

برنامه‌های دولت و فساد اداری در روسیه

زهرا محمدی^۱

رقیه کرامتی نیا^۲

فساد اداری^۳ پدیده شومی است که از گذشته‌های دور بر جامعه روسیه سایه افکننده و بر توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و انسانی روسیه تأثیر سوء گذاشته است و در حقیقت یکی از مهم‌ترین موانع توسعه و نوسازی روسیه می‌باشد. لذا دولتمردان روسیه در دوره‌های متمادی، کم و بیش سعی در برخورد با این معضل را داشته‌اند، لیکن فراگیری، پیچیدگی، تنوع و ماهیت سیستماتیک فساد در سال‌های اخیر، دولتمردان روسی را به جدیت بیشتر در مقابله با آن و پیگیری برای تحقق سیاست ضدفساد در روسیه واداشته و با این رویکرد اقداماتی در راستای مبارزه با فساد اداری از جانب دولت‌های مختلف، صورت گرفته است، اما همچنان توفیقی در این راستا مشهود نمی‌باشد.

این مقاله یک پژوهش توصیفی-تحلیلی است که با استناد به منابع و داده‌های روسی، علاوه بر بیان عوامل کلی و پیامدهای فساد به تبیین موانع اصلی در مسیر مبارزه با فساد در فدراسیون روسیه (دوران پسا شوروی) می‌پردازد. لذا بنای این مقاله این پرسش است که چرا برنامه‌های دولت روسیه در مبارزه با فساد اداری ناموفق بوده است؟ به نظر می‌رسد قدرتمندی الیگارش‌های روسیه به عنوان عامل اصلی در ناکارآمدی برنامه‌های دولت روسیه در مبارزه با فساد اداری باشد.

واژگان کلیدی: فساد اداری، روسیه، برنامه‌های دولت، دولت، الیگارش‌ی، اراده دولت و پسا شوروی.

^۱ . نویسنده مسئول، استادیار دانشگاه تهران، تهران، ایران. Email: Zahra_mohammadi@ ut.ac.ir

^۲ . دانش‌آموخته کارشناسی ارشد رشته مطالعات روسیه دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: keramatinia_r@yahoo.com

^۳ . Коррупция

مقدمه

کشور روسیه با گذشت قرن‌ها، شاهد تغییرات و تحولات عمیقی در سیستم اجتماعی و سیاسی خود بوده، اما فساد اداری همچنان در آن باقی‌مانده است. در واقع، تاریخ فساد اداری، دست‌کمی از دیرینگی تاریخ تمدن بشری ندارد و سابقه آن درست به قدمت ظهور دولت‌ها است. از گذشته تاکنون در هر جامعه‌ای هدف از شکل‌گیری دولت، کمک به امنیت، آرامش، رفاه و عدالت بوده است. رسیدن به این مهم نیز، جز از طریق ارتقاء سلامت در ساختار دولت، امکان‌پذیر نیست. از این رو، نبود فساد اداری از جمله مسائلی است که می‌تواند جوامع را در جهت رسیدن به اهدافش یاری نماید. لذا دولت‌ها طی تاریخ با پی‌بردن به آسیب‌های فساد اداری و تأثیرات سوئی که بر عملکرد دولت دارد، اقداماتی را جهت مبارزه با این پدیده مخرب برداشته‌اند.

در این بین تحولات سیاسی عصر مدرن‌تیه، وجود نهادهای دموکراتیک، آزادی مطبوعات و تکثر رسانه‌های جمعی تأثیر به‌سزایی را در بالابردن حساسیت این موضوع و پاسخگویی دولت‌ها در قبال عملکرد و اقدامات خود نهاده‌است و پیگیری مستمر و واکنش‌های جدی آنها را در حل این مشکل می‌طلبد. علاوه بر آن ریشه‌یابی این معضل در تحقق مبارزه موفق، موثر واقع خواهد شد. اما به نظر می‌رسد شناسایی نادرست از عوامل بروز و گسترش فساد اداری در بسیاری از کشورها، اقدامات و سیاست‌های ضد فساد آنها را خنثی کرده و به قولی دیگر برنامه‌های اجرایی آنها در مقابله با فساد، بی‌نتیجه و ناموفق بوده است. قاعدتاً شناسایی علل ناکارآمدی برنامه‌های ضدفساد اداری و اهتمام در رفع این موانع، کمک شایانی به از بین رفتن آن در این جوامع و دست‌کم، کاستن از سطح بحران‌زای آن می‌نماید.

