

Скоробогатова А.В.

Институциональная коррупция в государственном управлении: модели и практики

Скоробогатова Анна Владимировна — соискатель кафедры политического анализа, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.
E-mail: Anna.skorobogatova2011@mail.ru
SPIN-код РИНЦ: [6536-9042](https://elibrary.ru/65369042)

Аннотация

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

Ориентируясь на принципы сетевого подхода, автор стремится определить и охарактеризовать типичные модели и наиболее распространенные формы институциональной коррупции, осуществляемые в латентной зоне взаимодействия государственных и негосударственных акторов. В данном контексте раскрываются наиболее существенные источники латентных коммуникаций сетевых акторов, снижающих качество государственных институтов, провоцирующих непропорциональное и социально несправедливое распределение общественных благ и ресурсов, а в логическом пределе предопределяющих качественную трансформацию системы государственного управления в целом. Соответствующим образом определяются также актуальные механизмы и технологии противодействия институциональной коррупции, ее сетевым основаниям.

Ключевые слова

Институциональная коррупция, коррупционные сети, государственное управление, латентные структуры, сетевой подход.

Введение

Коррупционная тематика постоянно находится в фокусе внимания современных исследователей различных научных направлений, что объясняется и высоким уровнем опасности обострения этой проблемы в системе государственного управления, и сложностью противодействия коррупционным практикам. Современные теоретические подходы позволяют изучать коррупцию с новых ракурсов, что не только углубляет понимание этого явления, но и создает основу для поиска эффективных путей сведения к минимуму коррупционных рисков и их негативного влияния на процесс принятия решений.

В последние десятилетия исследователи все чаще при изучении коррупции обращаются не только к структурным особенностям системы государственного управления, но и обращают внимание на определение места и роли коррупционных практик в разных типах общества, а также соотношение публичного и латентного в политических системах, что позволяет судить о степени институционализации коррупции. Например, еще Дж. Скотт писал о том, что коррупция может рассматриваться как один из множества процессов политического влияния, а не как простое злоупотребление служебным положением в нарушение норм жизни общества [Scott 1969]. А. Хайденхаймер также полагал, что коррупция способствует социальной и политической интеграции в обществе во времена великих перемен, удовлетворяя те потребности, которые обойдены официальными средствами [Heidenheimer 1970]. Д. Делла Порта рассматривает политику как инструмент накопления социальных контактов, механизм упрочения власти, где важны такие навыки, как умение налаживать отношения, формировать доверительные отношения, эффективную систему взаимных договоренностей и обязательств. [Делла Порта 1977]. В этом отношении принципиальным становится факт использования неформальных договоренностей представителями правящего режима как структуры, «работающей» на общество либо на отдельные группировки, корпорации и даже на конкретные влиятельные фигуры [Соловьев 2016].

Сетевой подход, будучи одним из мейнстримовых в современной политической науке, обосновывает значение не функционально ролевых аспектов деятельности государственных и негосударственных институтов, а интерактивных форм коммуникации между заинтересованными акторами по поводу принятия и/или реализации того или иного решения [Михайлова 2014]. Таким образом, он позволяет увидеть коррупцию как неформальное латентное взаимодействие взаимозависимых государственных и негосударственных акторов, нацеленное на использование общественных ресурсов в узкогрупповых интересах. В данном случае коррупционные практики понимаются как отклоняющиеся от действующих социальных норм и законодательных установлений, но при этом дополняющие архитектуру формальных институтов. Иными словами, формирующиеся в системе государственного управления коррупционные сетевые структуры предстают как форма социального обмена для преодоления препятствий, создаваемых государством, а также для использования находящихся в его распоряжении ресурсов в интересах формирующей сеть акторов, которыми могут выступать как государственные чиновники и политики, так и бизнесмены.

