системе управления. Собственно, именно эта цель и является признаком эффективности их представительской деятельности. Что хорошо заметно по наличию различных форм так называемого «евролоббизма» или легализованных форм построения соответствующих деловых коммуникаций власти и бизнеса в ряде зарубежных стран, а также распространения GR-коммуникаций и т.д. И такой стиль лоббирования глубоко оправдан и понятен, ибо в западных странах легальные инструменты продвижения

¹⁶⁵ Siegel D.C. Democratic Institutions and Political Networks//The Oxford Handbook of Political Networks/ed.by J.N.Victor, A. Montgomery, M. Lubell. Oxford. New York: Oxford University Press, 2018. P.817-833.

¹⁶⁶ Журавлева Т.А. Управление политическими сетями: дис. ... кандидата полит. наук. 23.00.02 / Татьяна Андреевна Журавлева. Москва, 2017.

групповых и корпоративных интересов не просто постепенно вписываются в систему взаимно ответственных отношений государства и бизнеса, регулируемых на основе законов, но и способны принести наибольший предпринимательский эффект (одновременно защитив бизнес от чрезмерных рисков и гипотетических санкций со стороны властей).

Наряду с ними сети никогда не выходят на публичный рынок, предпочитая использование только неформальных отношений слабо идентифицируемых «микромиров», включенных туда деловых партнеров. При этом сети, как правило, ориентированы на решение текущих, актуальных задач, по сути, игнорируя перспективные, тем более стратегические цели. И если деятельность лобби государство еще способно урегулировать (так или иначе контролируя их конкурентные связи), то на межсетевую конкуренцию власти могут повлиять только аналогичными методами.

Существенным фактором трансформации сетевого ландшафта государственного управления, укрепляющим его гражданский профиль, является и расширение возможностей гражданских сетей, способных принимать активное участие, как в реализации целого ряда управленческих проектов, так и в организации контроля за принятием многих государственных решений (особенно на региональном и местном уровнях).

Так что только суммарный эффект от применения указанных мер способен подорвать системные основания институциональной коррупции, защитить публичные институты от массированных форм оккупации неформальными сетевыми коалициями их служебного пространства. Впрочем, надо иметь ввиду, что в ближайшем историческом будущем идея о возможности полного излечения государства от институциональной коррупции является вполне утопичной. Хотя бы потому, что ни в одной политической системе публичные институты не могут до конца избавиться от неформального влияния сетевых коалиций собственников или контролеров крупных общественных ресурсов. В то же время, чтобы

коррупционные «болезнетворные зародыши не распространились и не разрушили политическую систему»,¹⁶⁷ необходимо создавать суммарный эффект от применения указанных выше мер, которые способны подорвать системные основания институциональной коррупции, защитив публичные институты и структуры государственной власти от массированных и агрессивных форм оккупации неформальными коалициями их служебного пространства.

§ 2. Специфика противодействия институциональной коррупции в современной России

Свою специфику выделенные выше формы противодействия коррупции имеют и в современном российском обществе, которое аналитики нередко трактуют как разновидность «кликократии», «кланового капитализма» и т.д., подчеркивая, тем самым, принципиальную роль неформальных коалиций правящего класса в организации власти и государственного управления. Такие макро политические оценки в значительной степени опираются не только на понимание масштаба институциональной коррупции, но и на представления о ее непосредственной угрозе для перспектив развития российского общества. Иначе говоря, возможности развития, а также будущего позиционирования страны на международной арене во многом зависят от социально-политических и экономических последствий разрастания институциональной коррупции. Так, по оценкам экспертов, ежегодно в России экономические потери от коррупционной деятельности составляют \$33–39 млрд., а согласно данным Всемирного банка объем коррупции в России составляет \$700 млрд (около 48% ВВП).¹⁶⁸ В рейтинге Международного центра антикоррупционных

¹⁶⁷ Friedrich C.J. *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*. N. Y.: Harper & Row, 1972. P. 127 – 141.

¹⁶⁸ Богданов И.Я. Доклад на заседании ученого совета Института социально-политических исследований РАН. О масштабах коррупции в России по материалам СМИ. URL: http://www.isprras.ru/pics/File/tochka_zrenia/Bogdanov%20Corruption.pdf

исследований Transparency International Россия в 2018 году заняла 138 место среди 180 стран.¹⁶⁹ Причем, весьма тревожным фактом является и то, что (по оценкам Transparency International) местоположение России в коррупционном рейтинге только ухудшается: если в 2016 году страна занимала 131 место¹⁷⁰, то в 2018 году – уже 138¹⁷¹.

Не менее драматические оценки присутствуют и в общественном мнении россиян, которые (по данным опроса Левады-Центра в феврале 2019 г.) отмечают наличие коррупции и взяточничества как одну из наиболее острых проблем, непосредственно касающихся их повседневной жизни.¹⁷² При этом 68% опрошенных граждан признают, что коррупция типична для России и является неотъемлемым элементом системы государственного управления.¹⁷³

Во многом эти неутешительные данные свидетельствуют и о том, что, несмотря на регулярные заявления руководства страны о необходимости борьбы с коррупцией, граждане в большинстве своем не верят в действенность правоохранительной системы в вопросе противодействия коррупции. Более того, многие граждане не без оснований предполагают, что институты, призванные обеспечивать борьбу с коррупцией, нередко сами оказываются вовлеченными в коррупционные сети, обретающих

(дата обращения 06.08.2019)

¹⁶⁹ Индекс восприятия коррупции – 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁷⁰ Индекс восприятия коррупции – 2016. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/indeks-vospriyatiya-korrupsii-2016> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁷¹ Индекс восприятия коррупции – 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁷² Опрос населения, выполненный Левада-Центр. Самые острые проблемы. 27.02.2019. URL: <https://www.levada.ru/2019/02/27> (дата обращения 06.08.2019)

¹⁷³ Опрос населения, выполненный Левада-Центр. 25.02.2019. URL: <https://www.levada.ru/2019/02/25> (дата обращения 06.08.2019). Материалы III Всероссийского социологического конгресса (круглый стол на тему «Социология коррупции»). URL: <https://vsk3.hse.ru/> (дата обращения 06.08.2019). Например, на вопрос «Представьте, что все чиновники перестанут брать взятки. Как это повлияет на решение Ваших проблем?» 40% респондентов ответили, что им станет легче решать проблемы.

неуязвимость перед легально-традиционными методами государственного контроля и надзора.

По данным Генеральной Прокуратуры РФ с 2017 года по 2018 год количество коррупционных преступлений выросло на 10%¹⁷⁴, а их удельный вес по состоянию на 2018 год вырос и составил 1,5% (от общего числа преступлений). Средний размер взятки в России, по данным различных ведомств, находится в диапазоне 450-600 тыс. рублей. На начало 2019 года в России было зарегистрировано более 314 тыс. преступлений — на 2 тыс. или 0,6% больше, чем годом ранее. Самую большую долю в общем массиве выявленных преступлений коррупционной направленности составляют дела по мелкому взяточничеству - 1366 (22,3%), мошенничеству - 1 210 (19,8%), даче взяток - 1 105 (18%).¹⁷⁵ В тоже время аресты отдельных чиновников и политиков за коррупцию только 42% россиян воспринимают как свидетельство реальной борьбы властей со взяточничеством (среди жителей сел – 49%, 60-летних и старше – 48% - против 36% среди москвичей и петербуржцев, 37% в группе от 18 до 24 лет). О том, что такие аресты - всего лишь показательные акции, сведение счетов или конфликты конкурирующих правящих кланов, говорят 47% опрошенных.¹⁷⁶

Такие настроения граждан во многом подтверждают результаты проведенного исследования ВЦИОМ по вопросу: «Видны ли Вам результаты этой борьбы – скажем, за последний год, или нет?». ¹⁷⁷

¹⁷⁴ Данные Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. Показатели преступности России. Рейтинг. URL: http://crimestat.ru/regions_chart_total. (дата обращения: 16.10.2019)

¹⁷⁵ Данные Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. Показатели преступности России. Рейтинг. URL: http://crimestat.ru/regions_chart_total. (дата обращения: 16.10.2019)

¹⁷⁶ Данные ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139>(дата обращения: 19.10.2019)

¹⁷⁷ Там же.

Таблица 1.
Результативность антикоррупционной политики в РФ по оценкам россиян
(2015-2018 гг.)

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Да, в стране делается много для борьбы с коррупцией	11	7	11	12
Результаты есть, но они не слишком значительны	38	33	44	43
Реальных результатов нет, все остается как было	33	35	25	25
Ситуация становится даже хуже, коррупция только усиливается	13	17	15	13
Затрудняюсь ответить	5	8	5	7

Конечно, следует признать, что устойчивость коррупционных отношений в российском обществе в определенной степени объясняется не только низкой эффективностью проводимой антикоррупционной политики, но и двойственным отношением граждан к этому явлению. С одной стороны, общество понимает пагубность коррупции и негативно оценивают ее. С другой, для многих граждан коррупция стала обыденным, привычным инструментом реализации собственных интересов и достижения целей, что не в последнюю очередь способствовало ее институционализации в современной системе государственного управления. И сегодня общественность в целом весьма пассивно реагирует на коррупционные скандалы, а сами граждане внутренне готовы включаться в коррупционные сделки. В решающей степени эти настроения объясняются пониманием сложившихся правил поведения в политической системе и в системе государственного управления. Другими словами, сокращая транзакционные издержки в системе с декларируемыми, но на практике не работающими механизмами контроля за деятельностью государственных институтов, люди поступают рационально, принимая правила игры и вступая в коррупционные связи в целях получения выгоды. Поэтому они зачастую не склонны осуждать государство за оппортунизм, прекрасно понимая, что в противном

случае эта борьба закончится неполучением ими ожидаемых благ. А в ряде случаев и репрессивными мерами.

Однако в любом случае такие настроения и установки граждан (хотя и не позволяют им воспринимать политиков и чиновников как полномочных, ответственных и справедливых акторов, распределяющих общественные ресурсы в интересах населения) снижают уровень общественного контроля за поведением чиновников, одновременно усиливая действие факторов, способствующих развитию и укоренению латентных практик в политико-административной среде.

В то же время следует иметь ввиду, что существенным показателем разрастания институциональной коррупции выступает не только снижение эффективности государственного управления или снижение доверия населения к институтам власти, но и дальнейшее углубление социальной дифференциации в обществе, где неуклонный рост численности долларовых миллионеров и миллиардеров соседствует с нарастанием бедности значительной части российского населения, стремительным сокращением численности среднего класса. Наряду с определенными макро причинами этих масштабных трансформаций, существенным фактором усугубления неравенства являются и популярные «методы» государственного управления, обусловленные активностью сетевых сообществ правящего класса, снижающих эффективность целенаправленного воздействия институтов власти на социально-экономические процессы. К примеру, значительной ролью в неэффективном для социума использовании финансово-экономических ресурсов обладают распределение крупных госзаказов приближенным к федеральным и региональным центрам управления бизнес структурам (зачастую без объявления тендеров), организация совместных «проектов» чиновников с теневыми предпринимателями, минимизация контроля за выводом крупных денежных средств за рубеж и в банковском секторе и т.д.

Принципиальная роль институциональной коррупции состоит не только в организации государственного управления, но и в побуждении и воспроизводстве негативных для общества социальных процессов. И это заставляет власти и гражданское население постоянно вырабатывать и обновлять меры по противодействию этому явлению. Как показывает практика, в настоящее время основным направлением противодействия институциональной коррупции в России служат меры *организационно-правового* характера. Именно за счет этих действий государство стремится законодательно и нормативно предопределить гражданский характер деятельности институтов управления, повысить ответственность госслужащих, усилить контроль за выполнением их служебных обязанностей. Другими словами, государство хочет разрушить институциональную коррупцию, превратив ее в набор частичных практик, не влияющих на характер деятельности как отдельных органов государственного управления, так и этой системы макро регулирования в целом.

Ключевым направлением деятельности властей по противодействию институциональной коррупции является использование нормативно-правовых инструментов профилактики и противодействия коррупционному поведению чиновников. Иными словами, антикоррупционная политика, понимается властями как разработка законодательных мер, направленных на совершенствование государственного регулирования в области противодействия коррупции.

