Санкт-Петербургский государственный университет

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

по направлению 41.04.04 - «Политология»

профиль «Политический процесс в России»

**Эффективность антикоррупционной составляющей в структуре административной реформы**

**современной России**

Студентки 2 курса магистратуры

**Головановой Екатерины Юрьевны**

Научный руководитель:

 д. п. н., доцент

Курочкин Александр Вячеславович

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

подпись

Санкт-Петербург

2018

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc514534961)

[ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИЗУЧЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ 12](#_Toc514534962)

[1.1. Методологические основы административных реформ и их разработка в период с 1990-х по 2010-е гг. 13](#_Toc514534963)

[1.3. Основные подходы к построению системы оценки эффективности антикоррупционных стратегий 32](#_Toc514534964)

[ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ХОДЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 45](#_Toc514534965)

[2.1. Российская антикоррупционная политика: идеология политических преобразований и эволюция государственных институтов 46](#_Toc514534966)

[2.2. Нормативно-правовые основания и механизмы реализации российской антикоррупционной политики 58](#_Toc514534967)

[2.3. Антикоррупционная политика как условие эффективного развития «способностей государства» в современной России 71](#_Toc514534968)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 81](#_Toc514534969)

[СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 85](#_Toc514534970)

[Нормативно-правовые акты 85](#_Toc514534971)

[Монографии и справочные издания 89](#_Toc514534972)

[Статьи в периодических изданиях 91](#_Toc514534973)

[Источники на электронных носителях и интернет-издания 95](#_Toc514534974)

# **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность данного исследования** обусловлена, по меньшей мере, тремя положениями. *Первое* касается непосредственно российской политико-правовой и административной практики, а именно —дискуссий, разворачивающихся в публичной сфере в связи с темой борьбы с коррупцией и антикоррупционного регулирования. *Второе* касается перспектив оценки эффективности государственного администрирования, которое направленно, в частности, на разработку и реализацию антикоррупционной политики. *Третье* положение, имеющее стратегический характер, отсылает: *(а)* к необходимости изучения конкретных практик управления, являющихся суммой опыта управления и регулирования в конкретной области — антикоррупционной политике и *(б)* проектирования стратегий антикоррупционной политики, адаптированных к контексту российского политического опыта.

Рассмотрим приведённые положения подробнее. **Первое положение** — обзор политико-административных и правовых трендов в публичной сфере демонстрирует нам значительную долю внимания общества и гражданских ассоциаций, СМИ, правительства и государственных институтов, профильных НКО и специальных международных организаций к теме антикоррупционного регулирования в России. За период 2017–2018 гг. в медиа-пространстве, в публичной сфере в целом и в поле государственного администрирования эта тема обнаруживает постоянство, и, как показала практика, она приобрела особенно большой масштаб в ходе прошедшей электоральной кампании[[1]](#footnote-1).

Обратим также внимание на один из ключевых моментов актуализации антикоррупционных акций — актуализация происходит за счёт расширения поля антикоррупционных кампаний и масштабных задержаний: от локального уровня[[2]](#footnote-2) до уровней государственных институтов: руководства регионами[[3]](#footnote-3) и уровня федеральных министерств[[4]](#footnote-4). То есть антикоррупционная кампания, набирающая масштабы, рассматривается в публичной сфере как система реакций и работы специализированных министерств и ведомств на проявления коррупции и устранение последствий коррупции — но отнюдь не ключевой элемент, составляющая процесса реформы государственного администрирования.

Подобное видение антикоррупционной политики (а точнее специальных мер реагирования на коррупцию) ставит перед нами следующий вопрос — о том, как антикоррупционная составляющая, которая первоначально была заявлена как часть административной реформы, вписывается сегодня в структуру этой реформы. Это **второе положение**, на которое мы обращаем внимание в исследовании: каким образом нам оценивать *антикоррупционную составляющую* административной реформы, учитывая её увеличивающуюся значимость, «самостоятельность» и самоценность.

Представляется, что актуальным и необходимым будет анализ и оценка эффективности антикоррупционной политики в структуре административной реформы — именно как составного элемента реформы — части целого, более масштабного процесса. Тем более, что процесс реформы на сегодня не завершён и по-прежнему находится в фокусе государственной политики изменений. Поэтому для исследования в области политической науки и российской политики в частности представляется актуальным также обратиться к опыту проведения административных реформ, а точнее — к опыту осмысления, проектирования и реализации её ключевых составляющих, к оценке эффективности этих составляющих, а также их влияния на процесс реформы.

Наконец, **третье положение**, в перспективе отсылает к необходимости изучения опыта проведения административных реформ, антикоррупционного регулирования и построения оценок эффективности антикоррупционных стратегий, с тем, чтобы сделать их более эффективными, а вместе с ними и государственное администрирование в целом. Однако для этого, по меньшей мере, необходимо также определить место антикоррупционной составляющей в государственном администрировании, а оно, как показывают положения выше, довольно неоднозначно.

Антикоррупционная политика заявлена сегодня как одна из четырёх составляющих российской административной реформы. В государственной политике и администрировании она зафиксирована как административно-управленческие меры, направленные на «противодействие коррупции, выявление и последующее устранение причин и условий ее появления»[[5]](#footnote-5). Официальная позиция административной реформы и антикоррупционной политики состоит в том, что эта работа «…призвана обеспечить эффективное функционирование органов государственной власти, в том числе при осуществлении мероприятий, направленных на проведение социальных преобразований и модернизацию национальной экономики»[[6]](#footnote-6).

В официальной позиции и правительственной риторике регулярно подчёркивается, что антикоррупционная составляющая — это перспективная траектория государственного развития. Однако несмотря на такое внимание государства к этой составляющей административной реформы, при большом количестве принятых антикоррупционных нормативно-правовых актов, на сегодняшний день представляется затруднительным выделить системный подход к анализу, мониторингу развития и эффективности составляющих административной реформы, в частности, антикоррупционной политики.

В связи с вышеизложенным в рамках политической науки и исследований государственного администрирования возникает явная необходимость комплексного анализа антикоррупционной составляющей (антикоррупционной политики и стратегий противодействия коррупции) в структуре административной реформы в современной России. Данная позиция задаёт объект исследования, его предмет, цель и задачи.

**Степень научной разработанности проблемы.** В соответствии с обозначенной междисциплинарной стратегией исследования анализирую несколько блоков работ российских и зарубежных авторов, фокусируясь при этом на темах (1) административных преобразований и концепциях государственного администрирования и (2) антикоррупционной политики и (3) оценивания состояния административных преобразований и антикоррупционной политики в России.

Круг позиций, определивших нашу исследовательскую траекторию в рамках **первой темы** составляют работы отечественных исследователей — *Л. В. Сморгунова*[[7]](#footnote-7), *А.И. Соловьёва*[[8]](#footnote-8), *А. В. Волковой*[[9]](#footnote-9), *Т.А. Кулаковой*[[10]](#footnote-10), *А. Г. Барабашева*[[11]](#footnote-11), а также обзоры и концептуальные разработки зарубежных исследователей в области политического управления и государственного администрирования — *M. Howlett*[[12]](#footnote-12), *J. M. Bryson*, *B.C. Crosby* и *L. Bloomberg*[[13]](#footnote-13), *E. Ongaro* и *S*. *van Thiel*[[14]](#footnote-14).

В рамках **второй темы** наши исследовательские траектории заданы преимущественно зарубежными исследователями, работавшими над темой коррупции вообще и темой антикоррупционной политики в частности. Здесь в первую очередь следует выделить работы следующих авторов: *A.J. Heidenheimer* и *M. Johnston*[[15]](#footnote-15)*, M. Yolles* и *O. Sawagvudcharee*[[16]](#footnote-16)*, S. Rose-Ackerman*[[17]](#footnote-17)*, G. De Graaf.* и *L.W. Huberts*[[18]](#footnote-18)*,* а также *T.F. Nas, A.C. Price A.C.* и *С.T. Weber*[[19]](#footnote-19)*.*

В рамках **третьей темы** исследовательские траектории заданы анализом российского законодательства, результатами исследований международных агентств и некоторыми работами отечественных авторов, посвящёнными оценке антикоррупционной политики в России[[20]](#footnote-20).

**Научная новизна исследования** **и теоретическая значимость работы** заключаются в постановке вопроса об оценке эффективности антикоррупционной политики в рамках административной реформы. Как показал проведённый анализ, и в публичной сфере, и в академических исследованиях (1) антикоррупционная политика и (2) административные реформы практически не рассматриваются как нечто целостное. Они чаще всего рассматриваются в отрыве друг от друга.

Кроме того, в рамках анализа эффективности административных реформ антикоррупционной политике не уделяется достаточного внимания. Поэтому в работе будет подробно рассмотрен вопрос концептуальных оснований административных реформ и того, как в них вписывается антикоррупционная политика. В этом заключается *теоретическая значимость исследования.*

**Практическая значимость работы** состоит в том, что на основании проведённого теоретического исследования и анализа российской практики антикоррупционной политики выявляются её ключевые проблемы в рамках административной реформы, а также факторы эффективности антикоррупционной составляющей. Кроме того, в данной работе также указывается на траектории административных преобразований, которые могут способствовать большей успешности антикоррупционной политики и административной реформы в целом.

**Объект исследования:** содержание антикоррупционной политики в структуре российской административной реформы на современном этапе.

**Предмет исследования:** факторы эффективности реализации антикоррупционной политики в процессе административной реформы.

**Цель исследования** состоит в том, чтобыдать оценку эффективности российской антикоррупционной политики, рассматривая её (а) как часть современной административной реформы и (б) соотнеся её с наличествующим в политической науке и в теории государственного администрирования (public administration) инструментарием оценивания государственных политических курсов, стратегий и программ.

**Задачи исследования,** исходя изпредметной области исследования и цели работы, состоят в следующем:

* раскрыть концептуальную основу административных реформ (в частности, рассмотреть концепции, имеющие отношение к современной российской политике, оказывающие влияние на актикоррупционную составляющую);
* раскрыть суть коррупции, как явления, влияющего на институциональный дизайн государства;
* определить позицию антикоррупционной составляющей в концепциях современных административных реформ;
* определить ключевые ценности и идеологические ориентиры российской антикоррупционной политики и показать её развитие в структуре современной российской административной реформы;
* идентифицировать ключевые институты, структуры и практики российской антикоррупционной политики, рассмотреть её нормативно-правовую базу;
* дать оценку эффективности антикоррупционной составляющей современной российской административной реформы, в частности, оценить влияние текущих практик антикоррупционной политики на развитие и эффективность российской административной реформы.

**Методология исследования** предполагает междисциплинарный подход к анализу административных реформ и их составляющих. В качестве ключевых выступают: сравнительный метод, неоинституциональный, структурно-функциональный, системный подходы, а также концепции нового публичного менеджмента (New Public Management), «хорошего управления» (Good Governance) и «способностей государства» (state capabilities).

**Методы исследования:** документальный анализ (нормативно-правовая база административной реформы и антикоррупционной политики), контент-анализ (документы и доклады, посвящённые административной реформы и мерам противодействия коррупции), мониторинг медиа-пространства.

**Гипотеза исследования** состоит в предположении, что, несмотря на последовательность борьбы с коррупцией, которая демонстрируется в официальном политическом дискурсе, российская антикоррупционная политика (в том числе в области административного регулирования) остаётся малоэффективной, обнаруживает недостаточную структурированность и содержательную целостность.

Антикоррупционная политика рассматривается как нечто автономное по отношению к государственному администрированию, как нормативно-правой и организационный комплекс карательных мер, а не как меры, направленные на преобразования и повышение «способностей» государства, что искажает основные положения подходов административных преобразований, которые на этапе планирования реформы были положены в её основу.

**Структура работы** определена целью и задачами исследования.Работа состоит из двух глав (теоретической и практической), введения и заключения. В первой главе рассматриваются теоретико-методологические подходы, которые позволяют в практической части перейти к анализу и оценке антикоррупционных стратегий в российской административной реформе. Во второй главе непосредственно будет дан анализ и оценка эффективности антикоррупционной составляющей российской административной реформы.

# **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИЗУЧЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

В данном разделе работы мы рассмотрим теоретико-методологические подходы, которые позволят нам в практической части перейти к анализу и оценке антикоррупционных стратегий в ходе российской административной реформы. В рамках данного раздела в соответствии с предметной области исследования будут решены следующие задачи:

* раскрыта концептуальная основа административных реформ (концепции, имеющие отношение к современной российской политике, оказывающие влияние на актикоррупционную составляющую);
* раскрыта суть коррупции, как явления, влияющего на институциональный дизайн государства (коррупция будет рассмотрена, в первую очередь не с позиций «юридического» институционализма, как это наличествует в российской практике анализа антикоррупционных стратегий, но, прежде всего, в теоретической перспективе концепций, относящихся к государственному администрированию);
* определена и описана позиция антикоррупционной составляющей в концепциях современных административных реформ (в том числе на основе анализа мирового опыта реализации антикоррупционных стратегий);
	1. **Методологические основы административных реформ и их разработка в период с 1990-х по 2010-е гг.**

Прежде чем приступить к оценке антикоррупционных стратегий и того, как они влияют на успешность административных реформ, рассмотрим ряд концепций, обеспечивающих методологический базис современных административных реформ, с тем, чтобы впоследствии: (1) оценить, насколько успешно те или иные положения могут быть имплементированы в практику администрирования, в частности, в российском случае и (2) выявить положения концепций государственного администрирования, которые влияют на национальный антикоррупционный курс[[21]](#footnote-21).

Современные государства постоянно эволюционируют. В ходе этой эволюции в государстве, с точки зрения управления и администрирования, накапливаются запросы на институциональное обновление, на эффективные, соответствующие времени подходы. Современные теории административных реформ предлагают такие подходы и видение будущих институциональных дизайнов, которые, как считают их разработчики, наилучшим образом будут соответствовать интересам граждан и обеспечат эффективную работу государственных институтов.

Современное видение административных преобразований всё больше, как отмечают эксперты, включает разного рода механизмы кооперации официальных государственных структур с публичными структурами и гражданскими ассоциациями — в сторону диалога «власти» и «общества»; правительства постепенно уходят от централизации принятия решений к коллегиальности[[22]](#footnote-22).

Административные реформы, обеспечивающие такие переходы, если определять их с позиций теории государственного администрирования,сегодня представляют собой комплексный управленческие преобразования, которые направлены на развитие способностей государства, его институционального дизайна[[23]](#footnote-23). Преобразования отражают стремление правительств обеспечить *управляемость* государства — «систему… институциональных способностей, [обеспечивающих] стабильную, качественную и отзывчивую организацию для безопасности, [удовлетворённости граждан оказанием публичных услуг], состоятельности и справедливости экономического роста»[[24]](#footnote-24).

Административные реформы имеют сложный, транснациональный характер, то есть это политический процесс, в котором, как отмечают одни исследователи, нивелируются национальные административно-политические различия и формируются относительно похожие друг на друга управленческие механизмы, подходы к решению ключевых проблем государства[[25]](#footnote-25). Другие исследователи, тем не менее, замечают, что в административных реформах, несмотря на их якобы универсальную преобразовательную направленность, присутствуют различия, выраженные в национальных *административных стилях*, оказывающих непосредственное влияние на успешность реформ[[26]](#footnote-26), а точнее тех элементов реформ, которые, как считается, имеют универсальный, транснациональный характер.

Подчёркивается, что следует различать собственно *административные реформы* (administrative reform) и *политические реформы* (policy reforms). Первые ориентированы на внутренние преобразования управленческих структур, изменения регламентов и т.д. Вторые подразумевают изменения в содержании политического курса[[27]](#footnote-27). Забегая вперёд отметим, что в российском случае антикоррупционная политика часто переходит от административной составляющей к политической и варьируется между реформированием политических институтов и регламентными административными изменениями. Изменяются государственные структуры, административные регламенты, разрабатываются антикоррупционные программы, реализуемые впоследствии специальными исполнительными ведомствами, проводится экспертиза законодательства на предмет выявления «коррупционных схем», мониторинги коррупции и другие меры[[28]](#footnote-28).

Для работы приведённое различие между административной и политической составляющей реформ существенно, поскольку ориентирует на то, чтобы оценивать влияние административных преобразований и качество их проведения на эффективность государства в целом, на устойчивость институционального дизайна, на способности государственных институтов исполнять координирующие функции, реагировать на кризисы, порождаемые в том числе коррупцией, как ключевым дефектом системы государственной власти.

В изучении влияния государственных институтов на административные преобразования исследователи выделяют шесть концепций, описывающих это влияние и фиксирующих характер администрирования. Основанием для классификации служит степень влияния государства на публичную сферу и администрирование: от минимального и довольно фрагментированного, до государства, максимально вовлечённого в публичные дела и гарантирующего обеспечение общественного блага.

Рассмотрим эти форматы подробнее:

* *«минимальное государство»* (No-State/Hollow State) — осуществляет минимальный набор функций, поддерживая общественный порядок и безопасность. Для публичного администрирования это означает, что функционал государственных услуг и институтов в значительной мере передаётся частным структурам[[29]](#footnote-29);
* *«активное государство»* (Bold State/Active State)— интенсивно участвует в публичной политике, по мнению некоторых исследователей в отдельных случаях даже «колонизирует» публичную сферу и выступает «производителем» политики[[30]](#footnote-30); концепции «активного государства» также описывают институционально-административную модель государства всеобщего благосостояния (welfare state), в административном плане для неё характерны масштабный бюрократический аппарат, системы планирования и широкий спектр услуг, предоставляемых гражданам;
* *до-государство* (Pre-State) — политическая система, занимающая промежуточное положение между «минимальным государством» и интервенционистским государством - «производителем политики», в административном плане не стремится к тому, чтобы обеспечить эффективное государственное управление;
* *«государство профессионалов»* (Pro-State) — государство-технократия, в котором направляющая роль принадлежит экспертам, ориентирующимся на глобальные тренды; границы между частным, публичным и государственным сектором размыты;
* *«государство возможностей»* (Enabling State) — институциональный дизайн, который ориентирован на вовлечённость граждан и публичных организаций в дела управления государством, предлагающий обществу взять на себя ответственность за своё благосостояние; государственное администрирование в данном случае ограничивается тем, что помогает гражданам взять на себя ответственность; несколько ранее в данном подходе к администрированию доминировала позиция «сервисного государства» (new public management);
* *«государство гарантий»* (Ensuring State) *—* государство берёт на себя обязательства гарантировать предоставление услуг, если негосударственные структуры не справляются со своими обязанностями; в администрировании правительство выступает скорее регулятором, нежели «поставщиком» услуг.[[31]](#footnote-31)

Разумеется, в реальной административной практике большая часть перечисленных концепций так или иначе пересекается друг с другом, а правительства действуют, исходя из обстоятельств, комбинируя их.