Сеть как форма институционализации коррупции

Коррупционные сети можно отнести к категории «темных сетей», определяемых в типологии Б. Милворда и Й. Рааба [Milward, Raab 2006] как нелегальные, латентные и агрессивные, их участники целенаправленно формируют разветвленные взаимозависимости внутри системы государственного управления, «опутывая» институты и в самых крайних ситуациях подчиняя их антиобщественным интересам, доводя ситуацию до «захвата государства» или покупки властных решений. Они также относятся к разновидности утилитарных сетей как нелегально производящие легальные блага объединения представителей власти, действующих в целях извлечения прибыли [Михайлова 2017]. Жизнеспособность утилитарных сетей основана на немногочисленности состава участников, неформальности контактов, близких дружеских или родственных отношениях, отсутствии каких-либо элементов формальной организационной структуры, закреплении за каждым участником конкретных ролей.

Любое современное государство демонстрирует то или иное сочетание публичных институтов и латентных структур, конкуренцию присущих им механизмов и технологий влияния на принимаемые решения. В недемократических системах создаются наиболее благоприятные условия для формирования латентных структур, так как их отличительными особенностями являются закрытость процесса принятия решений и отсутствие адекватных каналов коммуникации, обеспечивающих обратную связь. Демократические системы также полностью несвободны от непубличного политического взаимодействия, сговоров представителей власти и попыток использовать имеющиеся в их распоряжении полномочия в своих интересах.

Таким образом, сложно не согласиться с тем, что полностью искоренить коррупционные практики невозможно, в разных масштабах они поражают любую государственную систему, однако они начинают представлять опасность для политического и социально-экономического развития страны в случае, если коррупция превращается в системный фактор, «огромную институциональную ловушку, неэффективный самоподдерживающийся институт» [Абубакиров 2013, 294]. Это означает, что параллельно официальным институтам образуются неформальные объединения представителей власти, конвертирующих противозаконным способом имеющиеся в их распоряжении полномочия, ресурсы и статусы в материальные и нематериальные блага, препятствуя тем самым выполнению предписанных институтам функций. Сетевая организация коррупции позволяет обеспечивать широкий и

массовый охват участников, а также снижает вероятность ее правового пресечения, так как в поле зрения правоохранительных органов попадают в основном конкретные исполнители, напрямую не связанные с властными центрами в сети. При условии, что подобных латентных объединений в системе государственного управления образуется множество, коррупция становится системным фактором, организующим ее функционирование на условиях и в интересах сетевых центров принятия решений.

Широкомасштабное распространение коррупционных сетей в конечном итоге приводит к внутренней институциональной перестройке государства, свидетельствуя об интенсивности кооперативных процессов, а также о снижении институционального контроля за деятельностью чиновников и политиков. Так, государственная власть, выступая в качестве источника общественных ценностей, может трансформироваться в источник коррупции при злоупотреблении ей ради извлечения личной выгоды [Соловьев 2015]. Иными словами, происходит подмена функциональных институциональных взаимодействий, обеспечивающих реализацию общественных потребностей, дисфункциональными практиками.

Закономерно возникает вопрос о причинах перехода от отдельных коррупционных взаимодействий в системе государственного управления к институциональной коррупции. Главная причина кроется в организационно-структурных дефектах институциональной архитектуры государственного управления, что выражается в несовершенстве нормативно-правовой системы, высоком уровне бюрократизации, приоритетности процесса и процедур в деятельности чиновников, а не результата, измеряемого и через финансово-экономические показатели, и показатели уровня удовлетворенности граждан принимаемыми решениями, а также в слабости государственных институтов, неспособных осуществлять предписанные им функции. Слабость институтов в данном случае проявляется в их высокой зависимости от политических интересов центральных системных акторов, неспособности самостоятельно формировать повестку и осуществлять исполнение своих функций без дополнительных согласований. Такие государственные институты наилучшим образом подходят для включения в коррупционные сети, потому что они не имеют потенциала для сопротивления.