Поскольку в России, в отличие от других стран, отсутствует отдельный орган государственной власти, на который были бы возложены полномочия по профилактике и противодействию коррупции, то организационную основу противодействия институциональной коррупции составляют ключевые органы государственной власти, каждый из которых в рамках своей компетенции вносит свой вклад и в профилактику, и в предотвращение коррупционного поведения. Это: (1) Президент Российской Федерации

определяет основные направления государственной политики и устанавливает компетенцию федеральных органов власти; (2) Генеральная прокуратура Российской Федерации координирует деятельность силовых ведомств; (3) Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; (4) Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления осуществляют противодействие в пределах своих полномочий; (5) Федеральное собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов, контролирует деятельность органов исполнительной власти; (6) Счетная палата обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11.01.1995 года №4-ФЗ «О счетной палате».

Координация деятельности основных акторов антикоррупционной политики возложена на Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Таким образом, в разработку и реализацию антикоррупционной политики встроены все основные государственные и политические институты, каждому из которых предписан некоторый набор полномочий, акцентирующих бюрократический, процедурный подход к решению проблемы и не затрагивающих развитие каналов обратной связи.

Оценивая действия государства по противодействию институциональной коррупции в рамках постсоветского периода, прежде всего, следует отметить весьма длительный и противоречивый характер формирования отечественного антикоррупционного законодательства. Так, основополагающий закон о противодействии коррупции разрабатывался Государственной Думой с 1993 года, а итогом этого процесса стал Федеральный закон от 25.12.2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который обладает базовым характером, раскрывая принципы и направления построения государственной антикоррупционной политики. Принятие этого закона сопровождалось серьезными политическими

противоречиями, прерывалось кризисами, сдерживалось отдельными политиками, решавшими - в их понимании - более насущные задачи государственного управления.

Ретроспективно можно выделить несколько этапов разработки антикоррупционного законодательства, отразивших сложные политические перипетии становления нового российского государства. Так, в 1993 году Верховный Совет Российской Федерации принял первый антикоррупционный закон, однако в действие он не вступил, причиной чему стал сложившийся конституционный кризис и вето законопроекта Президентом Б. Ельциным. На тот момент принятие антикоррупционного закона было крайне важно, так как формировалась новая система властных отношений и система государственного управления, а отсутствие законодательного регулирования вопросов коррупции и затягивание с его принятием, а также незаинтересованность в его принятии ключевыми политическими игроками во многом стало основой для последующей институционализации коррупционных практик и подчинении им государственных институтов.

Как известно, в 1990-е годы формирование новой системы власти сопровождала приватизация государственной собственности, которая, по оценкам экспертов, стала «самым серьезным источником коррупции при слабом контроле за ее ходом»,¹⁷⁸ отразив появление на политическом рынке крупных сетевых игроков. Демократизация общественно-политической жизни, сочетавшаяся с сохранением многих изъянов советской системы власти, предопределила наличие многих закрытых в системе государственного управления, чем с успехом воспользовались референтные группировки, оставившие на периферии принятия решений гражданские структуры. Впрочем, как показала практика, и в дальнейшем такой тип взаимоотношений общества и государства существенно не изменился.

¹⁷⁸ Шекультиров Б.И. Коррупция в России: право, власть и нравственность// Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. №4. С. 221.

К обсуждению законопроекта вернулись в 1995 году, он был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, но на него в очередной раз наложил вето Президент. Приостановка принятия антикоррупционного законопроекта совпала с проведением президентской избирательной кампании 1996 года. Острота конкуренции, ожесточенность политической борьбы и явная приоритетность вопросов сохранения власти определенной группой не позволили антикоррупционной проблематике попасть и удержаться в политической повестке дня.

Третья попытка Государственной Думы принять закон о коррупции состоялась в конце 1997 года, результат оказался прежним – президентское вето. Проект антикоррупционного закона вносил существенный дисбаланс в систему российского законодательства, вводил неправомерные ограничения для лиц, которые не могут являться субъектами правоотношений, регулируемых данным Федеральным законом. Основным недостатком законопроекта явилось отсутствие предмета правового регулирования, он вторгался в сферу правового регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации и других законов. Однако, например, Уголовный кодекс Российской Федерации устанавливает различные виды ответственности за экономические преступления и применяется к уже совершившимся актам коррупции, в то время как антикоррупционный закон имел профилактическую функцию, предупреждая появление этой дисфункции. Однако, как представляется, формальные несоответствия действующему законодательству не были реальными причинами затягивания принятия антикоррупционного закона.

Подводя итоги первого десятилетия постсоветского развития России в аспекте принятия антикоррупционного законопроекта, можно выделить основные черты, определившие характер процесса обсуждения указанного законопроекта:

- бенефициарами и стороной, успешно тормозившей принятие закона «О борьбе с коррупцией» были так называемая «либеральная элита», то есть государственные структуры и бизнес-элита – коммерческая олигархия;

- исполнительная власть была основным механизмом распределения бюджетных потоков в переходный период, законодательная власть являлась самостоятельным участником политического процесса, что не позволяло ей провести свои политические инициативы в жизнь.

Очередная попытка принятия антикоррупционного закона была предпринята летом 2001 года, законопроект изменил название - «О противодействии коррупции». Проект планировался как нормативный акт прямого действия, который непосредственно позволял привлекать виновных в коррупционных правоотношениях к дисциплинарной, гражданско-правовой и административной ответственности. Законопроект поддержали преимущественно депутаты-коммунисты, но, по существу, он не затрагивал коренных причин и истоков коррупции. Так, например, в законопроекте не предусматривалось сокращение влияния чиновников на предпринимателей и общество, а также повышение прозрачности принятия управленческих решений, расширение возможностей для общества влиять на данный процесс. Правительство Российской Федерации отправило законопроект на доработку, не поддержало в первоначальной редакции.

Очередная попытка принять закон состоялась в 2002 году, он поступил в Комитет по безопасности Государственной Думы Российской Федерации и был рекомендован к рассмотрению. В ноябре 2002 года он получил концептуальное одобрение в первом чтении, подготовлен и опубликован официальный отзыв Правительства на законопроект, который содержал критические замечания относительно работы депутатов.

Следующая попытка принятия антикоррупционного закона выглядела как формальное достижение, поскольку вызвала явное недовольство Правительства формулировками (показывающими, что антикоррупционные попытки депутатов противоречат Гражданскому кодексу РФ и Конституции

РФ) и содержала претензии к неопределенности понятий и юридически некорректным формулировкам (к примеру, утверждающим, что отраслевое законодательство поощряло коррупцию).

Перечень попыток принятия антикоррупционного закона можно было бы продолжить, но основной тренд очевиден – постоянное затягивание этого процесса, поиск минимальных формальных нарушений, препятствующих дальнейшему движению по пути рационализации и совершенствования системы ограничения коррупционного поведения в системе государственного управления. В итоге на многие годы, в самый ответственный период становления новой политико-административной системы, правил поведения бюрократической организации и взаимодействия государства и общества, а также норм принятия решений, вопросы недопущения и предотвращения коррупции оставались на периферии политической повестки, а отдельные попытки их актуализации быстро пресекались заинтересованными политическими игроками. Как писала В. Чурсина в 2006 году, принять решение по закону «О противодействии коррупции» думское большинство не спешило, так как в соответствии с этим документом субъектами коррупционных отношений признавались и депутаты, и чиновники, и лидеры партий.

В декабре 2008 года вступает в силу Федеральный закон №273 «О противодействии коррупции»,¹⁷⁹ в котором обозначена правовая основа и принципы противодействия коррупции. Официально закрепляется позиция о возможности ослабления коррупции только при условии консолидации усилий органов государственной власти различных уровней и институтов гражданского общества.

История с принятием антикоррупционного закона в период с 1993 года по 2008 год наполнена политическими противоречиями и характеризуется очевидным нежеланием представителей политической власти вести последовательную борьбу с коррупцией. Исполнительная власть открыто не

¹⁷⁹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции».

принимала закон, действуя как по своей воле, так и выполняя волю бизнеса, в то время как парламент проявлял явную непоследовательность, отговариваясь формальными причинами, препятствующими принятию законопроекта. Причем, последнее слово всегда было за Президентом, который накладывал свое вето. Поэтому попытки принять закон в этот период не могли увенчаться успехом из-за противодействия правящей элиты, выстраивающей вместе со своими латентными сегментами необходимую ей систему принятия государственных решений и, следовательно, механизм распределения и перераспределения общественных ресурсов.

Вместе с тем, нельзя однозначно утверждать, что с принятием этого закона в 2008 году, ситуация в области профилактики и противодействия коррупции кардинальным образом изменилась, а закон стал панацеей от институциональных поражений коррупцией органов государственной власти. Однако были определены наиболее значимые направления для дальнейшего регулирования. Среди них:

- 1) формирование у граждан, в том числе у государственных гражданских служащих нетерпимого отношения к коррупции;
- 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, разработка кодексов этики и иных корпоративных актов по противодействию коррупции;
- 3) ужесточение кадровой политики, определение круга требований и ограничений для государственных гражданских служащих;
- 4) развитие практик общественного и парламентского контроля.

С момента прихода Д.А. Медведева к власти не только завершился процесс разработки и принятия антикоррупционного закона, но и были утверждены Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции, принята серия антикоррупционных законов, указов и постановлений. Также были усовершенствованы законодательные меры,

касающиеся государственных гражданских служащих;¹⁸⁰ регламентированы функции и полномочия органов власти¹⁸¹ и т.д.

На сегодняшний день регулирование вопросов противодействия коррупции в Российской Федерации все еще обладает разрозненным характером, где противодействие этому явлению закрепляется отдельными статьями законов о государственной службе, законодательными антикоррупционными мерами, касающимися государственных служащих¹⁸² (среди них, например, федеральные законы «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Указанные законы определяют правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации регламентируют финансово-экономические основы государственной гражданской службы, устанавливают запреты и ограничения. Например, законодательно закреплён запрет на участие государственных служащих в управлении коммерческими организациями, ведение предпринимательской деятельности, владение ценными бумагами. То есть, законодательно установлены ограничения на те виды деятельности, где потенциально возможно появление конфликта интересов у граждан, обеспечивающих исполнение полномочий государственных органов, а, следовательно, минимизированы условия для появления коррупционных отношений.

Важным в развитии антикоррупционного законодательства в Российской Федерации стал Указ Президента Российской Федерации № 815

¹⁸⁰ Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 июня 2007 года № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

¹⁸¹ Постановление Правительства от 19 января 2005 года № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

¹⁸² Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 июня 2007 года № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

«О мерах противодействию коррупции»,¹⁸³ согласно которому был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, в который вошли высокопоставленные чиновники, которые совместными усилиями должны были предложить Национальный план противодействию коррупции.

Основными задачами Совета стали: (1) подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; (2) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; (3) контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции и др. Таким образом, в задачи Совета вошла подготовка предложений по разработке и реализации государственной политики в области противодействия коррупции, координация деятельности государственных ведомств, контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Строго говоря, наилучшим образом с реализацией этих задач должны были бы справиться представители общества, так как на них ложатся издержки коррупционного поведения и благодаря развитию коммуникации с ним в системе управления как раз и обеспечивается прозрачность, публичность и гибкость деятельности государственных институтов. На внеочередных собраниях рассматриваются различные актуальные вопросы, например, обсуждаются персональные дела высокопоставленных чиновников, в деятельности которых усматривался конфликт интересов, или

¹⁸³ Указ Президента РФ от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

примеры по возмещению ущерба лицами, уличенными в коррупции и примененных к ним штрафов.

Однако теория не всегда совмещается с практикой. Совет функционирует до сих пор, статусный его состав практически не изменился и наглядно демонстрирует концептуальное отношение российских властей к проблеме противодействия коррупции, предполагающее преобладающее использование административно-правовых методов, а также апелляцию к экспертному потенциалу высшей бюрократии, которая, по сути, сама является группой риска и наиболее подвержена коррупционному поведению. В то же время отношение к обществу и гражданским организациям, специализирующихся на антикоррупционной проблематике и обладающих богатым опытом и экспертными знаниями, остается весьма ограниченным. Хотя ежегодно - на основе социологических опросов - формируются «болевые» точки государственной политики в области противодействия коррупции, с учетом которых формируется вектор приоритетных направлений работы Совета.