Современная ситуация в государственном управление характеризуется прежде всего тем, что появляются и концепции интеграционного плана. Одной из наиболее актуальных сегодня, является концепция *«нового публичного управления» (new public governance)*, появившаяся в ходе интеграции институционального подхода и сетевой теории. Она предполагает взгляд на администрирование как взаимодействие, которое разворачивается в среде, где каждый агент политики и управления находится в тесной связи и зависимости от других агентов. Сообщество агентов ответственно за администрирование и за обеспечение государственных услуг. Администрирование и управление направлены на достижение общественного блага и обеспечение публичных ценностей (public value).

Функционирование государственного аппарата в рамках этой концепции зависит от налаженности информационных потоков, влияющих на принятие решений, от открытости и прозрачности процесса принятия решений — естественных условий публичного администрирования в новом цифровом мире. Это постбюрократическая модель функционирования государственных институтов и администрирования, которое, учитывая его концептуальные основания, значительную роль отводит активности граждан, сообществ и третьего сектора (НКО/НПО)[[32]](#footnote-32).

Другой распространённой на сегодняшний день концепцией является «менеджмент публичных ценностей» (Public Value Management, далее — PVM). В данном подходе больший акцент делается на устойчивость коммуникаций, открытость и способность к диалогу. В ситуации, которую описывает PVM, правительства не доминируют в коммуникациях, но являются гарантами обеспечения коммуникаций и дискуссии по вопросам, публичных ценностей[[33]](#footnote-33).

Эксперты отмечают, что PVM играет серьёзную роль в ситуациях, когда администрирование испытывает напряжённость вследствие необходимости разрешения конфликта ценностей. Отмечается, например, что вопросы безопасности как и ценности, транслируемые в дискурсе «секьюритизации», могут вызвать конфликты в публичной сфере. Поскольку интенсификация ценностей безопасности может привести к политике, в ходе которой будут ущемляться ценности сторонников свободы слова, конфиденциальности переписки и др.[[34]](#footnote-34)

Таковы в целом основные теоретические обоснования программ административных реформ. Однако необходимо отметить, что приведённые концепции фиксируют новейшие тренды в публичном администрировании, значительная часть положений пока только ориентир, и пока они ещё не получили широкого распространения.

Рассматриваемые в работе российские административные реформы и их антикоррупционная составляющая базируются на более традиционных подходах и концепциях. И хотя современная российская управленческая практика обнаруживает стремление, по меньшей мере в официальном дискурсе[[35]](#footnote-35), к широкой кооперации и воплощению подхода New Public Governance, данное стремление не получает широкого оформления, в частности, в вопросах регулирования и борьбы с коррупцией.

Нормативный идеал «публичных ценностей» и «нового публичного управления» отражает запрос правительств, общества, бизнеса, экспертов на институционализацию новых моделей управления и администрирования, так как современные государственные институты, по мнению исследователей, находятся в кризисном состоянии[[36]](#footnote-36).

Кризис государственных институтов и административной практики, вызван не только и скорее не столько глобализационными процессами. Они являются следствием, а не причиной. Причина кризиса — в развитии более влиятельного тренда — интенсификации инноваций, в числе которых цифровизация, распространение криптовалют и блокчейн-технологии. Все эти инновации развиваются как раз на локальных уровнях[[37]](#footnote-37), а уже затем приобретают глобальный масштаб.

Представляется, что кризис государственных институтов вызван также несоответствием концепций и моделей, принятых ранее, реалиям текущей административной практики и публичному запросу на изменения в условиях ускорения инновационного развития. Это ставит вопрос о том, насколько адекватны текущие концептуальные основания административной реформы. В главе 2 мы рассмотрим, (1) насколько принятые ориентиры соответствуют реалиям и представлениям о публичных ценностях и (2) насколько последовательной (в том числе в концептуальном отношении) является российская антикоррупционная политика в структуре административной реформы.

Центральным объектом, вокруг которого выстраивались предыдущие концепции, было государство и его обеспечивающие структуры. В истории административной практики последовательно сменились три парадигмы: 1) Веберовское видение идеального государства и рациональной бюрократии, 2) новый публичный менеджмент (New Public Management) и 3) общественно-государственное, «хорошее» управление (Good Governance).

В каждой из парадигм государство и его административные структуры трактовались соответственно: 1) как правильно выстроенная иерархическая структура, 2) как источник оказания государственных услуг и как функция, 3) как сеть взаимосвязей государственных институтов и граждан, которые в рамках этой сети совместно управляют развитием государства.

Российский случай административной реформы, в том числе и в части антикоррупционной политики, по мнению исследователей, характеризуется сочетанием элементов всех трёх парадигм, то есть (а) внедрением принципов рациональной бюрократии, (б) ориентиром на экономическую эффективность и (в) заявлениями о развитии государственных институтов в интересах граждан[[38]](#footnote-38).

В рамках такого комплексного подхода для государственных институтов был определён функционал управления, целеполагания и координации. Для граждан и гражданских организаций в рамках реформы, обеспечивающей в том числе открытость и прозрачность государства, были предоставлены возможности влиять на улучшение качества и на государственную политику, в том числе на политику в области противодействия коррупции.

Одна из основных проблем системы управления и государственного администрирования, существующая вкупе с мерами обеспечением открытости и прозрачности — это ответственность и подотчётность государственных институтов[[39]](#footnote-39). Отсутствие этих показателей ведёт к невозможности обеспечить прозрачность и открытость системы, что, в свою очередь, приводит к тому, что доверие граждан к государственным институтам снижается. В перспективе, как показывает российская практика последних лет, это может привести к социально-политической напряжённости и развитию неконвенциональных форм политического поведения[[40]](#footnote-40).

Административная реформа, включающая приведённые концепции как ориентиры к преобразованиям, должна была, как уже отмечалось ранее, обеспечить *управляемость* государства. Это предполагало, в свою очередь, политический курс, который обеспечивал (1) независимость государственных публичных институтов от частных интересов; (2) повышение способностей государства к формированию стратегий развития, к способности следовать данным стратегиям, к способности оказывать регулирующее воздействие; (3) развитие экономики и её институтов, направленных на удовлетворение интересов граждан. Текущая российская административная реформа, как показано далее и как констатируют эксперты, пока «слабо ориентирована» даже в направлении развития «способностей государства» (state capacities)[[41]](#footnote-41).

Резюмируя вышесказанное и возвращаясь к задачам исследования сформулированные во введение, мы можем определить место антикоррупционной составляющей административных реформ как компонента, который в структурно-функциональном отношении обеспечивает легитимацию административных преобразований, устойчивость институтов и непротиворечивость развития «способностей государства».

* 1. **Место антикоррупционной политики в теории и практике государственного управления: обзор мирового опыта**

В данном разделе работы, базируясь на анализе мирового опыта теории и практики административных реформ, рассмотрим место и влияние антикоррупционной составляющей в ходе административных преобразований за рубежом. Представляется логичным начать с определения собственно *коррупции* и с того, как ее рассматривают в теории государственного администрирования, чтобы далее перейти к обзору практики борьбы с коррупцией (антикоррупционным составляющим административных реформ).

В наиболее широком понимании, коррупция представляется как «…тип поведения, который отклоняется от норм, которые превалируют, или, как считается, превалируют в данном контексте, в частности, политическом»[[42]](#footnote-42). Неоднозначны взгляды на коррупцию и её оценку в различных научных подходах — собственно в политической науке, в экономике и политической экономии, в антропологии и в теории дискурса. Некоторые исследователи, например, наблюдая развитие коррупционных практик, фиксировали, что применение этих практик те, кто их использовал, оправдывали аргументами, отсылающими к возможностям быстрого экономического роста[[43]](#footnote-43).

Однако в политическом поле коррупция, безусловно, рассматривается как явление, искажающее саму суть политики — деятельности публичной, ориентированной на согласование широкого круга позиций, ограниченной институтами, следованием нормам и регламентам[[44]](#footnote-44). Коррупция превращает публичное поле политики в область, регулируемую интересами одного лица или одной узкой группы лиц.

Коррупция пронизывает все сферы жизни общества, деформирует нормы морали, подрывает основы свободы и демократии и является тормозом экономического развития. По данным Всемирного банка реконструкции и развития экономические потери, вызванные различными проявлениями коррупции, составляют свыше 8% мирового валового внутреннего продукта[[45]](#footnote-45). Все это говорит о комплексном характере проблемы коррупции.

Эксперты международных институтов по антикоррупционной политике, базируясь на практике мониторинга коррупционных трендов, выделяют в комплексной структуре коррупции четыре измерения: 1) политическое, 2) экономическое, 3) социальное и 4) экологическое/ относящееся к вопросами, связанным с окружающей средой (environmental). Первые три, как отмечается «…могут… выступать драйверами коррупции [в целом]»[[46]](#footnote-46). Экологическое же измерение, отсылающее к положениям концепции устойчивого развития (sustainable development), фиксирует результаты коррупции государственных институтов и социально-политической системы.

Развитие политической коррупции постепенно обнаруживает проблемы, связанные с функционированием политического режима и с распределением властных полномочий. Коррумпированная система, эволюционируя, ведёт государство к дисфункции институтов. Она ситуативно — не последовательно — меняет законодательные положения и административные регламенты, что, в конечном итоге, ведёт к несогласованности и неустойчивости институтов, а в перспективе к делегитимации системы. Управление и администрирование в подобной ситуации становятся затруднительными, происходит снижение «способностей государства».

Распространение экономической коррупции, как отмечают эксперты, выражается в «изменениях накопления общественного благосостояния (public wealth) [и] перераспределении ограниченных ресурсов на проекты, которые могут быть нелегитимными [с точки зрения общества]»[[47]](#footnote-47).

Социальное и экологическое измерения коррупции фиксируют наиболее распространённые в обществе установки по отношению к коррупции, как эти установки влияют на «социальную экологию» и в какой перспективе определённая социальная модель поведения (ситуации большей или же меньшей склонности к коррупционным практикам) отражается на состоянии окружающей среды. По наблюдениям экспертов Transparency International, распространение коррупционных практик в обществе ведёт «…к фрустрации, общей апатии и ослабляет гражданское общество»[[48]](#footnote-48).

В социальных науках существуют два ключевых направления изучения противодействия коррупции: *структурное* и *интерактивное[[49]](#footnote-49)*. Структурное направление рассматривает коррупцию как негативную характеристику некоего «другого». В большинстве случаев, этот «другой» находится вне современного развитого мира, поэтому структурный подход связан с колониальным дискурсом. *Интерактивное направление* опирается на анализ поведения участников в их среде. Коррупция рассматривается как действия, которые отклоняются от ожидаемого исполнения возложенных на субъекта обязанностей и ответственности, и предназначены для достижения личной выгоды за счёт общественного интереса[[50]](#footnote-50).

В академической литературе в определении коррупции и в развитии взглядов на преодоление этого явления в обществе и в государственном администрировании преобладают экономические и отчасти менеджериальные подходы: от теорий рационального и общественного выбора до New Public Governance (NPG).

В 1990-е годы группа политических экономистов[[51]](#footnote-51) разработала целый ряд принципов борьбы с коррупцией, которые вскоре превратились в системную *антикоррупционную политику*. Академический анализ коррупции испытал то, что былоназвано «экономическим поворотом», поскольку экономисты все больше интересовались вопросами того, что вызвало коррупцию, и что с этим можно сделать[[52]](#footnote-52). Большая часть этого анализа основывалась на рассмотрении политиков как рациональных, корыстных индивидов, нацеленных только на максимизацию собственной выгоды[[53]](#footnote-53).

Теория общественного выбора (Public Choice Theory) фокусируется на основаниях коррупционного поведения. Эти основания видятся в том, что индивид, занимающий определённый пост, делает выбор в пользу наибольшей выгоды, которую сулит коррупционная стратегия поведения. Как правило, потенциальная выгода значительно превышает издержки[[54]](#footnote-54). Коррупция, соответственно, рассматривается как один из вариантов рационального выбора, принятого в ходе анализа всех «за» и «против»: лицо, наделённое официальными полномочиями, рассматривается в контексте того станет ли он/она коррупционером или нет.

Подход теории общественного выбора к анализу коррупции также привел к тому, что исследователи решили, что именно «вмешательство государства в экономику» является причиной коррупции, а «расширение полномочий правительства увеличивает коррупцию и поиск ренты»[[55]](#footnote-55).

Нобелевский лауреат *Г. Беккер* утверждал, что «если мы отменим государство, мы отменим коррупцию»[[56]](#footnote-56). Это, безусловно, радикальный взгляд на коррупцию, но идея того, что государство в состоянии обеспечить предоставление эффективных и результативных услуг, была отвергнута как идеалистический «романтизм»[[57]](#footnote-57). Другими словами, было принято считать, что «коррупция будет сокращена в тех странах, где правительства готовы существенно сократить некоторые из своих функций»[[58]](#footnote-58).

Работа *С. Роуз-Акерман* «Коррупция: исследование в политической экономии» (1999) — наиболее символичный пример этого подхода. В книге есть предложения по ограничению стимулов действовать коррумпировано[[59]](#footnote-59): создание простой и прозрачной налоговой системы, уход от чрезмерного регулирования, которое может побудить фирмы «срезать углы» (то есть, подкупать чиновников для получения услуг) — многие из этих предложений невозможно реализовать в государствах, не имеющих сильных, хорошо организованных, законных и эффективных институтов.

Исследователь представляет коррупцию как пространство, «в котором частное богатство и государственная власть перекрываются. Она представляет собой незаконное использование «готовности платить» в качестве основы для принятия решений»[[60]](#footnote-60).

Тот факт, что данные о соотношении уровней государственных расходов и коррупции остаются неоднозначными, не остановил распространение скептичного отношения к государственному вмешательству в экономику и социальную жизнь. Впоследствии, это привело к формированию подхода, ограничивающего государство набором конкретных отраслей деятельности и функций: сохранение правопорядка и поддержание четкой и прозрачной правовой системы, защита прав собственности и предоставление только самых важных общественных благ, которые рынок не может обеспечить[[61]](#footnote-61).

Позднее, наряду с чисто экономическими подходами в области борьбы с коррупцией, начинают развиваются менеджериальные подходы и подходы, учитывающие ценностно-когнитивные аспекты человеческого поведения: теории организационной культуры и новый публичный менеджмент. Теории организационной культуры (Organisation Culture Theories) рассматривают коррупцию как элемент культуры определённых групп, укоренившийся настолько глубоко, что отдельные лица не могут противостоять тренду, который развивается в организации. Образуется «эффект колеи» (path dependence), формирующий определённое ментальное состояние (mental state) отдельного человека, которое, в свою очередь и приводит к коррупционному поведению[[62]](#footnote-62).

Чтобы выявить природу коррупции, голландские исследователи изучили 10 коррупционных кейсов (на практике Нидерландов), на основе чего сделали девять выводов[[63]](#footnote-63). Среди прочего оказалось, что мощными мотиваторами коррупционного поведения являются любовь и дружба. Данный результат побудил других исследователей проверить подобные гипотезы на примере Республики Молдова[[64]](#footnote-64). Поскольку эти две страны представляют собой совершенно разные контекстуальные условия от экономического развития до уровня реализации демократических принципов в управлении. В итоге, молдавское исследование подтвердило шесть из девяти выводов голландского.

Сопоставление результатов двух исследований привело к нескольким выводам, опровергающим традиционные представления о коррупции в литературе. В отличие от того, что было предложено некоторыми учеными[[65]](#footnote-65), характер коррупции в странах с низким уровнем дохода может незначительно отличаться от характера коррупции в странах с высоким уровнем доходов.

Соответственно, независимо от экономического развития страны существуют иные мотивы коррупционных действий, помимо материальной выгоды. Вера в то, что государственные служащие с низким уровнем доходов становятся коррумпированными прежде всего из финансовых соображений — миф. И несмотря на то, что материальный интерес играет существенную роль, определены и другие важные мотиваторы: дружба и любовь (голландский случай), статус (оба случая) и родство (молдавский случай).

В рамках теории и административной практики нового публичного менеджмента (New Public Management, далее — NPM) делается акцент скорее на институциональных траекториях, а не индивидуальном поведении — то есть на правительственной и административной коррупции.

Коррупционное поведение в рамках концепций NPM рассматривается скорее со структурно-функциональных позиций т.е.: 1) организации бюрократических исполнительных институтов, 2) качества и степени вовлечённости граждан в публичные дела и управления и 3) уровня соответствия текущей правовой системы и регламентов интересам граждан, социальному запросу[[66]](#footnote-66).

В конечном итоге позиции экономистов, равно как позиции теорий нового публичного менеджмента и политической науки чаще всего сходятся на определении коррупции, как «…нелегитимного использования власти или административных полномочий для частной выгоды»[[67]](#footnote-67), или «…поведения[[68]](#footnote-68) официальных представителей государственных институтов, отклоняющееся от принятых норм и регламентов и служащее только частным интересам этих представителей»[[69]](#footnote-69).