Данные рассуждения могут быть дополнены предложенной Г. Клитгаардом «формулой коррупции»: коррупция = (власть монополий + свобода действий – подотчетность) [Клитгаард 2016, 43]. Иначе говоря, незаконное поведение процветает там, где государственные служащие имеют монопольную власть, пользуются

широкими дискреционными полномочиями в условиях слабой подотчетности. Представляется, что проблема подотчетности является второй важной причиной институционализации коррупции. С одной стороны, распространение коррупционных сетей становится возможным в силу слабости гражданского общества, не имеющего соответствующих структур и опыта для защиты и продвижения своих интересов. В последние годы интернет-технологии позволяют снять эту проблему, однако проявляется другой аспект проблемы подотчетности — терпимое отношение к коррупционным практикам, включение в которое позволяет решить многие актуальные для граждан проблемы, преодолеть неэффективность установленных правил, что в конечном счете благоприятствует превращению коррупции в институт со своим порядком взаимоотношений участников. Его деятельность направлена на сокращение транзакционных издержек, связанных с затратами, которые способствуют развитию обмена, заключению сделок, в случаях когда государственные институты не способны предоставить те или иные услуги. Таким образом, коррупция становится экономическим регулятором цены товара и услуги, выведенным в сферу теневых отношений [Там же, 21]. В итоге коррупция, начинаясь как примитивная форма взаимоотношений граждан и государственных служащих, «по мере укрепления взаимного доверия» превращается в «сложную систему сотрудничества в рамках неформальных контракт-отношений обмена услугами» [Радаев 1998, 97]. Формальные правила взаимоотношения государства и общества замещаются неформальными отношениями, происходит деформализация правил и трансформация институтов. Как следствие, как отмечает В.Л. Римский, для граждан и должностных лиц массовая институциональная коррупция становится привычной, действия, определяемые такой коррупцией, — обыденными, выполняемыми по привычке [Римский 2018].

Организационно-структурные изъяны системы государственного управления, а также допустимость и привычность для граждан коррупционных практик являются основными условиями для появления институциональной коррупции, представляющей собой устойчивую форму организации противоправного взаимодействия производителей и потребителей государственных услуг, направленную на удовлетворение их личных интересов в ущерб общественным [Наумов 2013]. Это означает, что, во-первых, выявление актуальных проблем, требующих вмешательства государства для их решения, или формирование повестки дня происходят с учетом частных и корпоративных интересов; во-вторых, доходы от коррупционных сделок становятся для чиновников основными; в-третьих, повседневной становится практика

несоблюдения формальных, законодательно установленных норм; в-четвертых, расширяется сфера легализации коррупционных схем, когда они маскируются законными операциями. В итоге, помимо низкой эффективности и антиобщественной направленности, институциональная коррупция ведет к генерации противоправного законодательства, препятствию правосудию на институциональном уровне [Гевелинг 2001].

Коррупционные сети демонстрируют высокий уровень жизнеспособности в том числе и благодаря своей внутренней организации. Так, В.Л. Римский выделяет три подсистемы сети: (1) коммерческая подсистема, реализующая полученные выгоды и льготы и превращающая их в деньги; (2) бюрократическая подсистема, включающая представителей власти, ответственных за прикрытие при принятии решений; (3) подсистема безопасности, включающая представителей правоохранительных органов [Римский 2007]. Интересная особенность коррупционных сетей состоит в том, что при такой организационной структуре им нет необходимости заниматься откровенно нелегальной деятельностью, их участники могут присваивать общественные ресурсы по схеме «получение заказа — получение финансирования — возврат средств в сеть».

Модели коррупционных отношений

Институциональная коррупция обладает рядом важнейших характеристик, имеющих свои проявления в различных региональных моделях. Во-первых, это системное явление, то есть официально действующие государственные институты являются акторами неформально действующих сетей, чьи участники нацелены на утилитарное использование общественных ресурсов. Во-вторых, она приводит к реструктуризации взаимоотношений между государственными институтами (законодательно установленные взаимозависимости между институтами не соответствуют реальным обменным потокам), внутри институтов и между государственными институтами и обществом (например, одни проблемы позиционируются как общественно важные, хотя приносят выгоды только их инициаторам, а значение других, наоборот, занижается, хотя в реальности их решение приоритетно для граждан). В-третьих, внутри системы государственного управления преобладает установка на клиентелистскую форму как иерархическую сеть взаимоотношений между патроном и клиентом, посредством которой патрон предоставляет услуги, должности, а также государственную поддержку клиентам в обмен на определенную поддержку [Amundsen 1999; Cartier-Bresson 1993].