В 2008 году Д.А. Медведев утвердил Национальную стратегию и Национальный план противодействия коррупции. Как следует из названия, Национальная стратегия противодействия коррупции относится к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания в соответствии с Федеральным законом № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации»,¹⁸⁴ определяет цели и задачи противодействия коррупции и выделяют основные направления их реализации, которые нацелены на искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Национальная стратегия противодействия коррупции представлена в качестве последовательно реализуемой и постоянно совершенствуемой системы мер организационно-экономического, правового, информационного

¹⁸⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

и кадрового характера. Она предусматривает ряд фундаментальных подходов к борьбе с коррупцией, которые составляют основу государственной политики по противодействию коррупции на современном этапе. Основные направления реализации Национальной стратегии противодействия коррупции охватывают федеральный, региональный и муниципальный уровни управления. Это программный документ, ориентированный на искоренение причин коррупционного поведения, а Национальный план содержит меры стратегической направленности и конкретные тактические мероприятия по борьбе с коррупцией. Преамбула к Национальному плану гласит: «Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации»,¹⁸⁵ что подтверждает необходимость и актуальность обновления данных документов с определенной периодичностью в соответствии с происходящими изменениями в социально-политическом пространстве.

Разработка антикоррупционных мер сопряжена с формированием института государственной службы и находится в постоянной трансформации. В целях совершенствования подобных мероприятий была принята Федеральная программа по реформированию и развитию системы государственной службы,¹⁸⁶ среди задач которой были выделены: разработка

¹⁸⁵ Национальный план противодействия коррупции 2010-2011 (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 года Пр-1568).

¹⁸⁶ Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции; развитие механизмов предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе; совершенствование работы, направленной на приоритетное применение мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней на государственной службе.

В 2013 году вступил в силу Указ Президента Российской Федерации о мерах по реализации отдельных положений Федерального закона о противодействии коррупции,¹⁸⁷ посвященный, главным образом, порядку декларирования и отчетности и правам заявителей о коррупции. Особый порядок заключается в том, что рассмотрение дисциплинарного проступка осуществляется на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. В заседании такой комиссии может принимать участие прокурор.

В 2017 году одобрен закон о создании «реестра коррупционеров»,¹⁸⁸ в который включены уволенные высшие госчиновники, работники прокуратуры, сотрудники следственных комитетов, органов внутренних дел, таможни, пожарной службы, а также военнослужащие, государственные гражданские и муниципальные служащие, замешанные в коррупционных деяниях и правонарушениях, которые недостаточны для возбуждения уголовных дел, но при этом препятствуют уволенным за них чиновники быть принятыми на госслужбу. Помимо них в реестр попали уволенные из-за коррупции сотрудники Центробанка, должностные лица госкорпораций,

¹⁸⁷ Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

¹⁸⁸ Федеральный закон от 01.07.2017 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений».

Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Фонда обязательного медицинского страхования.

В настоящее время в России разработано и применяется большое количество законодательных мер в системе государственного управления, в части противодействия коррупции, при этом работа по их совершенствованию продолжается. Так, в январе 2019 года была утверждена Программа по антикоррупционному просвещению,¹⁸⁹ которая предусматривает реализацию мероприятий, направленных на «повышение уровня правосознания граждан и популяризацию антикоррупционных стандартов поведения». В частности, она призвана выявить противоречия в законодательстве Российской Федерации, которые способствуют проявлениям коррупции, изучить иностранный опыт по борьбе с коррупцией, организовать взаимодействие с международными организациями по распространению соответствующих практик. Элементы по антикоррупционному поведению будут включаться в стандарты общего, среднего профессионального и высшего образования.

Действия российских властей по профилактике и противодействию коррупции не замкнуты исключительно на национальном уровне. Россия присоединилась ко всем международным нормативно правовым документам и продолжает взаимодействовать с другими странами в вопросах установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, выявлении имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений, обмена информацией и координацией деятельности по вопросам противодействия коррупции. Присоединение к Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной

¹⁸⁹Распоряжение Правительства РФ от 29 января 2019 года № 98-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2019 год».

деятельности от 8 ноября 1990 года, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года и др.¹⁹⁰ послужило началом разработки и реализации антикоррупционной политики в начале 2000-х гг. Однако далеко не все рекомендации (по законодательному регулированию) удалось воплотить в жизнь даже при содействии международных структур. Представляется, что такого рода препятствия были вызваны как переходным характером политической и экономической систем, так и скрытым сопротивлением латентных сетей, усматривающих в этих правовых требованиях угрозу своим интересам и возможностям.

Безусловно, имплементация норм международного права в сфере борьбы с коррупцией является важной составляющей формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией на национальном уровне. Вместе с тем этот процесс требует решения ряда проблем, обусловленных несоответствием международных рекомендаций принципам национальной правовой системы. Так, например, в отечественной юридической практике отсутствует применение статьи 20 Конвенции ООН против коррупции. Она предусматривает для государства «возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».¹⁹¹ При этом в составе незаконного обогащения не обговаривается деяние, как признак

¹⁹⁰ Федеральный закон от 28 мая 2001 года № 62 «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности»; Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»; Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 125 ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

¹⁹¹ Конвенция ООН против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года.

объективной стороны преступления. В силу этого нарушается принцип ст. 8 Уголовного кодекса Российской Федерации, где «основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом».¹⁹² При этом увеличение доходов не признается преступным, а если и является таковым, то не обязательно в результате коррупционных действий. Таким образом, можно утверждать, что Россия присоединилась ко всем международным нормативно правовым документам. Однако, существует ряд норм международного права в сфере международного сотрудничества в борьбе против коррупции, которые не могут быть применимы в отечественном законодательстве в связи с противоречиями в существующей нормативно-правовой базе.

В целом, с нормативно-правовых позиций государственная антикоррупционная политика в настоящее время демонстрирует:

- 1) отсутствие адекватной нормативно-правовой антикоррупционной базы, препятствующей развитию коррупционного взаимодействия между государственными и негосударственными акторами;
- 2) отсутствие в политико-управленческом пространстве действенных институтов, контролирующих деятельность ключевых участников антикоррупционной борьбы;
- 3) создание государством многочисленных бюрократических структур вместо развития партнерства с общественными институтами;
- 4) приоритет внушительный бюрократической отчетности над действительным улучшением ситуации в сфере противодействия коррупции;
- 5) выборочное преследование высших должностных лиц правоохранительными органами за коррупционные преступления;
- 6) сужение антикоррупционной политики до борьбы с незаконными финансовыми схемами;

¹⁹² Уголовный кодекс Российской Федерации (принят Государственной думой 24 мая 1996 года, одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 года, подписан президентом 13 июня 1996 года и вступил в силу с 1 января 1997 года).

7) борьбу с последствиями коррупционного поведения (репрессивные меры), а не на его причинами;

8) игнорирование общества как субъекта противодействия коррупционному поведению и возложение всех надежд исключительно на правоохранительные органы власти и бюрократию;

9) дефицит превентивных мер в целях профилактики коррупционного поведения: проводимые просветительские мероприятия в государственных учреждениях носят декларативный характер.

Учитывая сказанное, следует признать, что организационно-правовые усилия государства по противодействию институциональной коррупции вполне оправданы, поскольку без установления строгих норм и соответствующих видов ответственности за их нарушение было бы невозможно даже рассчитывать на преодоление столь острой проблемы. В то же время нормотворчество и разработка многочисленных ограничений и санкций имеет и другие последствия. Во-первых, административно-правовые акценты в государственной антикоррупционной политике порождают риски возникновения избыточной бюрократизации системы управления, расширения сугубо субординационных связей в системе государственного управления. Во-вторых, следствием предпринимаемых мер является дефицит понимания властями необходимости побуждения партнерских практик решения этих проблем с обществом и гражданскими объединениями. Явно узкими представляются и меры по антикоррупционному просвещению граждан.

Конечно, надо признать, что содержание просветительской деятельности неоднозначно воспринимается на разных управленческих уровнях. Для одних исполнителей она ограничивается краткосрочной кампанией в средствах массовой информации о вреде коррупции, для других – разработкой и внедрением новых учебных курсов в общеобразовательных учреждениях. Реализация стратегических намерений властей по формированию у граждан антикоррупционных установок осложняется еще и тем, что каждый

гражданин имеет собственное представление о масштабах и причинах коррупции, основанное на личном опыте и потому меры, предпринимаемые и разработанные государственными акторами в изоляции от общества, с высокой долей вероятности могут не найти понимания и поддержки. Однако следует подчеркнуть, что, несмотря ни на какие трудности, эффективность противодействия институциональной коррупции в значительной степени зависит от того, насколько активно в этой деятельности задействованы общество и его гражданского объединения.

В-третьих, предлагаемые меры не способны повлиять на устранение основных — сетевых — источников воспроизводства институциональной коррупции в государственном управлении. При этом современная антикоррупционная политика государства еще и во многом игнорирует расширение круга активных гражданских участников, без которых законы, постановления и указы с высокой долей вероятности останутся всего лишь декларациями о намерениях, а также не способна лишить влияния тех сетевых игроков, которые создают коррупционный ландшафт в управлении государством.

Как можно видеть, наибольший объем энергии государства в части противодействия коррупции направлен на использование организационно-правовых инструментов изменения институциональной ситуации в системе государственного управления. Однако применение таких инструментов во многом зависит от того, как государство противостоит сетевым образованиям, действующим в политико-административном пространстве, и чьим отличительным свойством являются взаимозависимость и горизонтальная координация действий их участников, высокий уровень доверия, общность интересов, опора на неформальные договоренности и высокий мобилизационный потенциал. Без разрушения этих форм взаимодействия институциональная коррупция никогда не распадется на частичные практики неприемлемого поведения госслужащих, сохранив, таким образом, свои системные основания, деформирующие и

перепрофилирующие управленческий функционал публичных институтов и государственного управления в целом.

Иными словами, практика постоянно подтверждает тот факт, что, несмотря на применяемые меры организационно-правового характера, в отечественной системе государственного управления существенное, а порой решающее влияние на принятие различных решений имеют гибкие сетевые альянсы коррумпированных политиков, чиновников и бизнесменов.¹⁹³ При этом такого рода коалиции обладают высокими адаптивными способностями, которые позволяют им противостоять предсказуемым действиям государства, имеющим в своем распоряжении достаточно ограниченный репертуар механизмов, способных противостоять их интересам.

Другими словами, наряду с мерами по совершенствованию антикоррупционного законодательства и организационных преобразований в целях противодействию коррупции их осуществление в современном российском обществе следует совмещать с проведением мероприятий по трансформации сетевого ландшафта государственного управления, неразрывно связанных и с трансформацией публичного политического пространства. В первом случае, как уже говорилось, властям следует предпринимать шаги по созданию и активизации собственных сетевых коалиций, способных стоять на защите интересов государства и общества, а также оказывать персональное и микрогрупповое – столь же неформальное – воздействие на лидеров коррумпированных сетей.

Существенную – если не сказать основополагающую – роль должны сыграть и шаги по трансформации политической среды государственного управления. Такие шаги должны предполагать повышение репрезентативности механизмов представительства групповых интересов (в том числе и принятие закона об оппозиции), законодательную легализацию лоббизма (поощрения его легальных, открытых для общественности деловых

¹⁹³Например, *Коротков Д.* Миллиарды из тюрьмы. Как устроен бизнес Федеральной службы исполнения наказаний//Новая газета. 18.10.2019. № 117. С. 10-11.

коммуникаций власти и бизнеса), проведение судебной реформы, повышение законотворческих прав регионов, поощрение гражданской самоорганизации и самоуправления.