* 1. **Основные подходы к построению системы оценки эффективности антикоррупционных стратегий**

В рамках данного раздела мы подробно рассмотрим, во-первых, как антикоррупционная составляющая административных реформ развивается в теории и реализуется в практике государственного администрирования, во-вторых, как оценивать курсы антикоррупционной политики, в частности, с точки зрения их эффективности.

 Коррупция как экономическое и социально-политическое явление, очевидно, известна достаточно давно, однако систематические попытки противодействовать этому явлению институционализировались сравнительно недавно. Датой рождения кросс-национальной координации борьбы с коррупцией можно считать 1 октября 1996 года, когда президент Всемирного банка *Джеймс Вулфенсон* выступил с речью о «раке коррупции» на ежегодном собрании Всемирного банка и Международного валютного фонда. Эта речь ознаменовала начало нового периода развития управленческих практик, когда коррупция была признана препятствием на пути развития государств[[70]](#footnote-70).

Институционализация антикоррупционной политики в мире проходила период конца 1990-х и начала 2000-х годов. Попытки стран бороться с коррупцией путем осуществления ряда реформ, прямо связанных с идеями бережливого правительства и экономической либерализацией, завершились. Наметился новый подход, в котором широко распространился консенсус относительно того, что формировать повестку дня антикоррупционной реформы должен социальный контекст, а не субъективный взгляд на проблему.

В этот период институционального оформления ответственные агенты реформ стали тесно связывать антикоррупционную политику с концепцией улучшения качества государственного управления (Good Governance*)*[[71]](#footnote-71).

Программа развития ООН (UNDP) утверждает, что управление — это «осуществление экономических, политических и административных полномочий на всех уровнях»[[72]](#footnote-72). Другими словами, использование термина «хорошее управление» … подразумевает акцент на «улучшении политической ответственности, на укреплении основ гражданского общества, на поощрении конкуренции через рынки и частный сектор, наложении институциональных ограничений на власть и реформировании управления государственным сектором»[[73]](#footnote-73).

Из всех попыток измерить и проанализировать качество управления в разных государствах мира наиболее известными являются «показатели качества государственного управления» (The Worldwide Governance Indicators,WGI). WGI публикуются экспертами Института Всемирного Банка[[74]](#footnote-74). Впервые были опубликованы в 1996 году. Сегодня это — составные индексы, которые направлены на измерение воспринимаемых уровней качества управления в шести конкретных сферах:

1. *голос и подотчётность* — в какой степени граждане могут участвовать в выборе правительства, насколько они свободны в выражении своих чувств и отношений в публичном пространстве, степень свободы ассоциаций и открытость СМИ;
2. *политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма —* позволяет понять будет ли дестабилизировано или свергнуто правительство неконституционными средствами;
3. *эффективность правительства* — отражает восприятие качества государственных услуг, качество государственной службы и то, насколько она воспринимается независимой от политического давления. Показатель также отражает восприятие качества разработки и осуществления политики;
4. *нормативное качество —* отражает восприятие способности правительства формулировать и осуществлять разумную политику и разрабатывать правила и нормы, способствующие развитию частного сектора;
5. *верховенство закона* — показатель того, насколько респонденты доверяют правилам, управляющим обществом, и соблюдают их. В частности, в этом измерении рассматриваются качество исполнения контрактов, права собственности, полиции и судов;
6. *контроль за коррупцией* — показатель отражает восприятие того, в какой степени государственная власть используется официальными лицами для получения личной выгоды, включая как мелкие, так и крупные формы коррупции, а также «захват» государства элитами и частными интересами.

Ученые, понимающие важность качества управления, приступили к разработке возможных вариантов реформ управления. Разные варианты наиболее подходящих элементов реформ зависят от качества управления, которым государство уже обладает[[75]](#footnote-75). Конкретные виды реформ вполне могут оказывать негативное влияние на качество управления, если они используются неправильно и/или в неподходящее время.

Отмечается, что государства с низким уровнем коррупции и высоким качеством государственного управления, обладающие чётким разделением властей и культурой транспарентности и подотчётности, могут рассмотреть вариант создания независимых антикоррупционных ведомств и предоставить им возможность рассматривать предполагаемые коррупционные нарушения[[76]](#footnote-76). Также государства могут усилить финансовую подотчётность политических партий и иных политических субъектов для повышения информированности общественности и официальных лиц о традиционно спорном вопросе роли частного сектора в финансировании политической деятельности.

Государства, испытывающие проблемы в некоторых областях (качества управления или коррупции), первоначально должны будут рассматривать частичные стратегии борьбы с коррупцией, включающие в себя: усиление процессов парламентского контроля, увеличение степени подотчётности государственных служащих, улучшение права средств массовой информации на расследование предположительно коррупционных действий, упрощение административных процедур и регламентов, сокращение дискреционных полномочий государственных служащих[[77]](#footnote-77).

Государствам, обладающим высоким уровнем коррупции и низким качеством государственного управления, следует: 1) обеспечить верховенство закона, 2) укрепить институты участия и подотчётности, 3) обеспечить права и свободы граждан, 4) ввести независимость судов и провести реформы экономической политики.

В настоящее время, как показывает практика, мировые политические лидеры продолжают борьбу с коррупцией, считая вопрос об определении её сущности решённым. По данным Всемирного банка (2011), дебаты по этому вопросу завершены: «Коррупция — это злоупотребление государственной службой для личной выгоды». На этом определении сегодня основывается вся глобальная политика повышения уровня прозрачности государственного управления, либерализации и «хорошего управления»[[78]](#footnote-78). Однако эксперты отмечают, что такое определение упрощает понимание ситуации и сводит коррупцию исключительно к проблеме наличия нечестных на руку людей в государственном секторе[[79]](#footnote-79).

Большая часть современных антикоррупционных инициатив и стратегий предполагают, что бюрократия принимает идеальную форму, описанную М. Вебером[[80]](#footnote-80). Поэтому ожидается, что пересмотр бюрократических правил обеспечит соответствующий корректирующий механизм коррупционного поведения, а значение культурной и социальной среды обычно игнорируется. Однако важно отметить, что даже М. Вебер в своем исследовании бюрократии не изолирует бюрократическую структуру от её социального окружения. Отмечается также, что восприятие коррупции, не затрагивающее значимости социально-культурных механизмов приводит к большему теоретическому ущербу, чем к теоретической пользе[[81]](#footnote-81). Рационально обоснованные описания коррупции в развивающихся странах как правило игнорируют социальный контекст[[82]](#footnote-82).

В разработке антикоррупционных стратегий существует проблема, заключающаяся в невозможности сформулировать общую операциональную дефиницию коррупции: и общественность, и исследователи меняют свои восприятие[[83]](#footnote-83). Тем не менее, крайне важно, чтобы определение не было упрощенным. Наоборот, теоретические конструкции, направленные на борьбу с коррупцией, должны быть достаточно гибкими и учитывать социальные и культурные условий. С точки зрения государственной политики, вовлечение в понимание проблем политических вопросов увеличит вероятность выработки подходящих и эффективных решений данной проблемы.

Могут быть три последствия для государственного администрирования, которые влечёт реализация антикоррупционных курсов:

* в развивающихся демократиях культурные и родственные ожидания доминируют над организационной культурой;
* независимо от демократического и экономического контекста, наличие большего количества государственных служащих «бизнес-типа» увеличивает риск коррупции в обществе;
* в странах с низкими доходами государственные антикоррупционные ведомства, на которые возложена реализация антикоррупционных реформ, часто идентифицируются как самые коррумпированные.

Исходя из результатов исследований по коррупции и применению антикоррупционных курсов, можно сделать вывод, что коррупция не столько проблема бедных или нечестных служащих, а скорее — проявление личности в её социальной среде. При этом важно отметить, что культурные привычки развивающихся стран таковы, что коррупция иногда взращивается теми же гражданами, которые её критикуют[[84]](#footnote-84). Неспособность учитывать этот фактор при разработке инициатив по борьбе с коррупцией, скорее всего, приведёт к неэффективной политике, которая будет мотивировать общество на ещё более коррумпированное поведение.

В рамках непосредственной практики административных реформ, таким образом, целесообразно исходить из следующего определения *коррупции* —это социально-культурная конструкция, которую разделяют государственные чиновники, тем самым противореча возложенным на них обязанностям, в том числе в ситуации, когда отдают предпочтение конкретному человеку, группе или идее в обмен на полное или частичное выполнение личных или групповых интересов[[85]](#footnote-85).

***Государственная антикоррупционная политика*** — это система мер [противодействия коррупционным практикам], скоординированных по целям и времени их осуществления, закрепленных за исполнителями, обеспеченных в финансовом, кадровом и пропагандистском плане. В данной системе, наряду с правовыми мерами, ведущее место занимают организационные, кадровые, финансовые меры, а также пропагандистские и просветительские[[86]](#footnote-86).

В отечественной литературе можно выделить следующие подходык пониманию антикоррупционный политики:

* у*правленческий или директивный подход —* рассматривает антикоррупционную политику как деятельность федеральных и региональных органов государственной власти по руководству и управлению социально-правовыми процессами; в данном случае, проявляется «профилактический аспект антикоррупционной политики как практической деятельности»[[87]](#footnote-87);
* *социологический**подход —* характеризует антикоррупционную политику как форму взаимоотношений между различными социальными группами и слоями общества в сфере осуществления и распределения властных полномочий и ресурсов.

Реализация антикоррупционной политики предполагает идеологическое измерение, антикоррупционные меры лишь тогда становятся реальностью, когда в государстве сознательно внедряется определённая система ценностей, которая разделяется обществом и соотносится с объективными интересами граждан. Ценности становятся интегрирующей основой антикоррупционной системы. При этом речь не идёт об искусственно сконструированных понятиях или простом заимствовании чужого опыта, речь идёт о социально-культурном развитии народа[[88]](#footnote-88).

Содержанием антикоррупционной политики, таким образом, становится поиск системы ценностей, которая хотя и существует уже в общественном сознании, но ещё не заняла должного места и не реализует из-за этого своих интегративных качеств.

В антикоррупционной политике можно выделить следующие подходы:

* *субстанциональный —* ориентируется на раскрытие основы антикоррупционной политики, как властной деятельности государства в целом и органов государственной власти всех уровней в частности. Здесь особенно подчеркивается правовой компонент антикоррупционной политики, влияющий на степень её распространённости;
* *структурно-функциональный —* рассматривает антикоррупционную политику как подсистему общества и, одновременно, как систему, существующую наряду с административной, экономической, финансовой, уголовной и другими видами политики государства; такая антикоррупционная политика, рассматриваемая сквозь призму деятельности государственных органов и общественных институтов, представляется как политический процесс;
* *нормативный —* рассматривает цели антикоррупционной политики, задекларированные в основных нормативно-правовых актах и приводит к трактовке такой политики как к процессу усиления социально-правового контроля за важнейшими социально-экономическими явлениями в обществе.

Антикоррупционная роль социально-правового контроля заключается в удержании коррупции на терпимом уровне. Антикоррупционная политика предполагает организацию жизни граждан и деятельности органов власти на демократической нормативно-правовой основе. Внедрение открытости при принятии решений минимизирует проявление коррупции путем обеспечения социально-правового контроля за социально-экономическими процессами, политическими, финансовыми и иными.

Проведение антикоррупционной политики рассматривается как одно из наиболее приоритетных направлений последующих изменений в государстве, что проявляется в принятии ряда программных документов и нормативных актов антикоррупционной направленности, внесении соответствующих изменений в действующее уголовное и административное законодательство[[89]](#footnote-89). Для понимания сути антикоррупционной политики важным представляется рассмотреть принципы, в соответствии с которыми она реализуется.

В положениях модельного закона СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политики» и Федерального закона «О противодействии коррупции», а также документов Национального Антикоррупционного Комитета России содержится более 30 принципов. В число основных входят:

* *научность* **—** научная обоснованность организации и функционирования системы противодействия коррупции как социально-правовому явлению, коррупционным правонарушениям и их причинного комплекса;
* *системность* — особый, сложный характер восприятия и оценки коррупции, обусловленный его сложными устойчивыми внутренними и внешними связями на разных уровнях и разной сложности;
* *устойчивость*— признак любого объективно существующего явления, протекающего процесса;
* *динамичность* — коррупция, как всякое социально-правовое явление, постоянно меняется в тех или иных параметрах, что вызывает потребность соответствующим образом корректировать политику противодействия коррупции: менять тактику, пересматривать приоритеты направлений, или стратегических целей;
* *законность —* соответствие всей системы противодействия коррупции точному смыслу закона. Это качественное и справедливое законодательство, его постоянное и точное выполнение и неотвратимость ответственности в случае нарушений закона;[[90]](#footnote-90)
* *взаимодействие* — восприятие коррупции как системного объекта вынуждает субъекта политики вынашивать идею взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, физическими лицами и международного сотрудничества;
* *учёт общественного мнения и правонастроения* — благодаря наличию обратной связи субъект осуществляет контроль за управленческими процессами, в которых реализуется противодействие коррупции, оценивает результативность этих воздействий, отношение населения ко всему, что происходит в связи с коррупцией, и к самой коррупции.

Выделяют несколько видов *антикоррупционных стратегий[[91]](#footnote-91)*:

* *системная стратегия устранения причин* — на практике реализованным примером стратегии по системному устранению причин коррупции является антикоррупционная стратегия Нидерландов[[92]](#footnote-92). Она обладает огромным потенциалом демократизации и повышения эффективности деятельности всего государства;
* *«стратегия войны»* — заключается в борьбе с внешними проявлениями коррупции, с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами. Самый яркий пример подобной стратегии представляет собой китайская история борьбы с коррупцией[[93]](#footnote-93);
* *стратегия «сознательной пассивности»* — утверждение о неэффективности и безрезультатности активных действий, направленных на борьбу с коррупцией;
* *смешанная стратегия* — на практике стратегия устранения причин включает в себя противодействие конкретным коррупционерам, а стратегия «войны», отчасти ориентирована и на устранение причин. В реальных условиях, поэтому, может применяться смешанная стратегия противодействия коррупции, а не чистые типы стратегий.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что эффективность антикоррупционной политики заключается не столько в усилении уголовной функции государства или улучшении его экономического состояния, сколько в закреплении демократических прав и свобод граждан.

Государство должно гарантировать эффективную и справедливую деятельность своих учреждений и должностных лиц. Для реализации этих принципов необходимо обеспечить четкие, научно выверенные политико- правовые, организационно-практические механизмы преодоления коррупции; независимость прессы; реализацию общественного надзора за деятельностью государственных и частных предприятий и банков; реализацию законов, направленных против коррупции, которые дают возможность привлекать к ответственности виновных в этом должностных лиц.

При этом целесообразно учитывать особенности правовой системы, политической воли и ментальности граждан. Трансформационные процессы в современном социуме должны предусматривать широкое привлечение общества к активному участию в противодействии коррупции.

Среди первоочередных задач в этом направлении можно обозначить такие задачи, как повышение внимания к правовой грамотности граждан, формирование антикоррупционного сознания, расширение осведомлённости общественности о деятельности органов власти и управления, механизмов принятия решений; продолжение работы по созданию условий для контроля со стороны гражданского общества за деятельностью государственных институтов, ходом и результатами исполнения государственных программ и использования бюджетных средств.

# **ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ХОДЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

В данном разделе работы мы переходим к непосредственному анализу и оценке антикоррупционной составляющей (стратегий) российской административной реформы. В рамках данного раздела в соответствии с предметной области исследования будут решены следующие задачи исследования:

* определены ключевые ценности и идеологические ориентиры российской антикоррупционной политики и показано её развитие в структуре современной российской административной реформы;
* идентифицированы ключевые институты, структуры и практики российской антикоррупционной политики, рассмотрена её нормативно-правовая база;
* будет дана оценка влияния текущих практик антикоррупционной политики на развитие и эффективность российской административной реформы.

В задачи главы также входит обоснование гипотезы исследования. Она состоит в том, что антикоррупционная политика, являясь в соответствии с российским законодательством, неотъемлемой составляющей административной реформы, обнаруживает слабую структурированность, непоследовательность реализации, и как следствие недостаточную неэффективность.

Антикоррупционная политика рассматривается как нечто автономное по отношению к государственному администрированию, как нормативно-правой и организационный комплекс карательных мер, а не как комплекс мер, направленных на преобразования и повышение способностей российского государства, что искажает основные положения подходов административных преобразований, которые на этапе планирования реформы были положены в её основу.

**2.1. Российская антикоррупционная политика: идеология политических преобразований и эволюция государственных институтов**

В 1990-х годах государственный аппарат Российской Федерации отличался крайне низкой эффективностью, что приводило к дисфункции ключевых государственных институтов и администрирования, в результате чего «статус» коррупционного поведения и восприятия его «нормальности» сменился с «девиантного» на «системный» и всеохватывающий[[94]](#footnote-94).

По версии Transparency International Россия стабильно занимает места среди наиболее коррумпированных стран мира: в 1997 г. — 49 место из 52 позиций (2,27 балла)[[95]](#footnote-95), в 1999 г. — 82 из 99 (24 балла), в 2001 г. — 79 из 91 (23 балла), в 2003 г. — 86 из 133 (27 баллов), в 2005 г. — 126 из 185 (24 балла), в 2007 г. — 143 из 179 (23 балла), в 2009 г. — 146 из 180 (22 балла), 2010 г. — 154 из 178 (21 балл); 2011 г. — 143 из 183 (24 баллов), 2012 г. — 133 из 176 (28 баллов), 2013 г. — 127 из 177 (28 баллов), 2014 г. — 136 из 177 (27 баллов); 2015 г. — 119 из 168 (29 баллов); 2016 г. — 131 из 176 (29 баллов); 2017 г. — 135 из 180 (29 баллов)[[96]](#footnote-96).