В-четвертых, полиморфизм институциональной коррупции [Наумов 2014] — возможность быть внедренной в любую структуру и в любой вид деятельности, где предполагается наличие и использование должностных полномочий. В-пятых, она носит латентный характер, то есть формируются неформальные плотные взаимозависимости между участниками. В-шестых, опираясь на горизонтальные, скрытые от общественного контроля межличностные контакты, участники присваивают общественные ресурсы, производя легальные товары и услуги, избегая легко идентифицируемых противоправных действий. В-седьмых, в случае институционализации коррупции участники утилитарных сетей получают возможность не просто манипулировать системой государственного управления, но и изменять, перестраивать ее под свои интересы для создания наиболее благоприятных условий по неконтролируемому изъятию общественных ресурсов.

Исследователи выделяют различные модели коррупционных отношений. М. Левин и Г. Сатаров [Левин, Сатаров 2012] среди многих предлагают историко-культурную классификацию, обращая внимание на региональную специфику формирования коррупционных практик. Прежде всего, это *западная модель*, для которой типична отделенность власти от бизнеса, невысокий уровень бытовой коррупции, преобладание стратегии «захвата государства» (установление бизнесом теневого контроля над процессом принятия решений). В этой модели коррупционные сети возникают редко, а если и возникают, то они невелики и не контролируют отдельные сферы принятия решений, что в том числе связано с высоким уровнем общественного контроля за поведением чиновников и политиков. Таким образом, предпосылок для формирования институциональной коррупции в странах с такой моделью не прослеживается. *Восточная модель* предполагает плотные сетевые связи бизнеса и государства, формирование патрон-клиентских сетей, что создает благоприятные условия для институционализации коррупции в системе государственного управления.

Латиноамериканская модель основана на доминировании крупного бизнеса над представителями власти, коррупция укоренена в сетях экономического и административно-политического обмена, то есть система государственного управления не существует без неформальных взаимодействий, ориентированных на использование общественных ресурсов и ресурсов бизнеса (поборы и коррупционные услуги). *Африканская модель* — это разновидность патриархальных отношений, клановая организация системы государственного управления, преобладание силового контроля

власти над бизнесом. Отдельно авторы выделяют *социалистическую модель*, существующую в плановой экономике. В данном случае объективных причин для появления институциональной коррупции нет, так как коррупционные практики возникают в основном на бытовом уровне для компенсации дефектов централизованного управления и низкого качества создаваемых системой государственного управления товаров и услуг.

Ю. Голик и В. Карасев также выделяют культурные модели коррупционных отношений [Голик, Карасев 2005]. В случае с *азиатской моделью* коррупция является общественно приемлемым культурным и экономическим явлением, тесно связанным с функционированием государственных институтов (например, бакшиш или гуанкси).

Африканская модель также описывается авторами как основанная на власти основных экономических кланов, которые приобрели ее незаконными средствами, на основе неформальных договоренностей. В африканских странах чиновник зачастую получает образование на деньги, собранные для него всеми членами его деревни. Став чиновником, он считает себя обязанным помогать всем односельчанам, которые приезжают в столицу. Если он становится чиновником высокого ранга, то зачастую формирует подчиненный ему аппарат из земляков [Чертков 1984], таким образом развивается институт землячества. Переход к этой модели возможен, когда политическая власть в стране остается неконсолидированной и формируется олигархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами. Для *латиноамериканской модели* характерны могущественные теневые и криминализованные секторы экономики, соизмеримые по властному влиянию с государственными. В связи с политической нестабильностью становится возможным установление на волне борьбы с коррупцией диктатуры, после чего может быть осуществлен переход к африканской модели. *Западноевропейская модель* отличается низким уровнем коррупции в обществе, которая воспринимается обществом как аномалия, сопряженная с нарушением закона. Этому во многом способствует высокая политическая культура населения.