В то же время, по нашему мнению, самым существенным вопросом в данном случае является то, какая роль в этом противостоянии коррупции должна быть предписана государству, а какая обществу. С нашей точки зрения, поскольку набор инструментов воздействия у государства все-таки весьма специфичен и в основном связан с использованием законодательных ограничений, то имеет смысл делать акцент на развитии *общественных отношений* и, в частности, на *активизацию гражданских сетей*, способствующих как усилению контроля за публичными институтами, так и продвижению в обществе ценностей непримиримого отношения к корыстному использованию чиновниками и политиками прерогатив государственной власти.

Представляется, что массовое распространение гражданских чувств и ориентаций будет способствовать не только установлению доверительных отношений граждан с институтами власти и усилению долгосрочных стратегий их конструктивного взаимодействия. Повышение гражданской активности позволит людям качественно расширить свои возможности по инициации решений и соучастию в реализации различных управленческих проектов, а также усилению контроля за деятельностью публичных институтов власти и управления. Это одновременно создаст предпосылки как для более полного соблюдения норм и административных требований для партнеров органов власти, так и для принципиального сужения жизненного пространства для неформальных ассоциаций правящего слоя, преследующих корыстные интересы. Одновременно публичность, делиберация и информационное сопровождение разработки ключевых решений также станет мощным сопутствующим средством вытеснения референтных группировок элиты за пределы государственного управления. Коротко говоря, без активного участия населения, гражданских сетей и институтов

гражданского общества, активизации различных форм самоуправления и территориальной самоорганизации противодействие институциональной коррупции не даст позитивного результата и только повысит риски усугубления дисфункций государственного управления.

В данном аспекте уместно напомнить, что в России антикоррупционный контроль со стороны общественных организаций представлен в формах *общественного мониторинга, общественного расследования, общественной экспертизы и слушаний*.

В рамках общественного мониторинга такие организации, как Национальный антикоррупционный комитет, фонд «ИНДЕМ», Ассоциация юристов России, ТПП РФ, «ОПОРА России», «Деловая Россия», «Transparency International» и др.¹⁹⁴ ведут регулярную работу по мониторингу ситуации в сфере коррупции. Эти организации не только отслеживают изменения в уровне коррупции и антикоррупционную деятельность государства в динамике, но и формулируют экспертные суждения по совершенствованию общей стратегии противодействия и конкретных мер, реализуют научно-исследовательские проекты, обобщают опыт различных стран, оценивают успехи и провалы в антикоррупционной борьбе.

Существенное внимание в данном случае обращается на рекомендации международных организаций, в том числе Transparency International, предлагающей использование таких механизмов и приемов противодействия институциональной коррупции, как упрощение бюрократических механизмов и прочих административных процедур; совершенствование антикоррупционного законодательства; усиление наказаний за коррупцию как на законодательном уровне, так и на уровне общественного осуждения (например, публикация списков коррупционеров); повышение транспарентности работы государственных ведомств и их служащих;

¹⁹⁴ Кузнецова П.Ю. Участие институтов гражданского общества в общественном антикоррупционном контроле (российский опыт) //Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Культура, история, философия, право. 2015. № 4. С. 80-88.

повышение независимости судебной системы; усиление меритократических принципов подбора кадров на госслужбу; более оптимальное разграничение полномочий государственных служащих; усиление ревизионных и регуляторных мер для противодействия коррупции.

Существенным инструментом противодействия институциональной коррупции является и усиление публичных форм обсуждения коррупционных явлений. Во многом это происходит благодаря общественным расследованиям (представляющими собой сбор фактов, обстоятельств и другой важной информации субъектами общественного контроля), результаты которых доступны населению через интернет-коммуникацию. Например, наибольшей популярностью в интернете пользуются расследования «Фонда борьбы с коррупцией», многие из которых вызвали протестные акции на протяжении последних лет. Стоит отметить и сайт НИУ «Высшая школа экономики», где размещен список, наиболее известных антикоррупционных организаций, названы соответствующие инициативы, СМИ и блоги.

Еще одной формой антикоррупционного контроля со стороны общественных организаций являются общественная экспертиза и слушания. Здесь субъекты гражданского контроля,¹⁹⁵ реализуют свои знания, применяют необходимую квалификацию, распространяют опыт проведения антикоррупционных исследований, дают примеры анализа и оценку документов на предмет соответствия их интересам общества. Эта антикоррупционная экспертиза помогает людям и организациям правильно истолковывать правовые нормы, исключать факты их двойного толкования, а также повышает вероятность обнаружения правонарушений коррупционной направленности. Акты, являющиеся конечным продуктом экспертизы, носят рекомендательный характер, но подлежат обязательному

¹⁹⁵ Для того, чтобы провести общественную антикоррупционную экспертизу, субъекту экспертизы необходимо быть аккредитованным Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимого эксперта.

рассмотрению уполномоченным органом, организацией или должностным лицом.¹⁹⁶

Противодействие коррупции осуществляется не только на федеральном, но и на региональном уровне, где активно развиваются проекты просветительского характера. Например, в Тверской, Амурской, Ивановской областях проводятся круглые столы и семинары по профилактике коррупции. Так, несколько лет назад Общественная палата Тверской области провела показательную акцию «Гражданский контроль», цель которой состояла в выявлении фактов и признаков коррупционных нарушений со стороны должностных лиц. Нельзя сказать, что просветительская деятельность осуществляется на постоянной основе и охватывает широкие группы населения, это, скорее, единичные акции, призванные обозначить готовность региональных элит принимать активное участие в противодействии коррупции. Отсутствует и практика оценки данных инициатив, понимание того, насколько успешными и результативными оказываются подобные акции, действительно ли они изменяют установки граждан в отношении коррупции, ведут к росту нетерпимости к коррупционной активности госслужащих. Однако наличие таких акций свидетельствует о шагах в правильном направлении и заслуживает всемерного расширения.

Отметим также, что на уровне региональных институтов власти действуют три вида общественных консультативных органов. К первой группе относятся общественно-консультативные органы, организуемые при органах государственной власти, такие как, например, Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, Общественный совет при

¹⁹⁶ В деле проведения общественных антикоррупционных экспертиз нельзя не отметить заслуги крупнейшего объединения предпринимателей в России – Торгово-промышленной палаты России. В частности, она осуществляет экспертизу нормативно-правовых актов на предмет потенциальной коррупционной составляющей в сфере бизнеса. Однако подобные начинания сегодня все еще носят инерционный характер и не обладают достаточной профессиональной аттестацией в решении этого круга задач. И хотя эффективность работы Торгово-промышленной палаты РФ (и ряда подобных организаций) все еще нуждается в повышении и усилении профессионализма, стоит признать, что она служит неким «компасом» для предпринимателей, работающих на отечественном рынке.

Министерстве внутренних дел Российской Федерации и пр. Например, в Пермском крае подобные советы созданы при 13 из 35 территориальных управлений органов государственной власти Российской Федерации. Такие советы помогают при непосредственной реализации антикоррупционной политики. В Пензенской области при УФАС 13 февраля 2009 года создан Общественно-консультативный совет. Решения Совета носят рекомендательный характер, работа его членов не оплачивается, то есть это добровольческая активность. Среди членов совета – предприниматели, работники СМИ, депутаты и госслужащие. В круг задач Совета входит, в первую очередь, разработка предложений по совершенствованию антимонопольного законодательства и правоприменительной практики, координация действий антикоррупционных некоммерческих организаций в деле мониторинга нарушений антимонопольного законодательства. Он также осуществляет просветительскую деятельность в деле предотвращения фактов коррупции в сфере рыночной конкуренции. Совет готовит доклады об уровне текущего соблюдения антимонопольного законодательства.

Ко второй группе относятся общественно-консультативные органы общей компетенции, которые сформированы из представителей гражданского общества. Подобные органы занимаются анализом нормотворческой и исполнительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, особенно, в деле профилактики коррупции. К таким органам относятся общественные палаты субъектов РФ, в которые привлекаются граждане совершенно разнообразного статуса и взглядов.¹⁹⁷ Так, например, на выборах Президента Российской Федерации за ходом выборов наблюдала Общественная палата Российской Федерации и более 50 региональных общественных палат, которые проводят специальное дистанционное обучение наблюдателей. По требованию общественности в 2012 году впервые избирательные участки были оборудованы веб-камерами,

¹⁹⁷ Гнусарева Ю.А. Общественная палата России в системе гражданского общества//Власть, 2009. № 10. С. 28-31.

и трансляция велась в Интернете,¹⁹⁸ что, безусловно, повысило прозрачность проведения выборов.

К третьей группе относятся общественные организации, участвующие в реализации отдельных направлений антикоррупционной политики, например, в сфере профилактики коррупции. Формы деятельности общественных организаций постоянно расширяются. Так, например, проводится обучение граждан формам легального противодействия коррупции, открываются телефоны доверия («горячие линии»), по которым в анонимном порядке могут быть предоставлены сведения о коррупционных ситуациях, конфликте интересов, открываются общественные приемные, способные принять большое количество заявлений от граждан и юридических лиц. В последующем данные заявления направляются в уполномоченные органы государственной власти. Довольно новой формой деятельности общественных антикоррупционных организаций можно считать мониторинг средств массовой информации на предмет сообщений о фактах коррупции.¹⁹⁹

Коротко говоря, общественные организации выполняют задачи предупреждения коррупции и информирования общественности о ее проявлениях. На сегодняшний день наиболее известные антикоррупционные объединения – это «Национальный антикоррупционный комитет», «Ассоциация адвокатов России за права человека», горячая линия «Стоп коррупция» и др.²⁰⁰ В СМИ освещаются аресты и ход уголовных процессов над губернаторами, руководителями федеральных органов власти, депутатами, сотрудниками правоохранительных органов, избличенных в

¹⁹⁸ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 год. М.: Общественная палата Российской Федерации. 2012. С.43

¹⁹⁹ Семянкова О.И. Общественные организации при УФАС Пензенской области как субъекты реализации антикоррупционной политики государства//Наука. Общество. Государство. 2013. №1. С.44-49

²⁰⁰ Коновалова К.Ю., Домников И.М. Роль общественных антикоррупционных организаций в обеспечении финансовой устойчивости субъектов хозяйствования в регионах РФ//Финансовые инструменты регулирования социально-экономического развития регионов. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 186-189.

коррупции. Причем размеры средств, накопленных ими за годы ведения противоправной деятельности, поражают воображение рядовых граждан. С одной стороны, нельзя отрицать, что публикация отчетности о том, что институты, призванные бороться с коррупцией, с ней борются, оказывает позитивное влияние на общественное мнение. С другой стороны, эффективность этих действий не поддается оценке, так как в публичном пространстве отсутствует оценка масштабов рынка коррупционных правонарушений и относительные показатели. Кроме того, сообщения о взятках в размере нескольких миллионов и миллиардов рублей, имеют краткосрочный шоковый эффект и перестают будоражить общественное сознание, происходит привыкание, а цифры, призванные поддержать веру в государство, борющееся против коррупции, зачастую имеют обратный эффект.

Для того, чтобы СМИ стали мощным инструментом формирования антикоррупционной культуры в обществе, необходимо обратить пристальное внимание к развитию таких направлений как: просвещение граждан и чиновников о возможных сферах и формах проявления коррупции (что должно повышать уровень их правосознания); организация коммуникации граждан и чиновников, предоставление площадок для публичного обсуждения вопросов по вопросам исключения коррупционной практики из деятельности структур государственного управления; освещение положительной практики борьбы с коррупцией в различных странах и регионах; проведение мониторинговых, социологических исследований в данной области с обязательным опубликованием результатов и предложений по их устранению; вывод на просторы интернета фактов коррупционной деятельности, которая сегодня осуществляется отдельными «блогерами».

По сути, последнее направление представляет собой новый метод антикоррупционной деятельности, который при всех своих минусах, помогает предать огласке факты незаконного и преступного поведения фигур, наделенных государственными полномочиями. Дополнительно ко

всему «блогерами» развивается свободная дискуссионная площадка, которая в отличие от телевидения (где существует политико-административный контроль за распространяемой информацией) представляет собой очень опасный инструмент разоблачения коррупционеров. Медиа форумы, социальные медиа и блогосфера, работающие в режиме антикоррупционных кампаний, способны уже сегодня - минуя барьеры и традиционные каналы взаимодействия государства с обществом – повышать свою эффективность по созданию сетевых гражданских сообществ, противостоящих всем проявлениям институциональной коррупции. Эти антиподы традиционных медиа позволяют большому количеству рядовых граждан получить доступ к альтернативным источникам информации о коррупционных преступлениях.