Отсюда можно сделать вывод, что коррупция была и остаётся одной из ключевых проблем государственного администрирования в России, несмотря на реализацию административной реформы. Понимание сути этой проблемы отсылает к анализу ключевых принципов административных преобразований в России, рассмотрим этим принципы подробнее и то, как они влияли на эволюцию государственного администрирования.

Процесс выстраивания системы государственного управления в России осуществлялся в рамках «волнового режима» демократизации. До 2003 года он происходил, стихийно, без разработанной предварительной стратегии[[97]](#footnote-97). Основной характеристикой новой системы государственного управления стала слабая институциональная автономия в условиях острого конфликта интересов, связанных с перераспределением собственности и борьбой за позиционную власть в государстве. Отсюда возникала и невозможность проведения широкой и действенной административной реформы, несмотря на наличие такого стремления во второй половине 1990-х гг.

Во второй половине 1990-х годов коррупция «систематизировалась» и перешла к регулярным взяткам в форме процента от суммы контрактов и договоров, поставленных на поток на фоне залоговых аукционов[[98]](#footnote-98). Несмотря на то, что новые нормативно-правовые акты[[99]](#footnote-99) зафиксировали изменения в системе государственного управления Российской Федерации, этого было недостаточно для решения проблем: отсутствие у государства функций представителя общественных интересов, «приватизированность» государства, режим суперпрезидентства, корпоративизация бюрократического аппарата. «Приватизированными» оказались не только государственные институты, но и важнейшие институты гражданского общества: СМИ, политические партии, профсоюзы[[100]](#footnote-100).

Ещё одной отличительной чертой государственных институтов стал «институциональный избыток» управления, характеризовавшийся ростом управленческого персонала и неопределённостью функций управленческих органов. Всё это делало систему принятия и реализации решений крайне непрозрачной[[101]](#footnote-101). И, конечно, большая часть государственных служащих использовала свои должностные позиции для получения личных выгоды, что становилось возможным благодаря проникающей во все сферы коррупции.

В начале 2000-х гг. практика коррупции приобретает вид «системного рейдерства»[[102]](#footnote-102). Практическим средством решения проблем стало проведение реформы системы государственного управления, включавшей в себя принятие ряда законодательных актов, регламентировавших принципы организации функционирования бюрократического аппарата[[103]](#footnote-103), внедрение современных управленческих технологий в практику государственного управления[[104]](#footnote-104).

Реформирование управления охватывало структуру государственных институтов исполнительной власти, принципы функционирования институтов (административная реформа), аппарат (реформа государственной службы), бюджет (бюджетная реформа), учреждения (реформа бюджетного сектора)[[105]](#footnote-105). Меры по противодействию коррупции сосредоточились главным образом на реформе государственной службы и административной реформе.

Идеологические ориентиры реформы и антикоррупционной политики в своих первых версиях прозвучали в президентских посланиях Федеральному Собранию в 2001–2002 гг. Понятие «административная реформа» впервые прозвучало в Послании Президента в 2001 году, в котором было заявлено, что: «Мы должны начать подготовку к административной реформе... и пересмотреть не только и не столько структуру и штаты, но главным образом — функции органов власти»[[106]](#footnote-106). В Послании 2002 года был сделан акцент на модернизации системы исполнительной власти, создании эффективной и четкой системы разработки, принятия и исполнения решений и сокращении государственных функций[[107]](#footnote-107).

Как уже отмечалось ранее, концептуальную платформу преобразований составляли три основных подхода к государственному администрированию: 1) подход рациональной бюрократии, 2) менеджериальный подход в версии нового публичного менеджмента (New Public Management) и (3) широко распространённое благодаря глобализации и активности Всемирного банка «хорошее управление» в общественных интересах (Good Governance).

Антикоррупционная составляющая присутствовала во всех блоках административных преобразований в различных вариациях: как плановые мероприятия по профилактике коррупции, как регламентационные изменения деятельности государственных институтов, как экспертиза законодательства на предмет выявления потенциально коррупциогенной составляющей, как организация мониторинга коррупции.

*Подход рациональной бюрократии* был призван строго иерархизировать управление, регламентировать должности, изменить подход к подбору кадров (новый подход — по принципу меритократии). Использование этого подхода в преобразованиях стало основным «оружием» против неформальных практик на государственной службе, способствовало большей организованности.

*Подход нового публичного менеджмента (NPM)* трактовал государство и систему его институтов как комплекс сервисных функций, где деятельность государственных служащих сводится к оказанию государственных услуг. Исходили из того, что бюрократия, заинтересованная в увеличении своих монопольных полномочий[[108]](#footnote-108), должна стать эффективной, что численный состав аппарата должен быть минимизирован, а служебные обязанности, установленные в должностных регламентах, должны исполняться наилучшим образом. Должностные регламенты должны быть сформированы с учётом процессных показателей эффективности, позволяющих проводить оценку служебной деятельности.

Для проведения административной реформы в Российской Федерации из концепции нового публичного менеджмента заимствовали ряд механизмов: 1) оценка деятельности по результатам, 2) бюджетирование с учётом задач, 3) ориентация на потребителя государственных услуг, 4) элементы конкуренции при выборе поставщика государственных услуг, 5) конкурсная система найма на государственную службу.

*Подход общественно-государственного управления* (*Good Governance, GG*), реализованный в ходе административной реформы, отразил запрос на большую открытость государственных институтов. В рамках этого подхода изменяется видение государства: оно становится не только и не столько «поставщиком государственных услуг», но выступает как распорядительная структура в сети взаимодействий.

В соответствии с приведённой комплексной концептуальной основой российской административной реформы в число её задач вошли следующие:

* усиление политико-административной автономии государства и его независимости от частных интересов;
* повышение уровня политико-административных способностей государства осуществлять цели государственной политики, выполнять свои регулирующие функции по отношению к национальной экономике и обществу;
* придание развитию экономики, общественным процессам и жизнедеятельности самого государства ориентации на интересы народа, на обеспечение прав и свобод личности[[109]](#footnote-109).

Начало административной реформы было положено Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»[[110]](#footnote-110). В качестве приоритетных направлений реформ были определены следующие[[111]](#footnote-111):

* исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
* ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования,
* организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
* развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
* завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В 2002 году утверждается федеральная программа, направленная на реформирование государственной гражданской службы и повышение её эффективности[[112]](#footnote-112). В число её основных задач программы вошли следующие:

* определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных регламентов;
* внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рациональное использование ресурсов в системе государственной службы;
* обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;
* применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного роста;
* внедрение механизмов выявления и разрешения конфликтов интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих;
* развитие системы управления государственной службой.

Для решения этих задач постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 года № 451[[113]](#footnote-113) была создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы. При Комиссии в 2004 г. были созданы рабочие группы по сферам государственного регулирования[[114]](#footnote-114). Для совершенствования администрирования и оптимизации структуры федеральных государственных институтов в 2004 году образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления[[115]](#footnote-115).

Результатом первого этапа российской административной реформы стало разделение управления между тремя типами федеральных органов исполнительной власти: «министерство—служба—агентство». Это позволило закрепить ответственность органов исполнительной власти, оптимизировать состав и механизмы функционирования, исключить дублирование функций.

В рамкахпроводимойреформы государственной гражданской службыантикоррупционное регулирование предполагалось реализовывать через механизмы предотвращения и разрешения конфликта интересов в рамках профессиональной этики госслужащих. В статье 19 Федерального закона № 79 (ФЗ–79) 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были определены механизмы и процедуры, которые должны препятствовать возникновению конфликта интересов и способствовать его разрешению. Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов стали таким механизмом.

В ходе реформы также было закреплено изменение принципов оплаты служебной деятельности на основании показателей эффективности и результативности, введено требование представления деклараций о доходах, устранена слабая зависимость должностного роста гражданских служащих от их профессиональных заслуг и достоинств, *разработаны антикоррупционные должностные регламенты*.

Важным элементом антикоррупционной политики в административной реформе должна была стать Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002–2010 гг.). Успешная реализация Программы подразумевала повышение степени открытости государственных институтов и привлечение общественности к процессу выработки и реализации решений.

Однако долгое время сайты, которые рассматривались как ключевой инструмент в деле повышения открытости и прозрачности государственного администрирования, носили исключительно представительный характер, не давая пользователю никакой реальной информации и возможности «обратной связи». Основной причиной неудачи Программы на первом этапе стало противодействие со стороны чиновников. Второй причиной стало отсутствие распространения Интернета в большей части России, в результате чего граждане не имели возможности воспользоваться информацией и услугами, предоставляемыми «электронным правительством».

На втором этапе административной реформы (2006—2008 гг.) её концепция в целом оставалась прежней, также добавились дополнительные компоненты:

* управление по результатам;
* стандартизация государственных услуг;
* введение административных регламентов,
* *принятие антикоррупционных мер*;
* оценка эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;
* модернизация системы информационного обеспечения исполнительной власти.

Начало реализации следующего этапа административной реформы было положено распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года №178-р, которым была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах. К 2007–2008 гг. по результатам мониторинга и анализа административной реформы выявилась необходимость повысить эффективность антикоррупционных подходов. Проблема коррупции стала приоритетным направлением административной реформы.

19 декабря 2008 года был принят Федеральный закон № 273 «О противодействии коррупции». В данном законе были обозначены основные принципы и направления противодействия коррупции. Предусматривалось активное участие гражданского общества в противодействии коррупции, а также указывалась необходимость формирования нетерпимости общества к коррупции. В соответствии с Законом ключевыми субъектами формирования антикоррупционной политики стали:

* Президент Российской Федерации, поскольку согласно Конституции РФ только ему, как главе государства, предоставлено право определять основные направления внутренней и внешней политики;
* Федеральное Собрание Российской Федерации, которое обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий;
* Правительство Российской Федерации, которое распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти;
* Генеральный прокурор Российской Федерации и подчинённые ему прокуроры, координирующие деятельность органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов и других правоохранительных органов, а также реализующие иные полномочия в области противодействия коррупции;
* Счётная палата Российской Федерации, которая в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 года №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Анализируя принятые меры, можно выявить интенсификацию динамики в намерениях государства по противодействию коррупции. С 2012 года антикоррупционная стратегия приобретает системный характер: проводится санация банковского сектора, происходят знаковые задержания и судебные разбирательства на федеральном и региональном уровнях.В федеральных законах и актах появились нормы, регулирующие конфликты интересов, прозрачнее стала деятельность органов власти.

**2.2. Нормативно-правовые основания и механизмы реализации российской антикоррупционной политики**

Рассмотрим нормативно-правовые основания и механизмы реализации российской антикоррупционной политики. Первым нормативно-правовым актом Российской Федерации, затрагивающим тему коррупции, стал Указ президента Российской Федерации от 16 ноября 1992 года № 1392 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»[[116]](#footnote-116)*.* Указ предусматривал ограничения прав государственных гражданских служащих на занятие предпринимательством, зафиксировал обязанность предоставлять декларации о доходах и имуществе при назначении на руководящую должность.

С 1993 года Государственная Дума неоднократно пыталась принять закон «О борьбе с коррупцией», но безрезультатно[[117]](#footnote-117), поэтому следующим витком в развитии антикоррупционной политики в России можно считать Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 года № 1384[[118]](#footnote-118). Данным указом был создан Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией.

Задачи Совета состояли в том, чтобы выстраивать скоординированную систему противодействия коррупции, определять наиболее приоритетные направлений борьбы с коррупционными проявлениями. Совет принял ряд мер, направленных на решение проблемы наличия конфликтов интересов в системе государственного управления.

В 2004 году принят один из важнейших нормативно-правовых актов, основополагающий для антикоррупционной политики — Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[[119]](#footnote-119), содержащий ряд положений, направленных на предупреждение и пресечение коррупции.

В 2006 году Россией была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции[[120]](#footnote-120), подписанная ещё 9 декабря 2003 года. Это был важный шаг в развитии национальной антикоррупционной политики, поскольку Конвенция определяет ряд существенных терминов:

* *коррупционные деяния* понимаются в Конвенции как «подкуп национальных публичных должностных лиц; подкуп иностранных публичных должностных лиц; хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом»[[121]](#footnote-121). Цель преступного деяния должна заключаться в извлечении выгоды для себя самого или другого физического, или юридического лица;
* *злоупотребление служебными полномочиями* в Конвенции понимается как «совершение какого-либо действия или бездействия, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического, или юридического лица»[[122]](#footnote-122);
* *незаконное обогащение* в Конвенции определяется как «значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать»[[123]](#footnote-123).

1 февраля 2007 года Россия вступила в ГРЕКО — группу государств по борьбе с коррупцией, в течение 2007–2008 гг. был разработан Национальный план противодействия коррупции[[124]](#footnote-124), утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 года.

19 мая 2008 года. Дмитрий Медведев подписал указ о создании Совета по противодействию коррупции при президенте РФ и распорядился в течение месяца представить ему антикоррупционный план[[125]](#footnote-125). Данный план указывал, что «….несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства… затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует [социальным преобразованиям] и повышению эффективности национальной экономики, вызывает [общественную тревогу] и недоверие к государственным институтам, [формирует] негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации»[[126]](#footnote-126).

Национальный план противодействия коррупции 2008 года представлял собой документ, включающий мероприятия по разработке законодательных мер, организации системы профилактики коррупции, совершенствованию управления, повышению профессионального уровня юридических кадров и правового просвещения[[127]](#footnote-127).

В Плане были предусмотрены следующие меры:

* меры по нормативному регулированию обеспечения противодействия коррупции;
* меры по модернизации государственного управления в целях профилактики и предупреждению коррупции;
* меры по повышению квалификации кадров, осуществляющих противодействие коррупции, а также по правовому просвещению в этой сфере;
* первоочередные меры по реализации Национального плана.

Важным результатом реформ стало принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[[128]](#footnote-128). Этот закон является основным в системе мер противодействия коррупции, поскольку в нём было сформулировано определение «коррупции»: «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды»[[129]](#footnote-129).

За коррупционные правонарушения законом установлены различные виды ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

В законе также были заложены основные принципы и направления противодействия коррупции, далеко выходящие за пределы регулирования государственного аппарата. В частности, предусматривалось участие гражданского общества в противодействии коррупции, необходимость формирования нетерпимости общества к коррупции, закладывалась правовая основа «чистой от коррупции» системы карьерного роста (пункт 5, статья 6).

Противодействие коррупции в Законе определяется как «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий»[[130]](#footnote-130).

Основные принципы борьбы с коррупцией закреплены в статье 3 Закона, они включают:

* признание, обеспечение и защиту основных прав и свобод человека, и гражданина;
* законность;
* публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
* неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
* комплексное использование политических, организационных, информационно пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
* приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
* сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами[[131]](#footnote-131).

Закон направлен на разрешение конфликтов интересов, под которыми понимается ситуация, в которой личная заинтересованность влияет на решения должностного лица. Под личной заинтересованностью законодатель понимает возможное получение должностным лицом доходов в виде непосредственно денег или ценностей. В том числе, такая заинтересованность может быть в отношении родственников чиновника. Появление этого пункта важно для развития антикоррупционной политики, поскольку личная заинтересованность должностного лица является косвенным проявлением коррупционного механизма и довольно тяжело выявляется[[132]](#footnote-132).

Система антикоррупционных мер включает три вектора минимизации коррупции: (1) профилактика, (2) предотвращение и (3) минимизация последствий коррупционных правонарушений. Исходя из опыта мировой практики борьбы с коррупцией, центральное внимание в антикоррупционной политике должно быть уделено мерам, направленным на профилактику коррупции. Эти меры были закреплены в статье 6 Закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и направлены на формирование в обществе нетерпимости к коррупции, путем применения антикоррупционных экспертиз правовых актов и их проектов с участием общественности.

Антикоррупционное просвещение является одним из важнейших элементов противодействия коррупции, поскольку именно члены общества являются теми акторами, которые совершают коррупционные преступления. Этот тезис также закреплен на международном уровне и входит в 20 руководящих принципов борьбы коррупцией[[133]](#footnote-133).

Однако у Закона есть и слабые стороны[[134]](#footnote-134). С 2008 года пункт закона 6.1 о формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению так и не был разъяснён и остаётся лишь в форме декларативной необходимости. В дальнейшем закон постоянно дополнялся. Важной мерой профилактики коррупции стало обязательное представление государственными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах и имуществе членов семьи. При этом указанные сведения должны быть размещены на официальных сайтах органов власти и должны быть представлены для опубликования в средства массовой информации.

Закон также «О противодействии коррупции» закрепляет обязанность государственных служащих уведомлять об обращениях в целях склонить служащего к совершению коррупционных правонарушений[[135]](#footnote-135). Статья 13 предусматривает увольнение лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия. Такие меры могут применяться если лицо не представило сведений о своих доходах и имуществе, или о доходах членов семьи, либо представило заведомо недостоверные или неполные сведения. Естественно, отдельно взятая мера не может искоренить коррупцию, для этого необходим комплексный подход и политическая воля руководства страны[[136]](#footnote-136).

В 2010 году принята вторая Национальная стратегия противодействия коррупции 2010–2011 годов, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460[[137]](#footnote-137).

В Стратегии были закреплены следующие принципы противодействия коррупции:

* признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;
* использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции;
* стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
* конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах[[138]](#footnote-138).

Национальный план по противодействию коррупции 2010–2011 годов поставил перед собой широкий спектр задач, что существенно отличает его от первого плана, носившего общий и декларативный характер.