Очевидно, что все авторы сходятся во мнении о том, что росту числа коррупционных практик способствуют культурно-исторические факторы, которые прежде всего влияют на характер отношений власти и общества, создающих основу для того или иного типа политического режима. В открытых, транспарантных режимах с развитой системой коммуникации власти и общества низка вероятность доминирования неформальных отношений между представителями государства над

формально установленными правилами. В государствах с закрытыми политическими системами и развивающейся экономикой коррупция нередко превращается в доминирующий институт, изменяющий стратегическое направление социально-экономического развития.

В России имеются признаки различных моделей коррупции, которая представляет собой элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами — политическими, экономическими, культурологическими [Гишинский 2003]. Традиция давать подношения должностным лицам уходит корнями в систему «кормлений», окончательно сформировавшуюся во времена Великого княжества Московского (XIV–XV веков). Это период становления централизованного государства, когда власть от князя стала переходить в руки его приближенных, и тем самым была создана питательная почва для коррупционных явлений.

В 1990-е годы, в период перехода к новой экономической системе, коррупция выступала в качестве средства внедрения элементов рыночных отношений в плановое хозяйство. Она преобладала во властных структурах, связанных с распределением и решением вопросов финансирования, кредитования, приватизации, лицензирования, импорта и экспорта, распределения фондов, создания и регистрации предприятий, то есть в вопросах, касающихся финансовых операций.

Современный этап развития российского государства демонстрирует существование латентных сетевых негосударственных альянсов, принимающих участие в политических решениях. Согласно данным Всемирного банка, объем коррупции в России составляет 700 млрд долл. США (около 48% ВВП) [Румянцева, Тер-Овсепян 2015]. По рейтингу Международного центра антикоррупционных исследований Transparency International Россия в 2018 году по индексу восприятия коррупции заняла 138 место среди 180 стран¹. Безусловно, потери от коррупции в России достаточно велики и влияют на общее экономическое развитие страны.

Заключение

В целом высокий уровень коррупции обусловлен неэффективностью институциональных рамок, низким качеством государственных институтов, что приводит к активной деятельности скрытых структур, инициированных латентными образованиями правящего класса. Их активная деятельность разрушает приоритет

¹ Россия в Индексе восприятия коррупции — 2018: 28 баллов из 100 и 138 место // Трансперенси Интернешнл Россия [Электронный ресурс]. URL: https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2018-28-ballov-iz-100-i-138-mesto.html?sphrase_id=16206 (дата обращения: 05.06.2019).

ценностей, принятых и признанных в обществе. Так, с одной стороны, асимметрия публичных и латентных структур является следствием неэффективной деятельности государственных институтов, но, с другой стороны, практика развивающихся стран показывает, что латентные структуры являются неотъемлемой частью государственной политики на определенном этапе ее формирования.

Институциональная коррупция — это высший уровень развития коррупционной сети, в социальную основу которых заложены патрон-клиентские отношения. Именно такими отношениями осуществляется формирование своеобразных сетей постоянных личных взаимодействий, которые связывают чиновников с конкретными частными и корпоративными интересами в сфере бизнеса и финансов. Организация коррупционной сети требует от участников, *во-первых*, высокого уровня конфиденциальности, отсутствие документального подтверждения деятельности структуры затрудняет доказательство и расследование коррупционных преступлений. Взаимодействие участников происходит на основании неформальных договоренностей и личных контактах. *Во-вторых*, автономности структурных элементов, самостоятельного принятия решения. *В-третьих*, гибкости, динамичности, то есть при необходимости коррупционная сеть может временно перестать существовать или перестроиться.