Благодаря возможности сохранять анонимность, пользователи присоединяются к различным антикоррупционным сетям: самостоятельно создают любительский контент, распространяют информацию о конкретных случаях коррупции, координируют свои действия в случае необходимости проведения совместных акций. Даже не переходя в реальные политические действия, сетевая антикоррупционная активность подтачивает сложившуюся в государстве систему коррупционных отношений в государственном управлении, формируя у пользователей нетерпимое отношение к подобному поведению, креативно и доходчиво демонстрирует масштабы распространения коррупции, а главное – последствия ее распространения как для социально-экономического развития, так и для жизни каждого человека. Не менее важен и тот факт, что в виртуальном пространстве появляются новые лидеры мнений, оппонирующие официальной позиции государства.

Конечно, участники референтных группировок правящего класса используют свои возможности для контроля и влияния на сетевую антикоррупционную активность блогеров и социальных медиа, учитывая их непредсказуемость, а также хаотичность, случайность и неконтролируемость освещения различных фактов, которые могут угрожать отлаженным сетевым коррупционным схемам. И это понятно, поскольку такие схемы в любой

момент могут стать достоянием общественности, а участники утилитарных сетей выявлены и облечены в самой неожиданной форме. Остановить распространение контента не представляется возможным, равно как и провести оправдательную кампанию, так как придется вводить проблему в публичный политический дискурс. В этом плане ряд государственных структур предлагает ограничительные меры, предусматривающие блокировку интернета и социальных сетей, не исключая при этом и преследование отдельных активистов и применение репрессивных мер.

Итак, оценивая эффективность предпринимаемых государством шагов в сфере противоборства коррупции, можно констатировать, что на сегодняшний день меры по применению соответствующего законодательства, борьба со взяточничеством и незаконными финансовыми схемами в бизнесе и аппарате управления все еще явно недостаточны, чтобы можно было говорить о наличии целостной и эффективной политики, направленной против ее институциональных форм. Более того, многочисленные статистические данные, результаты журналистских расследований свидетельствуют как о выборочном преследовании высших должностных лиц правоохрнительными органами за коррупционные преступления, так и об отсутствии реализации принципа неотвратимости наказания. Не в последнюю очередь поэтому в обществе формируется мнение о декларативности антикоррупционных действий государства, что в свою очередь, снижает доверие граждан к институтам власти, ослабляя, таким образом, легитимацию их управленческой деятельности.

Чтобы существенно продвинуться в борьбе с институциональной коррупцией, государство, должно гибко сочетать методы законодательно-организационных и структурных преобразований с давлением на неформальные ассоциации коррупционеров и одновременной активизацией гражданского общества. Одновременно необходимо целенаправленно ориентироваться на полноценное использование международного опыта,

применение эффективных зарубежных моделей противодействия этому явлению. В обществе явно назрела необходимость сближения государства с гражданским обществом, стимуляции и поддержки антикоррупционных инициатив гражданских организаций, усиление их роли в процессе принятия решений. Задачи противодействия институциональной коррупции требуют возобновления подлинной политической конкуренции в публичной сфере, правовой легитимации оппозиции, оппонирования и альтернативности на медиа рынке, усиления различных форм гражданского самоуправления. Только на такой платформе институты власти смогут находиться под гласным общественным контролем, в должной мере экранируя давление референтных группировок элиты с их корыстными замыслами. Таким образом, коррупционные формы активности чиновников перестанут оказывать системное влияние на институты власти, сохраняя гражданский профиль их активности и эффективность их управленческого функционала.

Другими словами, противодействие институциональной коррупции только на административно-правовом уровне ограничено и неэффективно. Государство должно развернуться в сторону общества, расширить публичные коммуникации с гражданскими структурами, добиться доверия своим институтам со стороны населения. Существенную роль в этом деле могут сыграть не только обозначенные выше политико-административные меры, но даже сугубо технические, например, цифровизация публичного пространства (за счет внедрения систем распределительных регистров, повышающих прозрачность политических коммуникаций власти и общества). Громадная роль принадлежит и различным инструментам формирования гражданского самосознания, использования управленческого и коммуникативного потенциала общественно-политических движений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показано в исследовании, институциональная коррупция, представляет собой систему скрытых от общества, разветвленных взаимодействий неформальных ассоциаций государственных и негосударственных акторов, встраивающихся в архитектуру формальных институтов и препятствующих выполнению ими предписанных функций с целью утилитарного использования общественных благ и ресурсов. Будучи результатом активности неформальных коалиций государственных и негосударственных акторов, эти коррупционные отношения не только деформируют функции публичных институтов власти, но и способствуют качественному перерождению легальных процессов и механизмов принятия государственных (политических) решений. В результате потоки общественных благ и ресурсов перераспределяются в интересах коррумпированных чиновников и аффилированных с властью фигур и группировок. Устойчивость и систематичность такого рода практик, в конечном счете, становится угрозой перерождения всей системы государственного управления. Другими словами, институциональная коррупция за счет неформальных методов поддержания деловых отношений статусных фигур и их неформальных стейкхолдеров поражает механизмы государственного целеполагания, что в свою очередь способствует качественному перерождению системы государственного управления в целом, а в логическом пределе создает угрозы государству как гражданскому антрепренеру.

По своей природе институциональная коррупция обладает всеобъемлющим характером для национального государства, позволяя ей проявляться в ходе эволюции любой государственно-правовой организации власти и управления. Независимо от моделей государственного устройства, она подрывает функционал органов власти и управления, разобщая их совместную деятельность и усиливая деструктивные межинституциональные

трения и конкуренцию ведомств. Однако наибольшим негативным влиянием институциональная коррупция обладает в странах с низким уровнем гражданского контроля, слабо репрезентативными представительными механизмами гражданских интересов и широким распространением в аппарате управления патрон-клиентской этики.

Основным источником институциональной коррупции являются референтные группировки, за счет неформальных методов и сетевых коммуникаций, преодолевающих административные ограничения и встраивающих утилитарные намерения должностных лиц (и их негласных партнеров) в государственные цели и сопутствующие им деловые коммуникации. Сетевые источники институциональной коррупции по своим разрушительным последствиям значительно превосходят и организационные издержки государственного управления, и недостатки правового регулирования госслужбы, и коррупционную стоимость законов, и пагубное влияние патрон-клиентской этики, а также иных изъянов структурно-иерархических отношений в аппарате управления. То есть, всех тех факторов, которые чаще других рассматриваются в качестве основных причин институциональной коррупции.

Наличие указанных источников институциональной коррупции доказывает приоритетность сетевой методологии ее изучения. Тех ее принципов и подходов, которые - на фоне усложнения межорганизационных отношений между различными бюрократическими структурами, группами чиновниками, политическими и гражданскими агентами - способны идентифицировать множественные проявления институциональной коррупции. Отражая сложность и многогранность публично-правовых отношений, сетевая когнитивистика дает возможность улавливать производство альтернативных каналов и технологий реализации личных и корпоративных интересов в госслужбе, показывать изменчивость динамических форм коррупционных отношений, отражать современные

механизмы образования коррупционных ассоциаций, особенности их внутренних взаимоотношающихся связей.

Наибольший ущерб институциональная коррупция оказывает системам государственного управления в авторитарных и переходных политических системах. В современном российском обществе уровень развития и характер институциональной коррупции, а в равной степени и ее социально-экономические последствия не просто разъедают административно-правовые и этические нормы и принципы государственного управления, способствуя формированию «коррупционной культуры», чьи правила и традиции которые стоят выше закона, а также непроизводительной аллокации общественных ресурсов. По сути, ситуация в системе современного отечественного государственного управления вплотную приближается к своим критическим значениям, за которыми видится системный кризис правящего режима и окончательное разрушение доверительных отношений власти и населения. Другими словами, коррупционные недуги институтов власти и управления влекут более обширные негативные последствия для всей политической системы российского общества.

Существенной причиной расширения сетевых источников институциональной коррупции является недооценка гражданами своей роли в системе государственного управления. Такое положение ослабляет правовой характер деятельности и подотчетность государственных институтов, расширяет зону латентных деловых коммуникаций, приводит к систематической подмене общественных интересов узкогрупповыми потребностями различных государственных администраторов и политиков.

Конечно, надо учитывать, что весьма высокий уровень апатии и устранение граждан из управленческих процессов является не только следствием отсутствия интереса, но и результатом агрессивной стратегии многих государственных институтов, стремящихся к монопольному формированию политической повестки, снижению гражданского контроля и

минимизации делиберативных и дискурсивных коммуникаций с населением. Однако налицо и недооценка гражданами своих возможностей, нежелание пользоваться конституционными правами на участие в управлении. Свою негативную роль в активизации гражданской активности играют и низкий уровень взаимного доверия у различных слоев населения, неразвитость механизмов самоорганизации, слабая заинтересованность людей в совместной деятельности, в отстаивании своих прав перед государственными структурами.

Учитывая широкий спектр источников формирования и факторов воспроизводства институциональной коррупции в современном – в том числе и российском - государстве, можно говорить и о различных мерах противодействия этому явлению. Мерах, способных разрушить ее системные основания и превратить данную форму трансформации функционала государственного управления в частичные, наказуемые практики отдельных госслужащих. В этих целях следует добиваться синергетического эффекта от совместного применения организационно-правовых мер государственной активности (в основном связанных с совершенствованием законодательных мер и формированием специальных структур противодействия коррупции, действующих на национальной и транснациональной основах), шагов по трансформации сетевого ландшафта государственного управления (подразумевающих управление сетевыми коалициями правящей элиты при принятии государственных решений, использование потенциала публичного лоббирования групповых интересов и т.д.) и поощрения форм активности разнообразных структур гражданского общества (включая и усиление сетевой активности его агентов). Наряду с повышением качества антикоррупционного законодательства и расширением публичных форм гражданского контроля (предполагающих подтверждение правительством в полном объеме своих международных обязательств) следует предпринимать активные усилия и по демократизации публичного сектора политики в целом (повышение уровня репрезентативности электоральных процессов,

осуществление судебной реформы, повышение уровня гражданского самосознания и массовой политической культуры и т.д.).

В этой связи особо следует подчеркнуть, что противодействие коррупционному взаимодействию только на институциональном уровне, в сфере публично-правовых отношений представляется весьма и весьма ограниченным. Поэтому в борьбе с институциональной коррупцией значительная роль должна принадлежать гражданскому обществу, которое в лице экспертных сообществ, активистских движений способно использовать свой управленческий и коммуникативный потенциал. Немаловажную роль в этом деле обязаны играть и социальные медиа, независимые журналистские расследования, массовые общественные инициативы, а также другие гражданские инициативы и практики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые документы

1. Закон № 2016-1691 от 9 декабря 2016 года «О прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни». Ф., 2016.
2. Закон № 93-122 от 29 января 1993 года «О предупреждении коррупции и прозрачности экономической жизни и публичных процедур». Ф., 1993.
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS 174 от 04 ноября 1999 года. Страсбург, 1999.
4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS 173 от 27 января 1999 года. Страсбург, 1999.
5. Конвенция ООН против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, Нью-Йорк, 2003.
6. Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций, принятая 21 ноября 1997 года. Стамбул, 1997.
7. Конвенция против транснациональной организованной преступности, принята 15 ноября 2000 года Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк, 2000.
8. Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы, утв. Пр-1568 Президента РФ от 31 июля 2008 года. М., 2008.
9. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 года № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». М., 2005.
10. Распоряжение Правительства РФ от 29 января 2019 года № 98-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2019 год». М., 2019.
11. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 04 декабря 2000 года № 55/61 «Эффективный международно-правовой документ против коррупции» (по докладу Третьего комитета (A/55/593)). 2000.

12. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 ноября 1975 года № A/RES/3379 (XXX) «Ликвидация всех форм расовой дискриминации».1975.
13. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 года № 51/59 «Борьба с коррупцией». 1996.
14. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 года № 51/191 «Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях». 1996.
15. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года № 58/4 «Конвенция Организации Объединенных наций».2003.
16. Уголовный кодекс Бельгии. Пер.с фр. яз. Г.И. Мачковского. Спб.: Юрический центр Пресс. - 2004. - 559 с.
17. Уголовный кодекс Российской Федерации (принят Государственной думой 24 мая 1996 года, одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 года, подписан президентом 13 июня 1996 года и вступил в силу с 1 января 1997 года). М., 1997.
18. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». М., 2009.
19. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». М., 2013.
20. Указ Президента РФ от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции». М., 2008.
21. Федеральный закон от 28 мая 2001 года № 62 «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности». М., 2001.
22. Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58 «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации». М., 2003.

23. Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40 «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». М., 2006.
24. Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 125 ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию». М., 2006.
25. Федеральный закон от 27 июля 2007 года № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации». М., 2007.
26. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции». М., 2008.
27. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». М., 2014.
28. Федеральный закон от 01 июля 2017 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений». М., 2017.

Источники на русском языке

29. Абадиев А.М. Коррупционные сети в российском государственном управлении: политико-правовой анализ: дис. ... кандидата юридических наук: 23.00.02/Ахмад Михайлович Абадиев. Ростов-на-Дону, 2008. – 148 с.
30. Абрамов М.И. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе// Эпомен. – 2019. – № 24. – С. 14-19.
31. Абубакиров М.Н. Коррупция как институциональный конструкт современной экономической системы// Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – №4 (25). – С.293-299.
32. Астанин В.В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины ХУІ-ХХ вв. (криминологическое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук.12.00.08/Виктор Викторович Астанин. М., 2001. – 209 с.

33. Афанасьев М.Н. Клиентелла в России вчера и сегодня // Полис. Политические исследования. –1994. – №1. – С.121-126.
34. Беккер Г. Преступление и наказание: экономический подход // Истоки.–2000. –Вып. 4. (№ 8). – С. 28-90.
35. Берлин П. Русское взяточничество, как социально-историческое явление// Современный мир. – 1910. – № 8. – С. 48 –57.
36. Богданов И.Я. Доклад на заседании ученого совета Института социально-политических исследований РАН. О масштабах коррупции в России по материалам СМИ. URL: http://www.isprras.ru/pics/File/tochka_zrenia/Bogdanov%20Corruption.pdf (дата обращения 06.08.2019).
37. Богданов И.Я., Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция на современном этапе государственно - политического развития России. – М.: ИСПИ РАН. – 2008. – 100 с.
38. Борщевский Г.А. Институт государственной службы в политической системе российского общества. Монография. –М.:Юрайт. – 2018. – 293 с.
39. Борщевский Г.А. Политические факторы институциональной трансформации государственной службы. Монография. – М.: Креативная экономика. – 2017. – 466 с.
40. Борщевский Г.А. Оценка тенденций развития государственной службы: вопросы методологии//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. –№1. – С.103-128.
41. Борщевский Г.А. Политические факторы институциональной трансформации российской государственной службы//Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. –2018. –№1. – С.210-232.
42. Борщевский Г.А. Институциональная трансформация государственной службы в политическом контексте//Вопросы управления. –2017. –№1. – С.12-30.
43. Бурдые П. Социология политики. – М.: Socio-Logos. – 1993. – 336 с.

44. Быстрова А.С. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2000. – №3 (1). С. 83-101.
45. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. – М.: Прогресс. – 1990. – 722 с.
46. Ведерникова О.Н. Коррупция: нравственно-правовой аспект // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Москва, 9-10 сентября 1999 г.). – М.: Юристъ, 2001. –С. 246-252.
47. Волженкин Б.В. Коррупция. – Спб.: Спб. юрид. ин-т (ф) Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 1998. – 44 с.
48. Волков А.Н. Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. – 2010. – № 12. – С. 13-17.
49. Володин А.Г. Гражданское общество и политика в России: смена парадигмы // Полис. –1998. – № 6. – С. 62-72.
50. Гараев Р.Ф., Селихов Н.В. Понятие коррупции // Следователь. –2001. – №2. – С. 43-51.
51. Гевелинг Л.В. Клептократия. Монография. – М.: Издательство «Гуманитарий» Академии гуманитарных исследований, 2001. — 590 с.
52. Гилинский Я.И. Коррупция //Криминология: Курс лекций. СПб.: Питер. – 2002. – С. 233-242.
53. Гилинский Я.И. Коррупция, теория, российская реальность, социальный контроль// Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. – Бишкек: Промтехком. –2003. – № 1 (6). – С. 238-255.
54. Глинкина С.П. Феномен коррупции: взгляд экономиста // Новая и новейшая история. –2010. –№4–С.3-17.
55. Гнусарева Ю.А. Общественная палата России в системе гражданского общества//Власть. –2009. –№ 10. – С. 28-31.

56. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. Монография. – СПб.: Юридический центр-Пресс, 2005. - 329 с.
57. Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI - XIX вв. (историко-правовое исследование): дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / Екатерина Игоревна Голованова. М., 2002. - 187 с.
58. Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России// Административное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 58-61.
59. Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития. – М.: Прометей, 2004. - 328 с.
60. Данные ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9139> (дата обращения: 19.10.2019).
61. Данные Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. Показатели преступности России. Рейтинг. URL: http://crimestat.ru/regions_chart_total. (дата обращения: 16.10.2019).
62. Дахин А.В. Коррупция: элементы социологической модели // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Сборник статей/Под ред. П.Н. Панченко, А.Ю. Чупровой, А.И. Мизерия. – Н. Новгород. 2001. – С. 192-201.
63. Дегтярев А., Маликов Р. Институциональный анализ деловой коррупции в России// Вопросы экономики. – 2005. – №10. – С.103-118.
64. Делла Порта Д. Действующие лица в коррупции: политические бизнесмены в Италии // Международный журнал социальных наук. –1997. – № 16. – С. 55-73.
65. Добреньков В. И., Исправникова Н. Р. Коррупция. Современные подходы к исследованию. – М.: Академический проект, Альма Матер, 2009. – 207 с.
66. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 г.. – М.: Общественная палата Российской Федерации. 2012. — 124 с.

67. Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. Монография. –М.: Российская криминологическая ассоциация, 2011. — 668 с.
68. Ечмаков С.М. Математический анализ коррупции во внешнеэкономической деятельности // Финансы и кредит. –2004. – № 19. – С. 18-21.
69. Жилина И.Ю. Феномен коррупции: общие подходы к изучению //Экономические и социальные проблемы России. –1998. – Вып. II (№ 2). – С. 9-29.
70. Журавлева Т.А. Управление политическими сетями: дис. ... кандидата полит. наук. 23.00.02 / Татьяна Андреевна Журавлева. Москва, 2017. – 163 с.
71. Завельский М.Г. Теневая экономика и трансформационные процессы // Социс. –2003. – №1. – С.124-130.
72. Зарубежный опыт создания и деятельности специальных антикоррупционных органов. Научно – практическое пособие. URL: https://studbooks.net/84686/pravo/zarubezhnyy_opyt_sozdaniya_i_deyatelnosti_spetsialnyh_antikorrupsionnyh_organov (дата обращения 06.08.2019).
73. Зиммель Г. Теория общества. Сборник. Серия LOGICA SOCIALIS. – М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле. – 1999. – 416 с.
74. Игошин И.Н. Институциональные искажения в российском обществе. Монография. – М.: Директмедиа Паблишинг. – 2003. – 151 с.
75. Индекс восприятия коррупции – 2016. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/indeks-vospriyatiya-korrupsii-2016> (дата обращения 06.08.2019).
76. Индекс восприятия коррупции – 2018. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018> (дата обращения 06.08.2019).

77. Ирхин Ю. Анализ взаимодействия гражданского общества и государства в Российской Федерации. Концепт гражданского общества и его особенности в РФ//Научный эксперт. – 2008. – № 3. – С. 44 – 61.
78. Кабанов П.А. Политическая коррупция: понятие, сущность, причины, предупреждение. – Нижнекамск: Нижнекамский филиал МГЭИ. – 2004. – 174 с.
79. Камназаров М.М., Сарсенов А. Роль международных организации в борьбе с коррупцией: научно-исследовательские материалы по противодействию коррупции. URL: http://supcourt.kz/rus/sudebnaya_sistema/nusd/sd.html (дата обращения 13.07.2019).
80. Капинус О.С. О роли Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в проведении научных исследований проблем противодействия коррупции и выработке предложений по их решению // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2010. – № 2 (16). – С. 51-56.
81. Квашиш В. Преступность и правосудие: ответы на вызовы XXI века//Российская юстиция –2000. –№ 9. – С. 34- 37.
82. Клеменчич Г., Стусек Я. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972100.pdf> (дата обращения 06.08.2019)
83. Клитгаард Р. Укрощение коррупции. Пер. с англ. яз. К. Горбатько. – Хабаровск: Тарбут Лаам. – 2016. – 286 с.
84. Клямкин И. М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. – М.: РГГУ. – 2000. – 595 с.
85. Козлов В.А. Проблемы законодательного обеспечения борьбы с коррупцией // Следователь. –2009. –№ 6. – С. 31-34.
86. Коновалова К.Ю., Домников И.М. Роль общественных антикоррупционных организаций в обеспечении финансовой устойчивости субъектов хозяйствования в регионах РФ//Финансовые инструменты

регулирования социально-экономического развития регионов. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции (Махачкала, 28 апреля 2017 г.). – 2017. – С. 186-189.

87. Коротков Д. Миллиарды из тюрьмы. Как устроен бизнес Федеральной службы исполнения наказаний // Новая газета. 18.10.2019. – № 117. – С. 10-11.

88. Косенко О.И. Противодействие коррупции как приоритетная задача социального государства. Монография. – М.: Изд-во АТиСО. – 2012. – 91 с.

89. Косов Г.В. Становление гражданского общества в России: цивилизационный и политологический анализ // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2009. – № 4. – С. 12-18.

90. Крастев И. Когда «хочется» не означает «можно». История создания Вашингтонского консенсуса по коррупции // Прогнозис. – 2007. – № 2. – С. 227-248.

91. Крыштановская О.В. Анатомия российской элиты. – М.: Захаров. – 2005. – 216 с.

92. Кузнецова Н.Ф. Коррупция в системе уголовных преступлений // Вестник Московского университета. – 1993. – № 1. – С. 21-27.

93. Кузнецова П.Ю. Участие институтов гражданского общества в общественном антикоррупционном контроле (российский опыт) // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Культура, история, философия, право. – 2015. – № 4. – С. 80-88.

94. Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. – М.: Издательство Московского университета. – 2012. – 312 с.

95. Куракин А.В. Административно-правовые средства пресечения коррупции в системе таможенной службы и органах внутренних дел Российской Федерации // Гражданин и право. – 2009. – № 1. – С. 9-18.

96. Куракин А.В. Понятие и формы проявления коррупции в системе государственно-служебных отношений Российской Федерации: Опыт теоретического анализа // Право и политика. – 2003. – № 2. – С. 45-59.

97. Курбатова М.В., Левин С.Н. Деформализация взаимодействия власти и бизнеса// Вопросы экономики. –2005. – № 10. – С.119-131.
98. Курбатова О.В. Конфликт интересов на государственной службе: содержание понятия // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2019. – № 1. – С. 39-42.
99. Лазарев Е.А. Коррупция и политическая стабильность: институциональная перспектива // Полития. – 2011. – №1 (60). – С. 50-68.
100. Лазарев Е.К. Политическая коррупция: объясняя природу постсоветских трансформаций // Полис. Политические исследования. – 2010. – № 2. – С. 106-121.
101. Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах: методологические аспекты // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2010. – №1. – С. 27-40.
102. Левин М. И., Сатаров Г. А. Коррупция в России: классификация и динамика// Вопросы экономики. – 2012. – № 10. – С. 4-29.
103. Лунеев В.В. Коррупция - политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 25-31.
104. Лунеев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. Издательство: Российская академия наук (Москва). – 2013. – № 8. – С.78-90.
105. Макиавелли Н. Государь. Избранные сочинения. Пер. с итал. Г. Мурашевой и др. – Калининград: Янтарный сказ. – 2000. – 220 с.
106. Маршакова Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах // Российская юстиция. –2010. – № 11. – С. 67-71.
107. Материалы III Всероссийского социологического конгресса (круглый стол на тему «Социология коррупции»).URL:<https://vsk3.hse.ru/>(дата обращения 06.08.2019).