В первую очередь, второй национальный план признает наличие в стране проблемы с пониманием коррупции. Именно поэтому второй план делает акцент на обучении и просвещении государственных служащих и граждан в целом. Стоит отметить, что среди силовых ведомств, ключевую роль в сфере борьбы с коррупцией занимает прокуратура. Основным актором по реализации плана является Совет при Президенте Российский Федерации по противодействию коррупции и почти все ответственные ведомства обязаны докладывать о результатах проделанной работы перед этим органом.

В плане обозначена цель повышения прозрачности государственных органов для граждан страны: создание баз данных, возможность участия общественных организаций в мониторинге процесса принятия решений и в контроле государственных тендеров, грантов и закупок, введение в Совет по противодействию коррупции представителей общественности. Тем не менее, и второй план не избежал формализма и декларативности в заявленных целях.

К таким же пессимистичным выводам приводит анализ следующего Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 годы[[139]](#footnote-139). План состоит из 19 пунктов, включающих основные проблемы антикоррупционной политики. Поднимается проблема конфликта интересов и ставится задача определения понятия конфликта интересов и выработки эффективных механизмов для противодействия этой проблеме. Появляется пункт внедрения контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок, а также введения ограничений на сделки, совершаемыми между государством и коммерческими структурами, в которых на руководящих позициях работают родственники руководителей государственных структур.

Безусловно, третий план в достаточной мере концептуально проработан, детализирован. В нём присутствуют четкие указания конкретным ведомствам и министерствам на пакет необходимых действий. В частности, Президент Российской Федерации поручал прокуратуре провести проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции в ряде ведомств.

Проверки были проведены, и даже были выявлены несоответствия, однако вместо определения причин возникновения нарушений, предпосылок коррупции, результатом проведенной работы стало частичное устранение их последствий.

Очевидно, что предыдущие планы не решили большую часть проблем, которые призваны были решить. Отсутствие понимания на местах сути антикоррупционной политики, отдельно стоящие государственные фонды, созданные федеральными законами, неисполнение Федеральной службой судебных приставов решений судов. Все это говорит о том, что внедрение идей противодействия коррупции встречает большое количество барьеров и препятствий. Существует также проблема отсутствия механизма оценки реализации антикоррупционной политики, в том числе, отсутствие эффективной обратной связи с населением.

В связи с этим, Президент Российской Федерации Указом от 11 апреля 2014 г. утвердил Национальный план противодействия коррупции на 2014– 2015 годы[[140]](#footnote-140), который был ориентирован на решение конкретных задач по обеспечению исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции.

В частности, политическим партиям и общественным организациям рекомендовалось разработать и осуществить комплекс просветительских мер, направленных на формирование в социуме культуры нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Большое внимание уделялось проблемам ЖКХ и государственных фондов. Акцентировалось внимание на осуществлении антикоррупционного просвещения, но механизмы для этого всё ещё не были разработаны.

Отмечается особая роль силовых институтов в антикоррупционной политике. Силовым ведомствам ставится ряд задач по разработке норм и механик превенции коррупции, что выглядит довольно странно, поскольку не входит в их компетенцию. Более того, явно прослеживается негативная тенденция сокращения степени участия некоммерческих общественных организаций и населения в процессах разработки и модернизации нормативно-правовых актов в антикоррупционной сфере.

В Указе Президента от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы»[[141]](#footnote-141) поставлена задача по разработке мер увеличения эффективности в области информационной пропаганды и просвещения. Этот план учел недостатки предыдущих планов, в результате чего большинство мер имеют систему контроля исполнения со стороны других органов. Однако новый план отходит от положений открытости и прозрачности государственных служащих и учреждений и от более тесного взаимодействия в вопросах противодействия коррупции со странами-участниками Конвенции по противодействию коррупции ООН.

План на 2016–2017 годы меняет векторы, в которых предполагается развитие антикоррупционной политики России. Отметим, что часть проблем, которые были намечены к разрешению в предыдущем Плане, в нынешнем не нашли своего отражения.

Правовой анализ законодательства российской антикоррупционной политики показывает, что его содержание и реальное применение отвечает не всем необходимым требования антикоррупционной политики. И самой главной проблемой является отсутствие системности[[142]](#footnote-142).

Начавшись с Федерального закона «О противодействии коррупции», за 10 лет антикоррупционное регулирование разрослось и стало включать сотни правовых актов различной юридической силы. При этом данный правовой комплекс демонстрирует на сегодняшний день явное отсутствие системности, внутренней связи и противоречий между этими актам.

Закон «О противодействии коррупции», в целом сложно оценить, как эффективный в практике применения закон. Закон носит доктринальный характер, соответствующий скорее концепции. Его отличает неравномерность содержания, значительное число положений носит декларативный характер. Например, статья 7 Закона, представляющая перечень из 21-го «основного направления» деятельности государственных институтов по повышению эффективности противодействия коррупции. Положения этой статьи не устанавливают права и обязанности каких-либо конкретных субъектов правоотношений.

В развитие Федерального закона «О противодействии коррупции» принимаются законы с относительно узкой сферой регулирования (например, Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). В то время как крупные блоки вопросов развиваются лишь путём фрагментарного внесения изменений в другие законы. Осложняет борьбу с коррупцией и закрытость многих коррупционных дел от общественного контроля[[143]](#footnote-143).

В итоге, развитие антикоррупционного законодательства в Российской Федерации длится очень долгое время, при этом трудно зафиксировать какие-либо значительные результаты. Отсюда можно сделать вывод, что никакого целостного подхода к развитию антикоррупционной политики и к выработке действенных стратегий не существует[[144]](#footnote-144). Антикоррупционное регулирование в целом не сбалансировано, поскольку ориентировано не на профилактику коррупции, а на точечные реакции[[145]](#footnote-145). Что же касается правовых средств, направленных на устранение условий для коррупционного поведения, то они либо вообще не получают законодательной регламентации (общественный контроль), либо длительное время не обновляются (государственные и муниципальные закупки), либо искусственно сдерживаются в своем развитии (антикоррупционная экспертиза).

Следовательно, для решения основной проблемы антикоррупционной политики необходимо лишить коррупцию системного характера с помощью принятия более практичного регистрирования законов. Политико-правовая стратегия в этой сфере должна привести к тому, чтобы выгода от коррупции стала незначительной, а наказание за подобное деяние было реальным и неотвратимым. Помимо этого, как отмечают эксперты, необходимо совершенствовать административный аппарат, развивать судебную систему, привлекать гражданское общество для предупреждения коррупции[[146]](#footnote-146).

**2.3. Антикоррупционная политика как условие эффективного развития «способностей государства» в современной России**

 Предыдущие разделы данного исследования были посвящены и на то, чтобы показать весь процесс разработки и реализации антикоррупционной политики, её основных действующих акторов и институты, ответственные за реализацию антикоррупционных стратегий. Антикоррупционная политика рассматривалась как неотъемлемый элемент административной реформы в современной России (антикоррупционная составляющая).

В данном разделе работы мы подходим к ключевому вопросу исследования — к оценке данной составляющей в структуре российской административной реформы и в частности, к вопросу о её эффективности и факторах, определяющих данную эффективность. Кроме того, представляется немаловажным указать и на перспективные траектории административных трансформаций, которые могли бы способствовать большей успешности антикоррупционной политики и административной реформы в целом.

В теоретико-методологическом разделе работы были отмечены ключевые траектории, задающие параметры оценки эффективности антикоррупционных стратегий государства и административной реформы в целом. Однако не был в полной мере затронут вопрос о показателях *эффективности*. Рассмотрим его в данном разделе работы, подтверждая ключевой тезис исследования о характере антикоррупционной политики в России и её влиянии на успешность административной реформы.

В современной теории и практике административных реформ эти показатели отсылают к двум категориям: 1) результативности (efficiency) и 2) эффективности (effectiveness). Первая категория (результативность) отсылает к «механическим» измерениям и может быть охарактеризована как отношение произведённого результата (объёма предоставленных [государственными институтами] услуг) к ресурсам, затраченным на его предоставление, [т.е. это результативность экономическая и финансово-материальная][[147]](#footnote-147). Как показал опыт административных преобразований, данный критерий эффективности, являясь элементом нового публичного менеджмента (New Public Management, NPM), на сегодняшний день не может найти своего полного воплощения в административной практике, равно как и NPM, принципы которого хотя и действуют в практике управления, но, как правило, комбинируются с другими подходами («рациональной бюрократией» и Good Governance).

Контролирующие публичные институты в открытых докладах по антикоррупционной политике[[148]](#footnote-148), равно как и российское правительство в специальных отчётах профильных ведомств[[149]](#footnote-149), продолжают ориентироваться на количественные показатели, разработанные в духе парадигмы NPM. При этом показательно, что контролирующие структуры также отмечают, что федеральные министерства и ведомства не способны обеспечить даже этого минимального «количественного» показателя: вовремя не предоставляются планы и не размещается отчётность по противодействию коррупции[[150]](#footnote-150).

В связи с этим, представляется, что показатель эффективности политики изменений и административных реформ должен отражать более глубокие процессы, и что оценка политики должна быть более сбалансированной. Это, разумеется, не отменяет необходимость, количественных измерений, однако ориентирует на то, что целесообразно использовать критерий *эффективности как effectiveness* — социальной эффективности, которая будет базироваться на качественной оценке полученных (количественных) результатов, а также и на более развёрнутых в концептуальном отношении, нормативно-ценностных представлениях о том, как должны будут функционировать государственные институты.

Эффективное государственное администрирование, в том числе в части антикоррупционных стратегий, как отмечают исследователи, удовлетворяет общественному запросу, его можно зафиксировать в показателях социальной напряжённости, в характере взаимоотношений государственных институтов с гражданами, и в степени стабильности политической системы[[151]](#footnote-151).

Однако, как показывает проведённое нами исследование в своей *теоретико-методологической части* (в части анализа комплекса факторов, определяющих эффективность администрирования и успешность реформ) и *практической части* (анализ российского опыта антикоррупционной политики в контексте административной реформы) текущую российскую практику администрирования в вопросах антикоррупционного регулирования и предупреждения коррупции сложно назвать успешной.

Анализ текущей антикоррупционной практики подтверждает первую часть тезиса исследования, а именно: *российские антикоррупционные меры имеют слабую структурированность* (эксперты отмечают многочисленные, слабо согласованные нормативно-правовые положения и регламентирующие нормы[[152]](#footnote-152)), *непоследовательность реализации* (что демонстрируют примеры недостаточно ответственного отношения министерств к антикоррупционным мерам и отчётности — примеры выше) и как итог — антикоррупционная политика в целом показывает недостаточную эффективность реализации.

Антикоррупционная кампания реализуется на всех уровнях и в рамках всех доступных государственным институтам областей регулирования, она, как показал анализ, развёрнута уже достаточно давно и ведётся параллельно с другими административными преобразованиями в рамках административной реформы. Однако в качестве результатов этой масштабной активности мы видим не постепенное сокращение числа проявлений коррупции, а напротив, как показывают нам результаты международных исследований, достаточно «стабильные» коррупционные показатели, которые с годами, как видно по статистике оценивания, практически неизменны[[153]](#footnote-153).

Вторая часть тезиса данного исследования относительно эффективности антикоррупционной составляющей административной реформы состоит в том, что в своей реализации антикоррупционная политика рассматривается как автономная деятельность по отношению к реформе государственного администрирования. С одной стороны, это комплекс мер, которые направлены на обеспечение отчётности по показателям «прозрачности» и «открытости», которые, как отмечают эксперты, оказываются сильно завышенными[[154]](#footnote-154).

Антикоррупционная политика всё больше определяется показателями карательных акций — то есть результатами работы органов, ответственных за пресечение коррупции — но отнюдь не системной «терапией», заявленной в качестве ключевого инструмента в национальных планах противодействия коррупции.

Наблюдается увлечение антикоррупционными стратегиями и явное усиление правового регулирования в государственном администрировании. Однако между нормативными документами, как показал наш анализ (Глава 2, Параграф 2.2) отсутствует преемственность. Часть проблем, которые были намечены к разрешению в одном антикоррупционном плане, в другом не находят своего отражения.

Анализ законодательства демонстрирует, что его содержание и реальное применение отвечает не всем необходимым требования антикоррупционной политики. И самой главной проблемой является отсутствие системности[[155]](#footnote-155). За 10 лет антикоррупционное регулирование значительно расширилось, сегодня оно включает сотни правовых актов различной юридической силы. Однако при этом данный правовой комплекс демонстрирует отсутствие внутренней связи между актами и противоречий между ними.

Всё этого приводит к постоянной корректировке антикоррупционных стратегий, то есть к их неустойчивости. Данная неустойчивость проявляется и на официальном представительном уровне государственных институтов. В публичной риторике официальных лиц — представителей государственных институтов — появляются сообщения, которые фактически подчёркивают декларативный характер принятых стратегий, определённую невозможность их реализации[[156]](#footnote-156).

Подобный характер антикоррупционной политики, искажает основные положения подходов административных преобразований, которые на этапе планирования реформы были положены в её основу. Не выполняются основополагающие условия, которые выступают факторами, определяющими эффективность антикоррупционной политики в содержании реформы: системность преобразований, последовательность реформирования, непротиворечивость нормативно-правовых актов, определяющих развитие антикоррупционных стратегий, релевантность этих стратегий для текущих социокультурных условий.

Все эти условия — а точнее их невыполнение — неизбежно приводят к искажению сущности антикоррупционных стратегий и вместе с этим — к постоянным провалам стратегий и к отсутствию ожидаемого эффекта по данной составляющей административной реформы.

В рамках проведённого исследования представляется, что стратегия исследования антикоррупционной политики как части политики и административных преобразований приводит не просто к постановке вопроса об эффективности той или иной «национальной стратегии». Она приводит к вопросу об институциональном дизайне государства в целом.

В российском случае, как уже было отмечено ранее, реформа должна была обеспечить *управляемость* государства. Антикоррупционная политика, как зафиксировано на официальном портале административной реформы, является одним из блоков реформирования, обеспечивающих «эффективность органов власти», наряду с блоками «государственная автоматизированная система “Управление”», «реформа системы общественных советов» и «оценка эффективности органов власти и государственных служащих»[[157]](#footnote-157).

Задачи обеспечения управляемости, в свою очередь, отсылают также к «способностям государства» (state capabilities) и к их формированию. Причём, наблюдая эволюцию государственных институтов, эксперты подчёркивают, что сегодня в российском случае речь идёт уже о «способностях» так называемого *координирующего государства* и о его адаптации к вызовам времени[[158]](#footnote-158). Усиление государства в публичной, политической и других сферах ставит перед государственным аппаратом вопрос о способности реагировать на новые тенденции в развитии, о способности прогнозировать, планировать, следовать поставленным целям и ориентирам, принимать решения, то есть способности «управлять».

Качественно новый переход к государству, которое «колонизирует» публичную сферу и становится координирующим, а не административным, требует и адаптации реформирующих подходов, в том числе в части антикоррупционных стратегий. Сопутствующие мероприятия и активности должны быть «терапевтическими» — системными, последовательными и постоянными, они должны формировать антикоррупционную культуру и поведение. При этом следует уйти от такого понимания антикоррупционной политики, которое наличествует сегодня — системы надзорно-карательных мер, которые в действительности устраняют не коррупцию, но лишь её последствия и сопутствующего этому негативного опыта.

Опыт реформ государственного администрирования показывает, что не все концепции, призванные внести изменения и улучшения срабатывают в случае российской практики государственного управления, и это естественная ситуация — накопление опыта административных преобразований — как показывает, в свою очередь опыт эволюции государственного администрирования в других странах.

Исследования в области политической теории и управления, идеологии и идентификаций, а также конкретно тем устойчивости политических систем и режимов, показывают, что потенциал для инноваций, способствующих развитию «способностей государства», а также повышению эффективности управления, может быть найден, прежде всего, в структуре опыта конкретного политического сообщества, в нашем случае российского.

В настоящее время в России складываются условия, необходимые для того, чтобы проводить антикоррупционную политику эволюционно, но не дискретно. И если концепция нового публичного менеджмента (NPM) была недостаточно адаптивной на момент начала российской административной реформы, то сегодняшняя новая формирующаяся концепция политического участия и вовлечённости граждан в процесс управления государством базируется не на абстрактных принципах, а на российском опыте и ожиданиях граждан.

Подходы, ориентированные на менеджериализм, на эффективность и рациональность не всегда работают в условиях актуализации роли государства и так называемых «национальных интересов»[[159]](#footnote-159) (случай менеджериализма, рассчитанного на глобализационные контексты и не всегда вызывающего доверие[[160]](#footnote-160)), или же наталкиваются на социокультурные особенности, когда в отдельных случаях просто не распознаются гражданами, так например менее 50% населения интересует полный спектр услуг электронного правительства[[161]](#footnote-161). Эти подходы базируются на убеждённости в «кризисе государства», разрешить который способен набор техник администрирования и преобразования управленческих систем[[162]](#footnote-162).

Многие из них как в России, так и в Европе потерпели фиаско и были подвергнуты критике[[163]](#footnote-163), а реформаторы были вынуждены адаптировать исходные стратегии под текущие социально-политические и экономические контексты. Представляется, что в текущих условиях реформирования и реагирования на проблемы государственного администрирования, в том числе на коррупцию, необходима именно адаптивная стратегия, принимающая во внимание ключевые положения концепций, но не стремящаяся реализовать их тотально, *навязывая* государственным институтам и обществу следование определённым культурным практикам.

Государство и общество должны постепенно развивать способности к инновациям, к стратегическому видению развития, к адаптации институтов управления, исходя из меняющихся социально-экономических и культурно-политических контекстов и культивировать принципы совместной работы с гражданами, которые способствуют формированию доверия — принципы открытости и прозрачности.

Действительная, а не декларируемая имплементация «открытости» и «прозрачности» в государственном администрировании и в политическом управлении рассматривается экспертами как один из самых эффективных механизмов развития института государственной гражданской службы (потенциальной области распространения коррупции), а также как механизм повышения политического участия и роли граждан в жизни государства (так называемый механизм «вовлечения граждан в публичность»)[[164]](#footnote-164).