В связи с указанными особенностями идентифицировать коррупционные сети крайне сложно, в этом и заключается опасность для государства институциональной коррупции как теневой, латентной структуры. Коррупционная сеть способна заменить собой принятую систему государственного управления в условиях низкого качества государственных институтов и слабости законодательного контроля общества за структурами управления и власти. В результате формируется специфическая «коррупционная культура», где ключевыми основами становятся правила и традиции, которые стоят выше закона. При этом степень распространения коррупционной сети и ее влияния на государственную политику зависит от типа политической системы государства.

Список литературы:

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

Гевелинг Л.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. М.: Издательство Гуманитарий Академии гуманитарных исследований, 2001.

Гишинский Я.И. Коррупция, теория, российская реальность, социальный контроль // Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. 2003. № 1. С. 238–255.

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

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

Клитгаард Рт. Укращение коррупции / Пер. с англ. В.К. Горбатько. Хабаровск: Тарбут Лаам, 2016.

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

Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: дис. ... доктора полит. наук. М., 2014.

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

Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция в современной России // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 2(26). С. 48–52.

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

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

Римский В.Л. Бюрократия, клиентелизм и коррупция в России // Политика. 2007. № 1. С. 68–79.

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

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

- Соловьев А.И.* Сетевая этика элиты и ее политические последствия // Идеи и ценности в политике. М.: РОССПЭН, 2015. С. 56–71.
- Соловьев А.И.* Государство как производитель политики // Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 90–108.
- Чертков В.Л.* Чиновничество тропической Африки // Народы Азии и Африки. 1984. № 2. С. 56–59.
- Amundsen I.* Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1999.
- Cartier-Bresson J.* Corruption, pouvoir discretionnaire et rentes // Le Debat. 1993. No. 77. P. 26–32
- Heidenheimer A.* Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt, Reinhart, and Winston. 1970.
- Milward H.B., Raab J.* Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory // International Public Management Journal. 2006. No. 9. P. 333–360.
- Scott J.C.* Corruption, Machine Politics, and Social Change // American Political Science Review. 1969. Vol. 63. No. 4. P. 1142–1158.

Skorobogatova A.V.

Institutional Corruption in Public Administration: Models and Practices

Anna V. Skorobogatova — postgraduate student, Department of Political Analysis, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

[E-mail: Anna.skorobogatova2011@mail.ru](mailto:Anna.skorobogatova2011@mail.ru)

Abstract

In the public administration system, the institutional corruption is a threat not only to the country's national security, but also to the existence of the state as a civilian entrepreneur. Regardless of the models prevailing in one or another state, this type of corruption inevitably leads to the dominance of informal relations when making government decisions, destroying at legal and administrative norms and principles of management that promote unproductive allocation of resources. It displaces any form of civilian control acting at the micropolitical level — and with it the interests of ordinary citizens — from designing and planning both tactical and strategic aims. Institutional corruption divides the joint activities of public institutions, strengthens non-constructive inter-institutional competition, and undermines the functions of government and management, generating and strengthening the positioning of network alliances in the public administration system.

Focusing on the principles of the network approach, the author identifies and characterizes typical models and the most common forms of institutional corruption carried out in the latent zone of interaction between state and non-state actors. In this context, the author reveals the most significant sources of latent communications of network actors, reducing the quality of state institutions, provoking a disproportionate and socially inequitable distribution of public goods and resources, and in the logical limit predetermining the qualitative transformation of the public administration system as a whole. The relevant mechanisms and technologies are accordingly defined for countering institutional corruption, its network basis.

Keywords

Institutional corruption, corruption networks, public administration, latent structures, network approach.