108. Мельвиль А. Ю., Ильин М. В., Мелешкина Е. Ю., Миронюк М. Г., Полунин Ю. А., Тимофеев И. Н. Политический атлас современности – 2: мировой кризис, мегатренды и анализ нелинейной динамики политического развития// Полис. Политические исследования. –2009. – № 3. – С. 98-104.
109. Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты // Политология: Лексикон / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: РОССПЭН. – 2007. – С.123-134.
110. Мельвиль А.Ю. Зачем «царю горы» хорошие институты? // Политическая наука. – 2013. – № 3. – С.151-169.
111. Мельник Н.И. Понятие коррупции // Коррупция и борьба с ней. – 2000. – С. 201-221.
112. Мертон Р. Социальная структура и аномия //Социология преступности (Современные буржуазные теории). Пер. с фр.яз. Е.А.Самарской. – М.: Издательство Прогресс. – 1966. – С. 299-313.
113. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Пер. с англ.яз. Е.Н.Егоровой, З.В. Кагановой, В.Т. Николаева, Е.Р. Черемиссиновой. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: Хранитель. — 2006. — 873 с.
114. Мизес Л. Либерализм. Серия: Библиотека ГВЛ: Политика. – Издательство: Социум. —2007. — 205 с.
115. Мизес Л. Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории. Пер. с англ. яз. А. В. Куряева. – Челябинск: Социум. — 2005. — 876 с.
116. Милихин С. Уголовно-исполнительное право. 2-ое издание, переработанное и дополненное. Учебник. – М.: Высшее образование. — 2008. — 422 с.
117. Миллс Ч. Властвующая элита. – М.: Директмедиа Паблишинг. — 2007. — 844 с.
118. Михайлов С.Н. Коррупция как объект политологического исследования // Соц. - гуманитар. знания. – 2008. –№ 1. – С. 233-241.
119. Михайлова О.В. Административные реформы в современных государствах: методологические аспекты // Вестник Московского

университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). —2010. — №1. — С. 27-40.

120. Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: дис. ... доктора полит. наук. 23.00.02/Ольга Владимировна Михайлова. М., 2014. — 335 с.

121. Михайлова О.В. Сетевые альянсы как механизм трансляции ценностей в государственном управлении// Государственное управление. Электронный вестник. —2017. — № 62. — С. 137-155.

122. Михайлова О.В., Скоробогатова А.В. Общество против коррупции: взгляд через призму принципал-агентской модели//Социально-гуманитарные знания. — 2019. —№ 4. — С.156-171.

123. Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии // Диалог. — 1990. —№ 3. —С.541-551.

124. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. — М.: Изд-во Акад. МВД СССР. — 1991. — 34 с.

125. Мишин Г.К. О теоретической разработке проблемы коррупции // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Сборник материалов международной научно-практической конференции (г. Москва, 9-10 сентября 1999 г.). — М.: Юрист, 2001. — С. 263-271.

126. Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция в системе экономических институтов постсоветской России // Вестник Московского университета МВД России. —2014. — №7. — С.39-41.

127. Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция в современной России // Труды Академии управления МВД России. —2013. — №2 (26). — С. 48-53.

128. Наумов Ю.Г. Теория и методология противодействия институциональной коррупции: дис. ... доктора эк. наук 08.00.05 / Юрий Геннадьевич Наумов. Москва, 2014. — 325 с.

129. Нефедова В.В., Агаджанян Э.М. Развитие коррупционной преступности: историко-правовой аспект // Молодой ученый. –2015. – №7. – С. 574-577.
130. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Оценка состояния институтов и субъектов публичной политики в регионах России (по результатам эмпирического исследования) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2011. – № 1 (26). – С. 27-31.
131. Нисневич Ю. А. Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса. Монография. –М.: Юрайт. – 2017. – 240 с.
132. Нисневич Ю.А. Валидность измерений коррупции в публичной сфере в исследованиях международных организаций// Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2012. URL: <http://lap.hse.ru/data/2012/05/28/1252418869/Artnis83.pdf> (дата обращения 13.07.2019).
133. Нисневич Ю.А. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Полис. –2011.– №1. – С. 165-176.
134. Нисневич Ю.А. Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения коррупции//Общественные науки и современность. – 2014. – №3. –С.23-31.
135. Нисневич Ю.А. Участие граждан в упреждающем контроле коррупции // Общественные науки и современность. –2012. – № 3. – С. 69-78.
136. Нисневич Ю.А. Электоральная коррупция в России: политико-правовой анализ федеральных избирательных кампаний в 2003-2012 годах. – М.: Фонд «Либеральная Миссия». – 2014. – 206 с.
137. Нурутдинов А.З. Коррупция как общеправовой феномен: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01/ Азат Закитович Нурутдинов. Нижний Новгород, 2004. — 28 с.

138. Овчинников А.И. Приоритеты антикоррупционной правовой политики России // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией: Сб. матер, междунар. науч.-практ. конф. – Ростов н/д. – 2008. Ч. I. – С.29 - 31.
139. Олсон М. Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. –М.: Новое издательство. — 2013. — 324 с.
140. Омельченко С. Этапы развития коррупции как негативного общественного явления // Предпринимательство, хозяйство и право. —2015. —№ 7. — С. 72-76.
141. Опрос населения, выполненный Левада-Центр. Самые острые проблемы. 27.02.2019. URL:<https://www.levada.ru/2019/02/27/samye-ostrye-problemy-3/> (дата обращения 06.08.2019).
142. Опрос населения, выполненный Левада-Центр.25.02.2019. URL: <https://www.levada.ru/2019/02/25/dve-treti-rossiyan-schitayut-vzyatki-i-aresty-chinovnikov-proyavleniem-razlozheniya-vlasti/> (дата обращения 06.08.2019).
143. Отчет о деятельности Специальной службы расследований Литвы, 2018.
URL:[https://www.stt.lt/documents/eng/STT_met_ataskaita_2017_vienlapis_\(en\).pdf](https://www.stt.lt/documents/eng/STT_met_ataskaita_2017_vienlapis_(en).pdf) (дата обращения 06.08.2019).
144. Парсонс Т. Система современных обществ. Пер. с англ.яз. Л.А. Седова, А.Д. Ковалева. – М.: Аспект Пресс. – 1998. – 269 с.
145. Пархоменко С.А. Модель агентских отношений как теоретико-эмпирический инструмент антикоррупционного реформирования в системе государственного управления ... канд. соц. наук. 23.00.08/ Сергей Анатольевич Пархоменко. М., 2006. – 180 с.
146. Пасс А. А. Понимание феномена коррупции в современной западной и российской политологии: основания интегративного подхода//Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения. –2018. –Т. 2. №4. – С. 470-476.

147. Патрушев С.В. Институциональная политология: современный институционализм и трансформация России. М.: ИСП РАН. — 2006. — 586 с.
148. Петелина Л.В. Изучение и предупреждение коррупции в правоохранительных органах: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.08/Людмила Викторовна Петелина. Омск, 1998. — 182 с.
149. Пивоваров Ю.С. Русская власть и публичная политика. Заметки историка о неудачи демократического транзита // Полис. Политические исследования. — 2006. — №1. — С.12-32.
150. Полтерович В.М. Факторы коррупции // Экономика и математические методы. — 1998. — №3. — С. 30-39.
151. Президент Мальдив проиграл на выборах после журналистского расследования//Международный антикоррупционный портал. URL: <http://anticorr.media/prezident-maldiv-proigral-na-vyborax-posle-zhurnalistskogo-rassledovaniya/> (дата обращения 06.08.2019)
152. Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, форма контроля и деловая этика. Монография. М.: Центр политических технологий. —1998. — 328 с.
153. Римский В. Л. Социальные практики российской коррупции//Бизнес. Общество. Власть. —2014. — №19. — С. 61-79.
154. Романюк С.В. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации: дис. канд. полит. наук. 23.00.04 / Сергей Васильевич Романюк. М., 2005. — 181 с.
155. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. М.: Логос. — 2003. — 356 с.
156. Румянцева Е.Е., Тер-Овсепян С.В. Методология количественной оценки совокупного финансово-экономического ущерба от коррупции//Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». — 2015. — №1. — С. 213-219.

157. Сатаров Г. А. Коррупция и переходная экономика //Transition. Экономический вестник переходной экономики. –2004. – № 2. – С. 2-4.
158. Сатаров Г.А. Анतिकоррупционная политика: учеб.пособие для студентов вузов. Фонд ИНДЕМ. – М.: РА СПАС. – 2004. – 367 с.
159. Сатаров Г.А. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы // Общественные науки и современность. –2004. –№ 2. – С. 60-69.
160. Сатаров Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции// Россия и современный мир. – 2003. –№ 4(41). – С 146-153.
161. Сатаров Г.А. Российская коррупция: уровень, структура, динамика: опыт социологического анализа. – М.: Фонд Либеральная Миссия. – 2013.– 752 с.
162. Сатаров Г.А. Социальный интеллект и динамика диспозиций. – М.: Фонд ИНДЕМ. – 2003. - 49 с.
163. Сатаров Г.А., Левин М.И., Цирик Л.М. Россия и коррупция: кто кого // ИНДЕМ-СВОП. М.: Изд-во Независимая газета. – 1998. – № 32-33.
164. Сафронов А.Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел. – М.: Изд-во Акад. МВД РФ. – 1993. – 47 с.
165. Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты): дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / Николай Васильевич Селихов. Екатеринбург, 2001. – 268 с.
166. Семянкова О.И. Общественные организации при УФАС Пензенской области как субъекты реализации антикоррупционной политики государства//Наука. Общество. Государство. –2013. – №1. – С.44-49.
167. Смирнова А.А. Аналитическая записка к проекту федерального закона 251008-4 О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции// Ратификация международных договоров Российской Федерации. Москва. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/3/4739/17025> (дата обращения 06.08.2019)

168. Сморгун Л.В. Политико-административное управление. Учебник. – М.: Издательство РАГС. — 2004. — 496 с.
169. Сморгун Л.В. Государственная политика и управление. Учеб. пособие. – СПб. Изд-во С.-Петерб. ун-та. — 2002. — 564 с.
170. Сморгун Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. Политические исследования. – 2003. – №4. – С. 50-58.
171. Соловьев А.И. Сетевая этика правящего класса в системе государственного управления//Власть и элиты. –2014. –№1. –С. 41-55.
172. Соловьев А.И. Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. –2016. – № 2. – С.90-108.
173. Соловьев А.И. Политическая повестка правительства или зачем государству общество ? // Полис. Политические исследования. –2019. – № 4 – С.8-25.
174. Соловьев А.И. Политическое «разрушение» государственности или «ноев ковчег» постсовременности // Вестник Томского государственного университета. Социология. Политология. Социология. – 2019. – № 50. – С. 200-209.
175. Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. – М.: Аспект-Пресс. –2014. – 496 с.
176. Соловьев А.И. Сетевая этика элиты и ее политические последствия // Идеи и ценности в политике. М.: РОССПЭН. –2015. – С. 56-71.
177. Суворин Э.В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ): дисс... канд. полит. наук. 23.00.02 / Эдуард Витальевич Суворин. М., 2008. – 255 с.
178. Тимофеев И.Н. Политическая идентичность России в постсоветский период: альтернативы и тенденции. Монография.– М.: МГИМО Университет. – 2008. – 176 с.
179. Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: очерки теории – М.: Изд-во РГГУ. — 2000. – 365 с.