Политика, реализующая принципы открытости и прозрачности, требует соответствующего разъяснительного сопровождения, с тем, чтобы она не была только лишь инструментальной задачей государства и государственного управления, но соответствовала интересам и базировалась на потребностях государства и общества. Данные положения, как нам представляется, будут базовыми для адаптивной траектории государственно-административного реформирования и для эффективной антикоррупционной политики.

# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В рамках данной работы было проведено исследование эффективности антикоррупционной составляющей современной административной реформы в России. Политика и стратегии противодействия коррупции была рассмотрена как важнейший элемент в процессе реформирования государственного администрирования, мы подошли к оценке эффективности антикоррупционной политики, руководствуясь инструментарием, заданным политической наукой и теорией государственного администрирования.

Однако противоречивость реальной политики государства по противодействию коррупции, с одной стороны и концептуальных построений в области административных реформ, с другой, порождает некоторые вопросы и проблемы понимания сущности антикоррупционной политики.

И в публичном политическом дискурсе и в научных исследованиях антикоррупционная политика и административные реформы часто рассматриваются не как нечто целостное, а скорее в отрыве друг от друга, что осложняет как оценку эффективности антикоррупционной политики, так и оценку успешности российской административной реформы. Российская антикоррупционная политика заявлена как одна из четырёх составляющих административной реформы. В официальной правительственной позиции подчёркивается, что это — перспективная траектория государственного развития.

Однако несмотря на такое внимание государства к этой составляющей административной реформы, при большом количестве антикоррупционных нормативно-правовых актов, сегодня вряд ли можно говорить о системном подходе к анализу, мониторингу развития и эффективности административной реформы, в части реализации, антикоррупционной политики. В связи с этим, перспективным, по мнению автора, представляется продолжить исследовательские изыскания в указанном направлении, дабы способствовать обеспечению комплексного понимания антикоррупционной политики и её места в структуре административной реформы.

Антикоррупционная составляющая административных реформ — компонент, который в структурно-функциональном отношении должен обеспечивать легитимацию административных преобразований, устойчивость институтов и непротиворечивость развития «способностей государства». Однако трудно сегодня оценивать данный компонент, как работающий эффективно и действительно обеспечивающий легитимацию.

Начиная с 2012 года, на первый взгляд, антикоррупционная стратегия приобретает системный характер: проводится санация банковского сектора, происходят знаковые задержания и судебные разбирательства на федеральном и региональном уровнях.В федеральных законах и актах появляются нормы, регулирующие конфликты интересов, казалось бы, прозрачнее стала деятельность органов власти.

Однако при всей множественности нормативно-правовых актов целостного подхода к антикоррупционной политике так и не было выработано. В конечном итоге, если рассматривать антикоррупционную составляющую в структуре административной реформы через **факторы эффективности,** в числе которых 1) системность преобразований, 2) последовательность шагов реформирования, 3) непротиворечивость актов и регламентов, определяющих развитие антикоррупционных мер и стратегий, 4) релевантность принятых мер и стратегий для текущих социокультурных условий — **нельзя сказать, что российская антикоррупционная политика действительно эффективна**, во всяком случае в качественном отношении, хотя статистические отчёты министерств и ведомств, как показали примеры выше (Глава 2, Параграф 2.3) с регулярностью фиксируют рост показателей успешности противодействия коррупции.

Анализ антикоррупционной практики, таким образом, подтверждает выдвинутый тезис (гипотезу) исследования: российские антикоррупционные меры имеют слабую структурированность и непоследовательны в реализации, как итог — ***антикоррупционная политика*** и шире — ***административная реформа*** — демонстрируют недостаточную эффективность реализации.

В своей реализации антикоррупционная политика рассматривается как автономная деятельность по отношению к реформе. И в этом, в том числе, состоит её проблема. Сегодня это преимущественно нормативно-правой комплекс карательных мер, но не мер, направленных на преобразования и повышение «способностей» российского государства.

Стратегия исследования и реализации антикоррупционной политики как элемента административных преобразований ведёт к постановке вопроса: *(а)* об институциональном дизайне государства, *(б)* о его трансформации под влиянием политического поведения (коррупционного и направленного против коррупции) и *(в)* об необходимости обеспечить «управляемость» и развивать «способности государства».

От современного российского государства требуется *адаптивность*, в том числе в области административных реформ и антикоррупционных стратегий. Соответствующие направления реформы должны быть «терапевтическими», системными, последовательными и постоянными. Они должны формировать антикоррупционную культуру и поведение.

При этом необходимо постепенно отходить от доминирующего сегодня в российской практике «надзорно-карательного» видения антикоррупционной политики. Подобное видение отнюдь не способствует устранению коррупции, но скорее является следствием её распространения, и, следовательно, оно неэффективно, исходя из перспективы административных преобразований.

# **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

**Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 No. 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. No. 9. С. 851
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_48601/ (дата обращения 14.03.2018), Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_42413/ (дата обращения 14.03.2018)
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 No. 154-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_7642/ (дата обращения 14.03.2018), Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 No. 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/12106440/> (дата обращения 14.03.2018)
4. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 No. 119-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/> (дата обращения 14.03.2018)
5. Федеральный закон от 25.12.2008 No. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_82959/ (дата обращения 15.04.2018)
6. Федеральный закон от 27.07.2004 No. 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/> <https://rg.ru/2006/03/21/konvencia-korrupcia-dok.html> (дата обращения 15.04.2018)
7. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] // [Электронный ресурс]: <https://rg.ru/2006/03/21/konvencia-korrupcia-dok.html> (дата обращения 15.04.2018)
8. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 No. 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99386/> (дата обращения 24.04.2018)
9. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 No. 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99386/> (дата обращения 24.04.2018)
10. Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127127/> (дата обращения 15.04.2018)
11. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. No. 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)”» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/185243/#friends#ixzz5ECCOHSl8> (дата обращения: 01.04.2018)
12. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. No. 824 «О мерах по проведении административной реформы в 2003—2004 годах» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/186148/> (дата обращения: 01.04.2018)
13. Указ Президента РФ от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45154/> (дата обращения 15.04.2018)
14. Указ президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 16 ноября 1992 № 1392 [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102015632&rdk=&backlink=1> (дата обращения 19.04.2018)
15. Указ Президента Российской Федерации №147 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40657> (дата обращения 28.03.2018)
16. Указ Президента Российской Федерации №226 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38316> (дата обращения 12.04.2018)
17. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. No. 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_38140/> (дата обращения 14.03.2018)
18. Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 No. 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_43628/ (дата обращения: 01.04.2018)
19. Распоряжение Правительства РФ «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» от 25.10.2005 No. 1789-р [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_56259/ (дата обращения 14.03.2018)
20. Национальный план противодействия коррупции [Электронный ресурс] // URL: <http://rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html> (дата обращения 15.04.2018)
21. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml> (дата обращения 15.04.2018)
22. Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption [Electronic resource] // Committee of Ministers of the Council of Europe. 1997. URL: [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ResCM\_97\_24E\_01(1).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ResCM_97_24E_01%281%29.pdf) (дата обращения 15.04.2018)

**Монографии и справочные издания**

1. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Харбиевой. М.: «ИНФРАМ», 2006
2. *Билинская М.Н., Моисеев В.В., Ницевич В.Ф*. Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия. Директ-Медиа. 2014. С. 439
3. *Гаман-Голутвина О. В.* Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН. 2006. С. 333
4. Государственная политика и управление. В 2 ч. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. *Л. В. Сморгунова.* М.: РОССПЭН, 2007. С. 426
5. *Долговая А.И.* Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы // Под. редакцией А. И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. С. 361
6. *Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я.* Законность в Российской Федерации. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. Правоведения. Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2008. C. 624
7. *Коннова П.И.* Основные направления государственной политики по противодействию коррупции в Российской Федерации. Н. Новгород: НИУ РАНХиГС. 2017. C. 166
8. *Кулакова Т.А.* Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества, СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2011. С. 382
9. Мировой опыт борьбы с коррупцией и Российские реалии // Центр политической информации. Специальный доклад, М., 2018, С. 27
10. *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке, СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2012. С. 362
11. *Уткин В.А.* Противодействие коррупции и формирование антикоррупционного поведения. М.: Щит-М. 2010. C. 60
12. Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Police Document. New York: UNDP. 1997. P. 40
13. *Haller D., Shore C.* Corruption: Anthropological perspectives. London: Pluto Press. 2005. P. 264
14. *Heidenheimer A, Johnston M*. Political Corruption. Routledge. 2001. P. 970
15. *Niskanen W*. Bureaucracy and Public Economics. Aldershot: Edward Elgar. 1996. P. 298
16. Nordic administrative reforms. Lessons for Public Management / ed. by Carsten Greve, Per Lægreid and Lise H. Rykkja. London: Palgrave Macmillan, 2016. P. 236
17. *Parsons T.* Sociological theory and modern society. N.V. 1967. P. 564
18. Political Corruption. A Handbook / ed. by Heidenheimer A. J., Johnston M. and Levine V. New Brunswick: Transaction Publishers, 1988. P. 1010
19. Political Corruption. Concepts and Contexts / ed. by Heidenheimer A. J., Johnston M. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007. P. 970
20. Public Administration and the Modern State. Administration and Impact / ed. by Eberhard Bohne, John D. Graham Jos C. N. Raadschelders with Jesse Paul Lehrke. London: Palgrave Macmillan, 2014. P. 312
21. *Rose-Ackerman S*. Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 341
22. *Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978. P. 258
23. *Rowley С., Tollison R., Tullock G.* The Political Economy of Rent-Seeking*.* Boston: Kluwer, 1989. P. 467
24. *Sampson S.* Corruption and anti-corruption in South-East Europe: Landscapes and sites / Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors. London: Routledge. 2008. P.175
25. *Smith B. C*. Good Governance and Development*.* Basingstoke: Palgrave. 2007. P. 336
26. *Tanzi V*. Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*.* Cheltenham: Edward Elgar, 2000. P. 215
27. The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe / ed. by Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel. London: Palgrave Macmillan, 2018. P.1306
28. *Weber M*. Economy and society: An outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press. 1978. P. 1840

**Статьи в периодических изданиях**

1. *Абрамова М.Г.* Мифологема сильного государства и актуальные задачи государственной политики России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2014. No. 3. С.90–111
2. *Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П.* Коррупция и конфликт интересов // Общественные науки и современность. 2010. No. 2. C. 94–102
3. *Астанин В.В., Стороженко И.В., Санатин В.П.* Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции (результаты конкретно-социологического исследования) // Мониторинг правоприменения. 2012. No. 4. С.12–24
4. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. No. 3. С. 163–194
5. *Барабашев А.Г., Страуссман Дж.* Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2005. No. 3. С. 3–33
6. *Бочарова А. К.* Развитие института оценки эффективности государственного управления //
Мировая экономика и международные отношения. 2013. No. 9. С. 69–75
7. *Власенко Н.А Грачева С.А Рафалюк Е.Е.* Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // [Журнал российского права](http://cyberleninka.ru/journal/n/zhurnal-rossiyskogo-prava). 2012. No. 11. С. 10–21
8. *Волкова А.В.* Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2014. No. 1. С. 111–118
9. *Горшенков Г. Н.* Коррупциогенные факторы антикоррупционных правовых актов // [Актуальные проблемы экономики и права](http://cyberleninka.ru/journal/n/aktualnye-problemy-ekonomiki-i-prava). 2009. No. 4. C. 45–47
10. *Клюковская И.Н.* Понятие антикоррупционной политики и методологические подходы к ее изучению // Российский криминологический взгляд. 2007. No. 2. С. 161–173
11. *Кулакова Т.А.* О методологических основаниях административной реформы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2011. No. 2. С. 107–114
12. *Павроз А.В.* Социологический анализ бюрократии и фундаментальные противоречия современных административных реформ в России // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. Серия 12. No. 2. C. 98–104
13. *Рыбаков О. Ю.* Антикоррупционная правовая политика: понятие и структура // Мониторинг правоприменения. 2016. No. 1. C. 3–21, с. 14
14. *Сморгунов Л.В.* Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в России. 2007. No. 1. С. 5–32
15. *Сморгунов Л.В.* Административные трансформации в странах БРИКС: проблемы управляемость для справедливого роста // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2016. No. 4. С. 55–64
16. *Сморгунов Л.В.* Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии КГУ. 2010. No. 2. C.132–139
17. *Сморгунов Л.В.* Формирование «способностей государства» в ходе административной реформы в России (2003–2010 годы) // Вестник РГНФ. 2011. No. 3. С. 76–85
18. *Соловьёв А.И.* Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. No. 2. С. 90–108
19. *Соловьёв А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или “кто в доме хозяин?” // Полис. Политические исследования. 2017. No. 2. P. 60–81
20. *Шейдий М.В.* Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. No. 2 (32). C. 243–251
21. *Aidt T.* Economic Analysis of Corruption: A Survey // The Economic Journal. 2003. Vol. 113. No. 491. P. 632–652
22. *Akcay S.* Corruption and human development // Cato Journal. 2006. No. 26. P. 29–48
23. *Alemann U*. The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption // Crime, law and social Change. 2004. No. 42. P. 25–34
24. *Alesina A., Angeletos G*. Corruption, inequality and fairness // Journal of Monetary Economics. 2005. No. 52. P. 12–41
25. *Alexandru V. R.* The Myths Within Anticorruption Policies // Administrative Theory & Praxis. 2012. Vol. 34. No. 2. P. 237–254
26. *Andersson S., Heywood P.* The politics of perception: Use and abuse of Transparency International’s approach to measuring corruption // Political Studies. 2009. No. 57. P. 751, p.37
27. *Barsukova S*. Corruption. Academic Debates and Russian Reality // Russian Politics and Law. 2009. No. 4. P. 8–27
28. *Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L.* Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management // Public Administration Review. 2014. Vol. 74. No. 4. P. 445–456
29. *De Graaf G.* Causes Of Corruption: Towards A Contextual Theory of Corruption // Public Administration Quarterly. 2007. Vol. 31. No. 1–2. P.39–86, p. 51
30. *De Graaf G., Huberts L.W.* Portraying The Nature Of Corruption Using An Explorative Case Study Design // Public Administration Review. 2008. Vol. 68. No.4. P. 640–653
31. *Grødeland A.* Elite perceptions of anti-corruption efforts in Ukraine // Global Crime. 2010. No. 11. P. 237–260
32. *Hopkin J.* States, markets and corruption: A review of some recent literature // Review of International Political Economy. 2002. No. 9. P. 574–576
33. *Howlett M.* Understanding National Administrative Styles and Their Impact Upon Administrative Reform: A Neo-Institutional Model and Analysis // Policy, Organisation and Society. 2002. Vol. 21. No. 1. P. 1–24
34. *Huther J., Shah A*. Combating corruption: Look before you leap // Finance and Development. 2004. No. 41. P. 42
35. *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M*. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // [World Bank Policy Research Working Paper. 2010. No. 5430](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130##). P. 31
36. *Lui F.T.* A dynamic-model of corruption deterrence // Journal of public economics. 1986. Vol. 31. P.215–236
37. *Mauro P*. Corruption and Growth // The Quarterly Journal of Economics. 1995. Vol. 110. No. 3. P. 681–712
38. *Nas T.F., Price A.C., Weber C.T.* A Policy-Oriented Theory of Corruption // The American Political Science Review. 1986. Vol. 80. No. 1. P. 107–119
39. *Roman A.V., Miller H.T*. Family, friends and corruption // Working paper. Florida Atlantic University. 2012. P. 472
40. *Rose-Ackerman S.* Corruption and government // International Peacekeeping*.* 2008. No. 15. P.328–343
41. *Shleifer A., Vishny R.W.* Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. No. 108. P. 599–617
42. *Smilov D.* Anticorruption agencies: Expressive, constructivist and strategic uses // Crime, Law and Social Change. 2010. No. 53. P. 67–77
43. *Yolles M., Sawagvudcharee O.* Understanding corruption // Journal of Organisational Transformation & Social Change. 2010. Vol. 7. No. 2. P. 125–149