References:

- Abubakirov M.N. (2013) Corruption as an Institutional Construct of a Modern Economic System. *Business. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa*. Vol. 25. No. 4. P. 293–299.
- Geveling L.V. (2001) *Kleptokratiya. Sotsial'no-politicheskoye izmereniye korrupsii i negativnoy ekonomiki. Bor'ba afrikanskogo gosudarstva s destruktivnymi formami organizatsii vlasti* [Kleptocracy. Socio-political dimension of corruption and a negative economy. The struggle of the African state with the destructive forms of organization of power]. Moscow: Izdatelstvo Gumanitarii Akademii gumanitarnih issledovaniy.
- Gilinsky I.I. (2003) Korrupsiya, teoriya, rossiyskaya real'nost', sotsial'nyy kontrol' [Corruption, theory, Russian reality, social control]. *Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra. Trudy Sankt-Peterburgskogo kriminologicheskogo kluba*. Bishkek: Promtekhkom. No. 1. P. 238–255.
- Golik Yu.V., Karasev V.I. (2005) *Korrupsiya kak mekhanizm sotsial'noy degradatsii* [Corruption as a mechanism of social degradation]. Saint-Petersburg: Uridicheskii center-Press.

- Della Porta D. (1997) Deystvuyushchiye litsa v korruptsii: politicheskiye biznesmeny v Italii [Actors in corruption: political businessmen in Italy]. *Mezhdunarodnyy zhurnal sotsial'nykh nauk*. No. 16. P. 55–59.
- Klitgaard Rt. (2016). *Taming corruption*. Khabarovsk: Tarbut Laam.
- Levin M.I., Satarov G.A. (2012) Corruption in Russia: Classification and Dynamics. *Voprosy ekonomiki*. No. 10. P. 4–29.
- Mikhailova O.V. (2014) *Setevaya arkhitektura gosudarstvennogo upravleniya: problemy kontseptualizatsii i praktiki* [The Network Architecture Of Public Administration: Problems of Conceptualization and Practice]: PhD thesis. Moscow.
- Mikhailova O.V. (2017) Network Alliances as a Mechanism for the Transmission of Values in Public Administration. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 62. P. 137–155.
- Naumov Yu.G. (2013) Institutsional'naya korruptsiya v sovremennoy Rossii [Institutional corruption in modern Russia]. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*. No. 2(26). P. 48–52.
- Naumov Yu.G. (2014) An Institutional Corruption in the System of Economic Institutes of Post-soviet Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. No. 7. P. 39–41.
- Radaev V.V. (1998) *Formirovaniye novykh rossiyskikh rynkov: transaktsionnyye izderzhki, forma kontrolya i delovaya etika* [The formation of new Russian markets: transaction costs, a form of control and business ethics]. Moscow: Tsentr politicheskikh tekhnologiy.
- Rimskii V.L. (2007) Bureaucracy, Clientelism and Corruption in Russia. *Politiya*. No. 1. P. 68–79.
- Rimskii V.L. (2018) Sotsial'nyye praktiki rossiyskoy korruptsii [Social practices of Russian corruption]. *Biznes. Obshchestvo. Vlast'*. No. 19. P. 61–79.
- Rumyantseva E.E., Ter-Hovsepyan S.V. (2015) Methodology of a Quantitative Assessment of the Cumulative Financial and Economic Damage from the Corruption. *Nauchnyy zhurnal NIU ITMO. Seriya «Ekonomika i ekologicheskiy menedzhment*. No. 1. P. 213–219.
- Solovyev A.I. (2015) Setevaya etika elity i ee politicheskiye posledstviya [Network ethics of the elite and its political consequences]. *Idei i tsennosti v politike*. Moscow: ROSSPEN. P. 56–71.
- Solovyev A.I. (2016) The State as Manufacturer of Policy. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. No. 2. P. 90–108.
- Chertkov V.L. (1984) Chinovnichestvo tropicheskoy Afriki [Officials of tropical Africa]. *Narody Azii i Afriki*. No. 2. P. 56–59.

Amundsen I. (1999) *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Cartier-Bresson J. (1993) Corruption, pouvoir discretionnaire et rentes. *Le Debat*. No. 77. P. 26–32.

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

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

Scott J.C (1969) Corruption, Machine Politics, and Social Change. *American Political Science Review*. Vol. 63. No. 4. P. 1142–1158.