180. Тирских А.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в органах внутренних дел // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2004. – № 1. – С. 48-53.
181. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М. - 1997. - 526 с.
182. Тихонов С. Антикоррупционный миф //Expert Online. 22.11.2013.
183. Токвиль А. де. Демократия в Америке. – М.: Прогресс. – 1992. – 554 с.
184. Туроу Л. Будущее капитализма. Как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир. Пер. с англ.яз. А.И. Федорова. – Новосибирск: Сибирский хронограф. – 1996. – 430 с.
185. Фалина А.С. Взаимодействие государства и бизнеса в разработке и реализации антикоррупционной политики Российской Федерации. – М.: Издательство РАГС. – 2009. – 106 с.
186. Феномен Podemos: избиратели готовы вознести новую партию на политический Олимп. URL: <https://espanarusa.com/ru/news/article/539981> (дата обращения 06.08.2019).
187. Хабибуллин Т.А. Борьба с коррупцией на уровне субъекта Российской Федерации: криминологический и уголовно-правовой аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.08 / Тимур Аликович Хабибуллин. М., 2004. – 20 с.
188. Хабриева Т.Я. Коррупция. Природа, проявления, противодействие. Монография. – М.: Юриспруденция. – 2012. – 688 с.
189. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – № 4. – С. 16–27.
190. Хабриева Т.Я., Марку Ж. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. – М.: Статут. –2011. – 320 с.
191. Хантингтон С. Будущее демократических перемен: от экспансии к консолидации// Мировая экономика и международные отношения. — 1995. — № 10. — С 693-704.

192. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М.: Прогресс-Традиция. — 2004. — 480 с.
193. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. – М.: РОССПЭН. — 2003. — 368 с.
194. Цаллер Дж. Происхождение и природа общественного мнения. Пер. с англ. - М.: Институт Фонда «Общественное мнение». — 2004. - 559 с.
195. Чалдаева Л.А., Килячков А.А. Общественные организации в борьбе с коррупцией: инициативы и направления противодействия// Регионы Евразии: стратегии и механизмы модернизации, инновационно-технологического развития и сотрудничества. – 2013. – Ч.2. – С. 313-317.
196. Чалдаева Л.А., Килячков А.А. Стратегия экономической стабилизации: роль государства, общественного и предпринимательского сообщества // Финансовая аналитика: проблемы и решения. –2013. –№ 33. – С. 36-39.
197. Чертков В.Л. Чиновничество тропической Африки// Народы Азии и Африки. –1984. –№ 2. – С. 56–59.
198. Шабалин В.А. Политика и преступность // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 43-52.
199. Шевердяев С.Н. Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства//Право. Журнал Высшей школы экономики. –2017. – №1. – С.20-31.
200. Шевердяев С.Н. Системная коррупция как проблема науки конституционного права: обсуждение вопроса на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова//Конституционное и муниципальное право. – 2016. –№9. – С.10-16.
201. Шекультиров Б.И. Коррупция в России: право, власть и нравственность// Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. –2011. – №4. – С. 215-222.

202. Шнитенков А.В. Обычный подарок дан служащего: проблемные вопросы законодательной регламентации // Юрист. –2004. – №9. –С.62-65.
203. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия: Пер. с англ. /Предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. – М.: Экономика. –1995. - 540 с.
204. Шурыгин П.А. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией и пресечения проникновения криминала в органы законодательной власти Российской Федерации// Государство и право. –2004. – №4. –С.85-97.
205. Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. – М.: Дело. – 2001. – 408 с.
206. Эзель А. Призыв к прекращению коррупции. Минута темноты ради вечного света. Тактическая тетрадь. Публикация проекта «New Tactics – Новая тактика» Центра защиты жертв пыток, 2003. URL: <https://www.newtactics.org/sites/default/files/resources/Call-End-Corruption-RU.pdf> (дата обращения 06.08.2019).
207. Яни П.С. Корысть как признак получения взятки//Законность.– 2010. – №2. – С. 22-28.

Источники на иностранных языках

208. Данные рейтинга национального доверия в Румынии. 2015.URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/rule-of-law> (дата обращения 06.08.2019).
209. Доклад ACFE. Global study on occupational fraud and abuse.2018. URL: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfepublic/2018-report-to-the-nations.pdf> (дата обращения 06.08.2019).
210. Доклад Freedom House. As Its Own Citizens Suffer, Venezuela Exports Corruption. URL: <https://freedomhouse.org/blog/its-own-citizens-suffer-venezuela-exports-corruption> (дата обращения 06.08.2019).
211. Доклад Global Witness. Explained: What has Donald Trump got to do with Latin American drug cartels. URL: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/...> (дата обращения 06.08.2019).

212. Доклад GOPAC. Making a difference. Victories in the fight against corruption. URL: http://gopacnetwork.org/Docs/MakingDifference_EN_Web.pdf (дата обращения 06.08.2019).
213. Доклад OCCRP Fresh financial secrets. URL: <https://www.occrp.org/en/panamapapers/new-panama-papers-leak-reveals-fresh-financial-secrets> (дата обращения 06.08.2019)
214. Официальный сайт Global Task Forces. URL: <http://gopacnetwork.org/> (дата обращения 06.08.2019).
215. Официальный сайт Global Witness. URL: <http://www.globalwitness.org/> (дата обращения 06.08.2019).
216. Официальный сайт OLAF. URL: <https://eur-lex.europa.eu/> (дата обращения 06.08.2019).
217. Официальный сайт The Organized Crime and Corruption Reporting Project. URL: <https://www.occrp.org/> (дата обращения 06.08.2019).
218. Официальный сайт The World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/> (дата обращения 06.08.2019).
219. Официальный сайт Антикоррупционного агентства Франции. URL: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr> (дата обращения 06.08.2019).
220. Официальный сайт Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией Республики Латвия. URL: <https://www.knab.gov.lv/> (дата обращения 06.08.2019).
221. Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <http://www.oecd.org/> (дата обращения 06.08.2019).
222. Официальный сайт Специальной служба расследований Литвы. URL: <https://www.stt.lt/> (дата обращения 06.08.2019).
223. Официальный сайт Экономического и Социального Совета. URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/> (дата обращения 06.08.2019).
224. Abueva J.V. The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development // East-West Center Review. – 1966. – №3. – P.45-54.

225. Alam S.M. Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment // American Journal of Economics and Sociology. –1989. – № 4. – P.77-83.
226. Amundsen I. Political Corruption. An Introduction to the Issues. Bergen, Norway. Chr. Michelsen Institute. – 1999. – P.1-39.
227. Banfield E. C. Corruption as a feature of governmental organization//Journal of Law and Economics. – 1975. –18(3). – P. 587-605.
228. Baumgartner F.R. and Jones B.D. (eds.) Policy Dynamics. – Chicago,IL: Chicago University Press. – 2002. – 371 p.
229. Baumgartner F.R., Boef S. L. and Boydsun A. E. The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence. – Cambridge: Cambridge University Press. 2008. – 308 p.
230. Bayley D.H. The Effects of Corruption in a Developing Nation // Western Political Quarterly. – 1966. – № 4. Vol. 19. – P. 719-732.
231. Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretiormaire et rentes//Debat – 1993. – № 77. – P.26-32.
232. Darden K. The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution// Politics and Society. –2008. – Vol. 36 (1). – P.35 – 59.
233. De Leon P. Thinking about Political Corruption. –New York: Sharpe.1993. – 241 p.
234. Elliott K.A. Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations// Washington: Institute for International Economics. – 1997. – P. 175-233.
235. Friedrich Carl J. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal Corruption, Secrecy and Propaganda. – New York: Harper and Row. – 1972. – 287 p.
236. Gibson J.L. Social Networks, Civic Society, and the Prospects for Consolidating Russias Democratic Transition// American Journal of Political Science. – 2000. –Vol. 45 (1). – P. 51-68.
237. Granovetter M. The social construction of corruption// Oncapitalism. - Stanford: Stanford University Press. – 2005. – P.152-172.

238. Grey M. Governing system in communication process. – N.Y. Gravenor. – 2014. – 108 p.
239. Heidenheimer A. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. – New York: Holt, Reinhart, and Winston. 1970. – 582 p.
240. Heidenheimer A., Johnston M., Levine V. Political Corruption. A Handbook. New Brunswick: Transaction Publishers. –1989. – P.17-29.
241. Heidenheimer A.J., Johnston M. Corruption: Concepts and Contexts: Third Edition. – New Jersey: New Brunswick. – 2007. – 970 p.
242. Johnston M. Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy. - New York: Cambridge University Press. –2005. – 267 p.
243. Jones B.D. and Baumgartner F.R. From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing// Policy Studies Journal. 2012. – Vol. 40 (1). – P.1-19.
244. Knoke D., Kuklinski J. Network Analysis. Beverly Hills. –1982. – 96 p.
245. Leff N.H. Economic Development through Bureaucratic Corruption // American Behavioral Scientist. – 1964. –№ 3.Vol. 8. – P. 8-14.
246. Leyes C. What is the Problem About Corruption? // Journal of Modern African Studies. –1965. –№ 26. Vol. 3. – P. 215-230.
247. Lupia A. Delegation and Its Perils. In Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. – OUP, Oxford, 2003. – 35 p.
248. Mauro P. The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure // Political Corruption: Concepts and Contexts. 3-d Edition. – New Jersey: New Brunswick. – 2007. – P. 339-352.
249. Milward H.B., Raab J. Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory // International Public Management Journal. – 2006. –№ 9. – P. 333–360.
250. Parker R. Networked Governance or Just Networks? Local Governance of the Knowledge Economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden) // Political studies. – 2007. – Vol. 55. – P.113-132.

251. Pavarala V. Intereting Corruption: Elite Perspectives in India. – New Delhi etc.: Sage Publications. –1996. – 260 p.
252. Pellegrini L. Corruption, Development and the Environment. – New York: Springer Science+Business Media. – 2011. – 160 p.
253. Rose-Ackerman S. Corruption: A Study in Political Economy. – N. Y.: Academic Press. – 1978. – 270 p.
254. Scott J.C. Corruption, Machine Politics, and Social Change // American Political Science Review. –1969. –Vol. 63 (4). – P. 1142-1158.
255. Shleifer A., Vishny R.W. Corruption // The Quarterly Journal of Economics. –1993. – Vol. 108(3). – P.599-618.
256. Siegel D.C. Democratic Institutions and Political Networks//The Oxford Handbook of Political Networks/ed.by J.N.Victor, A. Montgomery, M. Lubell. Oxford. – New York: Oxford University Press. – 2018. – P.817-833.
257. Simon D., Eitzen D. Elite Deviance. Boston: Allyn and Bacon. – 1990. – 367 p.
258. Sørensen E. Democratic Theory and Network Governance // Administrative Theory and Praxis. – 2002. –Vol. 24. – P. 693-720.
259. Sørensen E., Torfing J. Network Politics, Political Capital and Democracy // International Journal of Public Administration. –2003. –Vol. 26. – P. 609-634.
260. Sørensen E., Torfing J. The Democratic Anchorage of Governance Networks // Scandinavian Political Studies. –2005. –Vol. 28. – P. 195-218.
261. Strøm K., Müller W., Bergman T. Parliamentary Democracy and Delegation. In Delegation and Accountability in parliamentary Democracies. – Oxford: Oxford University Press. – 2003. – 764 p.
262. Tiihonen S. The history of corruption in central government. Monography. - Netherlands: Amsterdam, Ios Pr. Inc. – 2003. – 228 p.
263. Überhofen M. Korruption und Bestchungsdelikte inn staatlichen Bereich, Ein Rechtsvergleichung und Reformuberlegung zum deurschen Recht. Freiburg inn BBreisgau. – 1999. – 127 p.

- 264. Walter J. Informal Policies and Networks: options and practice analysis. – Oxford University Press. – 2012. – 212 p.
- 265. Widmalm S. Decentralisation, corruption and social capital. – USA, California: SAGE publications. 2008. – 231 p.
- 266. Williams R. Party finance and political corruption: Problems & Prospects. – New York: St. Martin's Press. – 2000. – 224 p.
- 267. Willerton J.P. Patronage and Politics in the USSR. – Cambridge, New York. Sydney: Cambridge University Press. –1992. – 305 p.
- 268. Zey M. Rational Choice Theory and Organizational Theory: A critique, Sage, Thousand Oaks. – CA. – 1998. – 137 p.