**Источники на электронных носителях и интернет-издания**

1. «Об итогах работы Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства за период 2012– 2018 гг.» Открытое правительство. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/2dd/2dd94d15bf92580782080ca09d8a9dd5.pdf> (дата обращения 29.04.2018)
2. *Gonzalez M*.  Reducing corruption*:*lessons*from*Venezuela[Электронный ресурс] *//* URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/793521468309540075/Reducing-corruption-lessons-from-Venezuela> (дата обращения 21.02.2018)
3. *Gonzalez M*.  Reducing corruption*:*lessons*from*Venezuela[Электронный ресурс] *//* URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/793521468309540075/Reducing-corruption-lessons-from-Venezuela> (дата обращения 21.02.2018)
4. *N. Zhong.* The Causes, Consequences, and Cures of Corruption: A Review of Issues. Hong Kong University of Science and Technology. 2010. P.2. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/webmanager/wkfiles/7489_1_paper.pdf> (дата обращения 12.04.2018)
5. *Teorell J.* Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. Working paper [Electronic resource] // URL: <https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350653_2007_5_teorell.pdf> (access date 18.04.2018)
6. Transparency International Corruption Perceptions Index 1996–2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/> (дата обращения 22.04.2018)
7. Transparency International Corruption Perceptions Index 1996–2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/> (дата обращения 22.04.2018)
8. World Bank. Removing Impediments to Sustainable Economic Development. The Case of Corruption // Policy Research Working Paper, The World Bank Financial and Private Sector Development. [Electronic Resource] // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/102991468332344284/pdf/WPS6704.pdf> (access date 20.04.2018)
9. Антикоррупционная политика. Портал совершенствования государственного управления [Электронный ресурс] // URL: <http://ar.gov.ru/ru/antikorrupcionnaya_politika/index.html> (дата обращения 30.04.2018)
10. Борьба с коррупцией в переходный период. Всемирный Банк Реконструкции и Развития. Кто добивается успехов? И почему [Электронный ресурс] // URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/RUSSIAN_ACT3.pdf> (дата обращения 14.04.2018)
11. В России проходят антикоррупционные митинги. Газета «Ведомости» 12.07.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/06/12/693971-prohodyat-mitingi> (дата обращения 12.04.2018), Антикоррупционные акции в городах России. РБК. 26.03.2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.rbc.ru/photoreport/26/03/2017/58d7ab1c9a7947392f2a664a> (дата обращения 12.04.2018)
12. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. Общественная Палата Российской Федерации. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_antikorrupciya_2013_itog.pdf> (дата обращения 29.04.2018)
13. Замглавы комитета по благоустройству Петербурга уволен из-за утраты доверия. Петербургская интернет-газета «Фонтанка.ру». 28.04.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.fontanka.ru/2018/04/28/048/> (дата обращения 30.04.2018)
14. Зачистка в Дагестане может стать предвыборным антикоррупционным проектом Кремля. Газета «Ведомости». 08.02.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/02/08/750402-zachistka> (дата обращения 30.04.2018)
15. История борьбы с коррупцией в современной России [Электронный ресурс] // URL: <http://ria.ru/spravka/20120404/615122656.html> (дата обращения 15.04.2018)
16. *Малышко М.В*. Антикоррупционная политика Российской Федерации // Юридические науки, 2017. No. 3-1 (29). С. 325 [Электронный ресурс] // URL: <http://ucom.ru/doc/na.2017.03.01.323.pdf>
17. Письмо Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации от «18» сентября 2017 г. Об организации контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных ведомственными планами противодействия коррупции. Открытое правительство. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/7fe/7fefb3af0ea648d4ae548299f64f1290.pdf> (дата обращения 29.04.2018)
18. Послание Президента Федеральному Собранию. 1.12.2016. Официальный портал Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/53379> (дата обращения 16.04.2018)
19. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации: выступление Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 3 апреля 2001 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата обращения 21.03.2018)
20. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации: выступление Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 18 апреля 2002 г. [Электронный ресурс] // URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21567 (дата обращения 21.03.2018)
21. Правкомиссия подвела итоги работы за 6 лет и обсудила итоги самооценки открытости министерств и ведомств. Открытое правительство. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://open.gov.ru/events/5517610/> (дата обращения 29.04.2018)
22. Прозрачность чиновников оказалась преувеличенной. «Открытое правительство» сомневается в адекватности самооценки ведомств. Газета «Коммерсантъ». 27.04.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3614831?from=four_economic> (дата обращения 22.04.2018)
23. Путин: Искоренить коррупцию сразу не удастся, но нужно пробовать. Газета «Ведомости». 26.01.2016 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/01/26/625539-putin-korruptsiyu> (дата обращения 22.04.2018)
24. СКР предъявил новое обвинение бывшему врио премьера Дагестана Абдусамаду Гамидову. Газета «Коммерсантъ». 03.04.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3592740> (дата обращения 30.04.2018)
25. *Сморгунов Л. В.* В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке [Электронный ресурс] // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/v-poiskah-upravlyaemosti-transformatsiya-teorii-publichnogo-upravleniya-v-xxi-veke (дата обращения: 01.04.2018)
26. Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы [Электронный ресурс] // URL: <http://ar.gov.ru/ru/antikorrupcionnaya_politika/index.html> (дата обращения 30.04.2018)
27. Суд признал Алексея Улюкаева виновным в получении взятки. Газета «Коммерсантъ». 15.12.2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3496790?query=%D0%A3%D0%BB%D1%8E%D0%BA%D0%B0%D0%B5%D0%B2> (дата обращения 30.04.2018)
28. *Шклярук М., Шипов С.* Цифровое государство будущего / Проект «Россия будущего 2017–2035» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.russia2035.ru/works/rbc-state-future/> (дата обращения 27.04.2018)
29. Электронное правительство и электронная демократия в России: текущее состояние и перспективы развития // URL: <http://filearchive.cnews.ru/doc/2013/10/eDemocracy_REPORT.pdf> (дата обращения 27.04.2018)
30. Результаты исследования общественного мнения в отношении развития механизмов Электронного Правительства и Электронной Демократии // <https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2013/2013-05-28-elektrin-pravitelstvo.pdf> (дата обращения 27.04.2018)
1. Зачистка в Дагестане может стать предвыборным антикоррупционным проектом Кремля. Газета «Ведомости». 08.02.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/02/08/750402-zachistka> (дата обращения 30.04.2018) [↑](#footnote-ref-1)
2. Замглавы комитета по благоустройству Петербурга уволен из-за утраты доверия. Петербургская интернет-газета «Фонтанка.ру». 28.04.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.fontanka.ru/2018/04/28/048/> (дата обращения 30.04.2018) [↑](#footnote-ref-2)
3. СКР предъявил новое обвинение бывшему врио премьера Дагестана Абдусамаду Гамидову. Газета «Коммерсантъ». 03.04.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3592740> (дата обращения 30.04.2018) [↑](#footnote-ref-3)
4. Суд признал Алексея Улюкаева виновным в получении взятки. Газета «Коммерсантъ». 15.12.2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3496790?query=%D0%A3%D0%BB%D1%8E%D0%BA%D0%B0%D0%B5%D0%B2> (дата обращения 30.04.2018) [↑](#footnote-ref-4)
5. Антикоррупционная политика. Портал совершенствования государственного управления [Электронный ресурс] // URL: <http://ar.gov.ru/ru/antikorrupcionnaya_politika/index.html> (дата обращения 30.04.2018) [↑](#footnote-ref-5)
6. Антикоррупционная политика. Портал совершенствования государственного управления [Электронный ресурс] // URL: <http://ar.gov.ru/ru/antikorrupcionnaya_politika/index.html> (дата обращения 30.04.2018) [↑](#footnote-ref-6)
7. *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке, СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2012. С. 362, [↑](#footnote-ref-7)
8. *Соловьёв А.И.* Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. No. 2. С. 90–108, *Соловьёв А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или “кто в доме хозяин?” // // Полис. Политические исследования. 2017. No. 2. P. 60–81 [↑](#footnote-ref-8)
9. *Волкова А.В.* Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2014. No. 1. С. 111–118, с. 113 [↑](#footnote-ref-9)
10. *Кулакова Т.А.* Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества, СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2011. С. 382 [↑](#footnote-ref-10)
11. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. No. 3. С. 163–194 [↑](#footnote-ref-11)
12. *Howlett M.* Understanding National Administrative Styles and Their Impact Upon Administrative Reform: A Neo-Institutional Model and Analysis // Policy, Organisation and Society. 2002. Vol. 21. No. 1. P. 1–24 [↑](#footnote-ref-12)
13. *Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L.* Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management // Public Administration Review. 2014. Vol. 74. No. 4. P. 445–456 [↑](#footnote-ref-13)
14. The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe / ed. by Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel. London: Palgrave Macmillan, 2018. P.1306 [↑](#footnote-ref-14)
15. Political Corruption. Concepts and Contexts / ed. by Heidenheimer A. J., Johnston M. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007. P. 970 [↑](#footnote-ref-15)
16. *Yolles M., Sawagvudcharee O.* Understanding corruption // Journal of Organisational Transformation & Social Change. 2010. Vol. 7. No. 2. P. 125–149 [↑](#footnote-ref-16)
17. *Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978. P.258 [↑](#footnote-ref-17)
18. *De Graaf G., Huberts L.W.* Portraying The Nature Of Corruption Using An Explorative Case Study Design // Public Administration Review. 2008. Vol. 68. No.4. P. 640–653 [↑](#footnote-ref-18)
19. *Nas T.F., Price A.C., Weber C.T.* A Policy-Oriented Theory of Corruption // The American Political Science Review. 1986. Vol. 80. No. 1. P. 107–119 [↑](#footnote-ref-19)
20. В первую очередь это следующие статьи: *Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П.* Коррупция и конфликт интересов // Общественные науки и современность. 2010. No. 2. C. 94–102, *Рыбаков О. Ю.* Антикоррупционная правовая политика: понятие и структура // Мониторинг правоприменения. 2016. No. 1. C. 3–21, *Астанин В.В., Стороженко И.В., Санатин В.П.* Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции (результаты конкретно-социологического исследования) // Мониторинг правоприменения. 2012. No. 4. С.12–24 [↑](#footnote-ref-20)
21. Предварительно отметим, что в рамках работы и проведённого исследования *антикоррупционная составляющая административных реформ* нас интересовала, прежде всего, как один из ключевых элементов именно практики ***администрирования*** — в своей последовательности и устойчивости. В меньшей степени мы будем касаться наблюдения конкретных коррупционных кейсов, поскольку представляется, что в случае данного исследования они могут послужить скорее поводом к исследованию и к осмыслению административных реформ, а также и успешности их составляющих [↑](#footnote-ref-21)
22. *Соловьёв А.И.* Политический лидер в административной среде государственного управления, или “кто в доме хозяин?” // // Полис. Политические исследования. 2017. No. 2. P. 60–81, p. 60 [↑](#footnote-ref-22)
23. *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке, СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2012. С. 362, с. 236 [↑](#footnote-ref-23)
24. *Сморгунов Л.В.* Административные трансформации в странах БРИКС: проблемы управляемость для справедливого роста // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2016. No. 4. С. 55–64, с. 57 [↑](#footnote-ref-24)
25. *Барабашев А.Г., Страуссман Дж.* Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2005. No. 3. С. 3–33, с. 3 [↑](#footnote-ref-25)
26. *Howlett M.* Understanding National Administrative Styles and Their Impact Upon Administrative Reform: A Neo-Institutional Model and Analysis // Policy, Organisation and Society. 2002. Vol. 21. No. 1. P. 1–24 [↑](#footnote-ref-26)
27. Nordic administrative reforms. Lessons for Public Management / ed. by Carsten Greve, Per Lægreid and Lise H. Rykkja. London: Palgrave Macmillan, 2016. P. 236, p. 5 [↑](#footnote-ref-27)
28. *Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П.* Коррупция и конфликт интересов // Общественные науки и современность. 2010. No. 2. C. 94–102, с. 97 [↑](#footnote-ref-28)
29. Здесь и далее передача сути концепций отсылает к данному источнику: Public Administration and the Modern State. Administration and Impact / ed. by Eberhard Bohne, John D. Graham Jos C. N. Raadschelders with Jesse Paul Lehrke. London: Palgrave Macmillan, 2014. P. 312, p. 4 [↑](#footnote-ref-29)
30. См., например, *Соловьёв А.И.* Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. No. 2. С. 90–108 [↑](#footnote-ref-30)
31. Здесь и далее передача сути концепций отсылает к данному источнику: Public Administration and the Modern State. Administration and Impact / ed. by Eberhard Bohne, John D. Graham Jos C. N. Raadschelders with Jesse Paul Lehrke. London: Palgrave Macmillan, 2014. P. 312, p. 4 [↑](#footnote-ref-31)
32. The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe / ed. by Edoardo Ongaro and Sandra van Thiel. London: Palgrave Macmillan, 2018. P.1306, p. 313 [↑](#footnote-ref-32)
33. *Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L.* Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public

Administration and the New Public Management // Public Administration Review. 2014. Vol. 74. No. 4. P. 445–456, p. 446 [↑](#footnote-ref-33)
34. *Волкова А.В.* Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2014. No. 1. С. 111–118, с. 113 [↑](#footnote-ref-34)
35. В частности, в президентском Послании Федеральному Собранию 2016 года активно развивалась тема вовлечения некоммерческих организаций в формирование социальной политики, см. Послание Президента Федеральному Собранию. 1.12.2016. Официальный портал Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/53379> (дата обращения 16.04.2018) [↑](#footnote-ref-35)
36. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. No. 3. С. 163–194, с. 168 [↑](#footnote-ref-36)
37. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. No. 3. С. 163–194, с. 164 [↑](#footnote-ref-37)
38. *Кулакова Т.А.* О методологических основаниях административной реформы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. 2011. No. 2. С. 107–114, с.107 [↑](#footnote-ref-38)
39. *Сморгунов Л.В.* Административные трансформации в странах БРИКС: проблемы управляемость для справедливого роста // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2016. No. 4. С. 55–64, с.63 [↑](#footnote-ref-39)
40. В России проходят антикоррупционные митинги. 12.07.2017. Ведомости [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/06/12/693971-prohodyat-mitingi> (дата обращения 12.04.2018), Антикоррупционные акции в городах России. 26.03.2017. РБК [Электронный ресурс] // URL: <https://www.rbc.ru/photoreport/26/03/2017/58d7ab1c9a7947392f2a664a> (дата обращения 12.04.2018) [↑](#footnote-ref-40)
41. *Сморгунов Л.В.* Формирование «способностей государства» в ходе административной реформы в России (2003–2010 годы) // Вестник РГНФ. 2011. No. 3. С. 76–85, с.79 [↑](#footnote-ref-41)
42. *Friedrich C. J.* Corruption Concepts in Historical Perspective / Political Corruption. Concepts and Contexts / ed. by Heidenheimer A. J., Johnston M. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007. P.970, p.15 [↑](#footnote-ref-42)
43. *Mauro P*. Corruption and Growth // The Quarterly Journal of Economics. 1995. Vol. 110. No. 3. P. 681–712, p. 681 [↑](#footnote-ref-43)
44. *Philp M*. Conceptualizing Political Corruption / Political Corruption. Concepts and Contexts / ed. by Heidenheimer A. J., Johnston M. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007. P. 970, p. 54 [↑](#footnote-ref-44)
45. Борьба с коррупцией в переходный период. Всемирный Банк Реконструкции и Развития. Кто добивается успехов? И почему [Электронный ресурс] // URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/RUSSIAN_ACT3.pdf> (дата обращения 14.04.2018) [↑](#footnote-ref-45)
46. *Yolles M., Sawagvudcharee O.* Understanding corruption // Journal of Organisational Transformation & Social Change. 2010. Vol. 7. No. 2. P. 125–149, p. 127 [↑](#footnote-ref-46)
47. *Yolles M., Sawagvudcharee O.* Understanding corruption // Journal of Organisational Transformation & Social Change. 2010. Vol. 7. No. 2. P. 125–149, p. 127 [↑](#footnote-ref-47)
48. Ibid. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Haller D., Shore C.* Corruption: Anthropological perspectives. London: Pluto Press. 2005. P.264, p.15 [↑](#footnote-ref-49)
50. *Shleifer A., Vishny R.W.* Corruption // Quarterly Journal of Economics. 1993. No. 108. P. 599–617, p. 599 [↑](#footnote-ref-50)
51. *Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978. P. 258, *Rowley С., Tollison R., Tullock G.* The Political Economy of Rent-Seeking*.* Boston: Kluwer, 1989. P.467, *Rose-Ackerman S*. Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P.341, *Tanzi V*. Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*.* Cheltenham: Edward Elgar, 2000. P. 215 [↑](#footnote-ref-51)
52. *Hopkin J.* States, markets and corruption: A review of some recent literature // Review of International Political Economy. 2002. No. 9. P. 574–576 [↑](#footnote-ref-52)
53. Ibid. [↑](#footnote-ref-53)
54. Данную позицию обосновывает в своей работе С. Роуз-Акерман, см. *Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978. P.258 [↑](#footnote-ref-54)
55. *Alesina A., Angeletos G*. Corruption, inequality and fairness // Journal of Monetary Economics. 2005. No. 52. P. 12-41 [↑](#footnote-ref-55)
56. *N. Zhong.* The Causes, Consequences, and Cures of Corruption: A Review of Issues. Hong Kong University of Science and Technology. 2010. P.2. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/webmanager/wkfiles/7489_1_paper.pdf> (дата обращения 12.04.2018) [↑](#footnote-ref-56)
57. *Tanzi V*. Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*.* Cheltenham: Edward Elgar, 2000

P.19. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Ibid.* P.133 [↑](#footnote-ref-58)
59. *Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978. P.258, p. 43–44 [↑](#footnote-ref-59)
60. *Rose-Ackerman S.* Corruption and government // International Peacekeeping*.* 2008. No. 15. P.328–343, p. 330 [↑](#footnote-ref-60)
61. *Hopkin J.* States, markets and corruption: A review of some recent literature // Review of International Political Economy. 2002. Vol. 9. No. 3. P. 574–576, p. 584 [↑](#footnote-ref-61)
62. *De Graaf G.* Causes Of Corruption: Towards A Contextual Theory of Corruption // Public Administration Quarterly. 2007. Vol. 31. No. 1–2. P.39–86, p. 51 [↑](#footnote-ref-62)
63. *De Graaf G., Huberts, L.W.* Portraying The Nature Of Corruption Using An Explorative Case Study Design // Public Administration Review. 2008. Vol. 68. No.4. P. 640–653 [↑](#footnote-ref-63)
64. *Roman A.V., Miller H.T*. Family, friends and corruption // Working paper. Florida Atlantic University. 2012. P.472 [↑](#footnote-ref-64)
65. *Akcay S.* Corruption and human development // Cato Journal. 2006. No. 26. P. 29–48 [↑](#footnote-ref-65)
66. Представляется, что приведённые критерии могут быть актуальными и сегодня для оценки антикоррупционных курсов, в частности, российского, поскольку, как отмечалось выше, новый публичный менеджмент был одной из её концептуальных основ. В рамках данной работы при оценке эффективности антикоррупционной составляющей административной реформы мы будем в том числе ориентироваться на эти критерии [↑](#footnote-ref-66)
67. *Nas T.F., Price A.C., Weber C.T.* A Policy-Oriented Theory of Corruption // The American Political Science Review. 1986. Vol. 80. No. 1. P. 107–119, p. 8 [↑](#footnote-ref-67)
68. Современные представители *институционального подхода*, в частности, сторонники модели «агента—принципала» делают особый акцент на юридической составляющей и добавляют к «поведению» определение *противозаконное/криминальное*, см. исследования *Aidt T.* Economic Analysis of Corruption: A Survey // The Economic Journal. 2003. Vol. 113. No. 491. P. 632–652 и *Teorell J.* Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. Working paper [Electronic source] // URL: <https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350653_2007_5_teorell.pdf> (access date 18.04.2018) [↑](#footnote-ref-68)
69. Political Corruption. A Handbook / ed. by Heidenheimer A. J., Johnston M. and Levine V. New Brunswick: Transaction Publishers, 1988. P. 1010, p. 377 [↑](#footnote-ref-69)
70. *Sampson S.* Corruption and anti-corruption in South-East Europe: Landscapes and sites / Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors / London: Routledge. 2008. P.175 [↑](#footnote-ref-70)
71. *Smith B. C*. Good Governance and Development*.* Basingstoke: Palgrave. 2007. P.336 [↑](#footnote-ref-71)
72. Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Police Document. New York: UNDP. 1997. P.40 [↑](#footnote-ref-72)
73. *Andersson S., Heywood P.* The politics of perception: Use and abuse of Transparency International’s approach to measuring corruption // Political Studies. 2009. No. 57. P. 751, p.37 [↑](#footnote-ref-73)
74. # *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M*. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // [World Bank Policy Research Working Paper. 2010. No. 5430](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130##). P. 31

 [↑](#footnote-ref-74)
75. *Huther J. and Shah A.* Anti-Corruption Policies and Programmes: A Framework for Evaluation // Washington D.C.: World Bank. 2000. P. 9, *Huther J., Shah A*. Combating corruption: Look before you leap // Finance and Development. 2004. No. 41. P. 42. [↑](#footnote-ref-75)
76. *Smilov D.* Anticorruption agencies: Expressive, constructivist and strategic uses // Crime, Law and Social Change. 2010. No. 53. P. 67–77 [↑](#footnote-ref-76)
77. *Huther J., Shah A*. Combating corruption: Look before you leap // Finance and Development. 2004. No. 41. P. 42. [↑](#footnote-ref-77)
78. World Bank. Removing Impediments to Sustainable Economic Development. The Case of Corruption // Policy Research Working Paper, The World Bank Financial and Private Sector Development. [Electronic Resource] // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/102991468332344284/pdf/WPS6704.pdf> (access date 20.04.2018) [↑](#footnote-ref-78)
79. *Haller D., Shore C*. Corruption: Anthropological perspectives*.* London: Pluto Press. 2005, P.264 [↑](#footnote-ref-79)
80. *Weber M*. Economy and society: An outline of interpretive sociology. Berkeley: University of California Press. 1978. P. 1840 [↑](#footnote-ref-80)
81. *Grødeland A.* Elite perceptions of anti-corruption efforts in Ukraine // Global Crime. 2010. No. 11. P. 237–260 [↑](#footnote-ref-81)
82. *Barsukova S*. Corruption. Academic Debates and Russian Reality // Russian Politics and Law. 2009. No. 4. P. 8–27 [↑](#footnote-ref-82)
83. *Alemann U*. The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption // Crime, law and social Change. 2004. No. 42. P. 25–34 [↑](#footnote-ref-83)
84. *Grødeland Å.* Elite perceptions of anti-corruption efforts in Ukraine // Global Crime. 2010. Vol. 11. No. 2. P.237–260 [↑](#footnote-ref-84)
85. *Alexandru V. R.* The Myths Within Anticorruption Policies // Administrative Theory & Praxis. 2012. Vol. 34. No. 2. P. 237–254, p. 241 [↑](#footnote-ref-85)
86. *Коннова П.И.* Основные направления государственной политики по противодействию коррупции в Российской Федерации. Н. Новгород: НИУ РАНХиГС. 2017. C. 166 [↑](#footnote-ref-86)
87. *Клюковская И.Н.* Понятие антикоррупционной политики и методологические подходы к ее изучению // Российский криминологический взгляд. 2007. No. 2. С. 161-173, c.162 [↑](#footnote-ref-87)
88. *Parsons T.* Sociological theory and modern society. N.V. 1967. P. 564, pp. 141–142 [↑](#footnote-ref-88)
89. *Уткин В.А.* Противодействие коррупции и формирование антикоррупционного поведения. М.: Щит-М. 2010. C. 60, с.24 [↑](#footnote-ref-89)
90. *Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я.* Законность в Российской Федерации. М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. Правоведения. Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2008. C. 624, c.19 [↑](#footnote-ref-90)
91. *Gonzalez M*.  Reducing corruption*:*lessons*from*Venezuela[Электронный ресурс] *//* URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/793521468309540075/Reducing-corruption-lessons-from-Venezuela> (дата обращения 21.02.2018) [↑](#footnote-ref-91)
92. *Gonzalez M*.  Reducing corruption*:*lessons*from*Venezuela[Электронный ресурс] *//* URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/793521468309540075/Reducing-corruption-lessons-from-Venezuela> (дата обращения 21.02.2018) [↑](#footnote-ref-92)
93. *Lui F.T.* A dynamic-model of corruption deterrence // Journal of public economics. 1986. Vol. 31. P.215-236, p. 220 [↑](#footnote-ref-93)
94. *Павроз А.В.* Социологический анализ бюрократии и фундаментальные противоречия современных административных реформ в России // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. 2010. Серия 12. No. 2. C. 98–104, c.101 [↑](#footnote-ref-94)
95. Балл Индекса восприятия коррупции (балл ИВК) отражает восприятие уровня коррупции предпринимателями и аналитиками и оценивает его по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции) [↑](#footnote-ref-95)
96. Transparency International Corruption Perceptions Index 1996–2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/> (дата обращения 22.04.2018) [↑](#footnote-ref-96)
97. *Сморгунов Л.В.* Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в России. 2007. No. 1. С. 5–32, c. 18 [↑](#footnote-ref-97)
98. Мировой опыт борьбы с коррупцией и Российские реалии // Центр политической информации. Специальный доклад, М., 2018, С. 27 [↑](#footnote-ref-98)
99. # Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 No. 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. No. 9. С. 851, Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.1995 No. 119-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/> (дата обращения 14.03.2018), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 No. 154-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_7642/ (дата обращения 14.03.2018), Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 No. 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/12106440/> (дата обращения 14.03.2018)

 [↑](#footnote-ref-99)
100. *Гаман-Голутвина О. В.* Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН. 2006. С. 333, с. 48 [↑](#footnote-ref-100)
101. Государственная политика и управление. В 2 ч. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. *Л. В. Сморгунова.* М.: РОССПЭН, 2007. С. 426, с. 83 [↑](#footnote-ref-101)
102. Мировой опыт борьбы с коррупцией и Российские реалии // Центр политической информации. Специальный доклад, М., 2018, С. 27 [↑](#footnote-ref-102)
103. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. No. 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_38140/> (дата обращения 14.03.2018), Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_48601/ (дата обращения 14.03.2018), Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_42413/ (дата обращения 14.03.2018) [↑](#footnote-ref-103)
104. # Распоряжение Правительства РФ «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» от 25.10.2005 No. 1789-р [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_56259/ (дата обращения 14.03.2018)

 [↑](#footnote-ref-104)
105. *Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П*. Коррупция и конфликт интересов // Общественные науки и современность. 2010. No. 2. С.94-102, с. 96 [↑](#footnote-ref-105)
106. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации: выступление Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 3 апреля 2001 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21216> (дата обращения 21.03.2018) [↑](#footnote-ref-106)
107. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации: выступление Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 18 апреля 2002 г. [Электронный ресурс] // URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21567 (дата обращения 21.03.2018) [↑](#footnote-ref-107)
108. *Niskanen W*. Bureaucracy and Public Economics. Aldershot: Edward Elgar. 1996. P. 298, p. 141 [↑](#footnote-ref-108)
109. *Сморгунов Л. В.* В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке [Электронный ресурс] // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия 6. 2011. No. 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/v-poiskah-upravlyaemosti-transformatsiya-teorii-publichnogo-upravleniya-v-xxi-veke (дата обращения: 01.04.2018) [↑](#footnote-ref-109)
110. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. No. 824 «О мерах по проведении административной реформы в 2003—2004 годах» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/186148/> (дата обращения: 01.04.2018) [↑](#footnote-ref-110)
111. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. No. 824 «О мерах по проведении административной реформы в 2003—2004 годах» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/186148/> (дата обращения: 01.04.2018 [↑](#footnote-ref-111)
112. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. No. 824 «О мерах по проведении административной реформы в 2003—2004 годах» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/186148/> (дата обращения: 01.04.2018) [↑](#footnote-ref-112)
113. Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. No. 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 годы)”» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/185243/#friends#ixzz5ECCOHSl8> (дата обращения: 01.04.2018) [↑](#footnote-ref-113)
114. Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 No. 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_43628/ (дата обращения: 01.04.2018) [↑](#footnote-ref-114)
115. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Харбиевой. М.: «ИНФРАМ», 2006 [↑](#footnote-ref-115)
116. Указ президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 16 ноября 1992 № 1392 [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102015632&rdk=&backlink=1> (дата обращения 19.04.2018) [↑](#footnote-ref-116)
117. *Билинская М.Н., Моисеев В.В., Ницевич В.Ф*. Современная коррупция: отечественная специфика и зарубежный опыт противодействия. Директ-Медиа. 2014. С.439, с.241 [↑](#footnote-ref-117)
118. Указ Президента РФ от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45154/> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-118)
119. Федеральный закон от 27.07.2004 No. 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/> <https://rg.ru/2006/03/21/konvencia-korrupcia-dok.html> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-119)
120. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] // [Электронный ресурс]: <https://rg.ru/2006/03/21/konvencia-korrupcia-dok.html> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-120)
121. Гл.3. Ст.15. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-121)
122. Гл. 3 Ст. 19. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-122)
123. Гл. 3. Ст. 20. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-123)
124. Национальный план противодействия коррупции [Электронный ресурс] // URL: <http://rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html> (Дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-124)
125. # История борьбы с коррупцией в современной России [Электронный ресурс] // URL: <http://ria.ru/spravka/20120404/615122656.html> (дата обращения 15.04.2018)

 [↑](#footnote-ref-125)
126. Национальный план противодействия коррупции [Электронный ресурс] // URL: <http://rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-126)
127. Национальный план противодействия коррупции [Электронный ресурс] // URL: <http://rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-127)
128. Федеральный закон от 25.12.2008 No. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_82959/ (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-128)
129. Федеральный закон от 25.12.2008 No. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_82959/ (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-129)
130. Федеральный закон от 25.12.2008 No. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_82959/ (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-130)
131. Федеральный закон от 25.12.2008 No. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_82959/ (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-131)
132. *Власенко Н.А Грачева С.А Рафалюк Е.Е.* Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // [Журнал российского права](http://cyberleninka.ru/journal/n/zhurnal-rossiyskogo-prava). 2012. No. 11. С. 10–21, с. 15 [↑](#footnote-ref-132)
133. Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption [Electronic resource] // Committee of Ministers of the Council of Europe. 1997. URL: [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ResCM\_97\_24E\_01(1).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ResCM_97_24E_01%281%29.pdf) (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-133)
134. *Горшенков Г. Н.* Коррупциогенные факторы антикоррупционных правовых актов // [Актуальные проблемы экономики и права](http://cyberleninka.ru/journal/n/aktualnye-problemy-ekonomiki-i-prava). 2009. No. 4. C. 45–47, c.45 [↑](#footnote-ref-134)
135. Ст 9. Федеральный закон от 25.12.2008 No. 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_82959/ (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-135)
136. *Heidenheimer A, Johnston M*. Political Corruption. Routledge. 2001. P. 970 [↑](#footnote-ref-136)
137. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 No. 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99386/> (дата обращения 24.04.2018) [↑](#footnote-ref-137)
138. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 No. 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99386/> (дата обращения 24.04.2018) [↑](#footnote-ref-138)
139. Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127127/> (дата обращения 15.04.2018) [↑](#footnote-ref-139)
140. Указ Президента Российской Федерации №226 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38316> (дата обращения 12.04.2018) [↑](#footnote-ref-140)
141. Указ Президента Российской Федерации №147 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40657> (дата обращения 28.03.2018) [↑](#footnote-ref-141)
142. *Рыбаков О. Ю.* Антикоррупционная правовая политика: понятие и структура // Мониторинг правоприменения. 2016. No. 1. C. 3–21, с. 14 [↑](#footnote-ref-142)
143. *Астанин В.В., Стороженко И.В., Санатин В.П.* Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции (результаты конкретно-социологического исследования) // Мониторинг правоприменения. 2012. No. 4. С.12–24 [↑](#footnote-ref-143)
144. *Малышко М.В*. Антикоррупционная политика Российской Федерации // Юридические науки, 2017. No. 3-1 (29). С. 325 [Электронный ресурс] // URL: <http://ucom.ru/doc/na.2017.03.01.323.pdf> [↑](#footnote-ref-144)
145. *Долговая А.И.* Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы // Под. редакцией А. И. Долговой. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. С. 361 [↑](#footnote-ref-145)
146. *Шейдий М.В.* Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. No. 2 (32), C. 243–251, с. 247 [↑](#footnote-ref-146)
147. *Бочарова А. К.* Развитие института оценки эффективности государственного управления //
Мировая экономика и международные отношения. 2013. No. 9. С. 69–75, с. 72 [↑](#footnote-ref-147)
148. На численные показатели и нормативно-правовой подход (юридический институционализм) опирались, например, эксперты Общественной палаты в подготовке доклада по антикоррупционным мероприятиям, см. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. Общественная Палата Российской Федерации. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_antikorrupciya_2013_itog.pdf> (дата обращения 29.04.2018) [↑](#footnote-ref-148)
149. См. результаты мониторинговой активности российского «Открытого правительства»: Правкомиссия подвела итоги работы за 6 лет и обсудила итоги самооценки открытости министерств и ведомств. Открытое правительство. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://open.gov.ru/events/5517610/> (дата обращения 29.04.2018) и соответствующий отчёт специальной комиссии — «Об итогах работы Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого Правительства за период 2012– 2018 гг.» Открытое правительство. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/2dd/2dd94d15bf92580782080ca09d8a9dd5.pdf> (дата обращения 29.04.2018) [↑](#footnote-ref-149)
150. См. Письмо Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации от «18» сентября 2017 г. Об организации контроля за выполнением мероприятий, предусмотренных ведомственными планами противодействия коррупции. Открытое правительство. Официальный портал [Электронный ресурс] // URL: <http://open.gov.ru/upload/iblock/7fe/7fefb3af0ea648d4ae548299f64f1290.pdf> (дата обращения 29.04.2018) [↑](#footnote-ref-150)
151. *Бочарова А. К.* Развитие института оценки эффективности государственного управления //
Мировая экономика и международные отношения. 2013. No. 9. С. 69–75, с. 73 [↑](#footnote-ref-151)
152. *Александров В.И., Барабашев А.Г., Стружак Е.П.* Коррупция и конфликт интересов // Общественные науки и современность. 2010. No. 2. C. 94–102, с. 101 [↑](#footnote-ref-152)
153. См. приведённые в рамках Параграфа 2.1 данные по оценке коррупции в России: Transparency International Corruption Perceptions Index 1996–2017 [Электронный ресурс] // URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/> (дата обращения 22.04.2018) [↑](#footnote-ref-153)
154. Прозрачность чиновников оказалась преувеличенной. «Открытое правительство» сомневается в адекватности самооценки ведомств. Газета «Коммерсантъ». 27.04.2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3614831?from=four_economic> (дата обращения 22.04.2018) [↑](#footnote-ref-154)
155. *Рыбаков О. Ю.* Антикоррупционная правовая политика: понятие и структура // Мониторинг правоприменения. 2016. No. 1. C. 3–21, с. 14 [↑](#footnote-ref-155)
156. Путин: Искоренить коррупцию сразу не удастся, но нужно пробовать. Газета «Ведомости». 26.01.2016 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/01/26/625539-putin-korruptsiyu> (дата обращения 22.04.2018) [↑](#footnote-ref-156)
157. Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы [Электронный ресурс] // URL: <http://ar.gov.ru/ru/antikorrupcionnaya_politika/index.html> (дата обращения 30.04.2018) [↑](#footnote-ref-157)
158. *Сморгунов Л.В.* Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии КГУ. 2010. No. 2. C.132–139, c.132 [↑](#footnote-ref-158)
159. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. No.3. С.163–194, *Абрамова М.Г.* Мифологема сильного государства и актуальные задачи государственной политики России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2014. No.3. С.90–111 [↑](#footnote-ref-159)
160. *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке, СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2012. C. 362, с.8. [↑](#footnote-ref-160)
161. Электронное правительство и электронная демократия в России: текущее состояние и перспективы развития // URL: <http://filearchive.cnews.ru/doc/2013/10/eDemocracy_REPORT.pdf> (дата обращения 27.04.2018), Результаты исследования общественного мнения в отношении развития механизмов Электронного Правительства и Электронной Демократии // <https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2013/2013-05-28-elektrin-pravitelstvo.pdf> (дата обращения 27.04.2018) [↑](#footnote-ref-161)
162. Показателен в данном случае проект цифровизации управления, представленный Центром стратегических разработок, подробнее о проекте см. *Шклярук М., Шипов С.* Цифровое государство будущего / Проект «Россия будущего 2017–2035» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.russia2035.ru/works/rbc-state-future/> (дата обращения 27.04.2018) [↑](#footnote-ref-162)
163. *Волкова А.В.* Современная публичность и публичные ценности: российские и зарубежные практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2014. No1. C. 111–118 [↑](#footnote-ref-163)
164. *Кулакова Т.А.* Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества, СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2011. С. 382, с.161, с.149 [↑](#footnote-ref-164)