بر اساس گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی^۱ از سال ۱۹۹۶ تاکنون، روسیه همواره در ردیف کشورهایی که بیشترین فساد اداری را دارند، قرار داشته است. در واقع، فساد اداری سال‌ها است که یکی از مشکلات اصلی پیش روی دولتمردان روسیه می‌باشد؛ لذا با توجه به اهمیت موضوع، اقدامات بی‌شماری در راستای مبارزه با فساد اداری انجام گرفته، اما نتایج مطلوبی حاصل نشده است. با توجه به آنچه گفته شد، می‌توان اهمیت این موضوع را دریافت که دولت روسیه در مبارزه با فساد اداری با مشکلات زیادی روبه‌رو است. لذا پرسشی که در

^۱. Transparency International (TI)

این نوشتار مطرح شده، این است که چرا برنامه‌های دولت روسیه در مبارزه با فساد اداری ناموفق بوده است؟ در پاسخ به سؤال فوق، این فرضیه اصلی مطرح می‌شود که به دلیل قدرتمندی الیگارشی روسیه برنامه‌های دولت روسیه در مبارزه با فساد اداری ناموفق بوده است.

مفهوم و ماهیت فساد اداری و مبانی نظری آن

در جوامع گوناگون تعاریف مختلفی از فساد اداری مطرح می‌شود؛ در واقع، نگرش عمومی نسبت به فساد اداری از کشوری به کشور دیگر و از فرهنگی به فرهنگ دیگر متفاوت است. علاوه بر آن در میان گروه‌های مختلف اجتماعی هم ادراک نابرابری از فساد اداری وجود دارد. به عقیده نازدراچف^۱، فساد اداری، مجموعه‌ای از جرایمی است که در قوانین فدراسیون روسیه بدان‌ها اشاره شده و با نشانه‌هایی همچون سوءاستفاده از موقعیت رسمی با مقاصد خودخواهانه برای منافع شخصی و یا گروهی مشخص می‌شود. به گفته کوپریشنکو^۲ در روسیه درک روشنی از فساد اداری وجود ندارد و افکار عمومی از این واژه تنها مفهوم رشوه را استنباط می‌کند (Подгрушный, 2012:138-139). در حالی که فساد اداری تنها به ارتشاء و رشوه‌خواری محدود نمی‌شود و به خصوص در عصر نوین مظاهر گوناگونی دارد. آنتونیان^۳ محقق و متخصص جرم‌شناسی پنج نوع فساد اداری را که مختص جامعه روسیه می‌باشد، بدین صورت معرفی کرده است (Мильчакова, 2010: 143).

- نوع اول، فساد اداری در رده‌های بالای قدرت. این نوع فساد با سرقت‌های بزرگ، پول‌شویی درآمدهای مجرمانه حاصل جنایت سازمان‌یافته ارتباط تنگاتنگی دارد.

- نوع دوم، باج و خراج‌های ناچیز از مردم از جمله کسب و کارهای کوچک و غیره. از آنجا که این عوارض اندک، جنبه عمومی دارند باید تصور کرد که مبالغ میلیونی پیدا کرده و ضمن آنکه موجبات بیگانگی شهروندان از دولت را فراهم می‌کند به طور جدی این باور را در آنها شکل می‌دهد که در زندگی نمی‌توان چیزی را از راه درست به دست آورد.

^۱. Ноздрачева

^۲. Купрещенко

^۳. Антонян

- نوع سوم، فساد اداری در اجرای قانون به ویژه در ارگان‌های امور داخلی، دادستان‌ها، دادگاه‌ها، خدمات گمرکی و موسسات تأدیبی و دیگر حوزه‌ها؛ برخلاف دوران اتحاد جماهیر شوروی، رشوه‌خواری در حال حاضر نه تنها به پلیس، بلکه به دفتر دادستانی و دادگاه‌ها هم آسیب رسانده است.

- نوع چهارم، رشوه تجاری در سازمان‌های تجاری و دیگر ارگان‌ها.

- نوع پنجم، فساد در کسب و کارهای نمایشی، برگزارکنندگان مسابقات و رویدادهای ورزشی حرفه‌ای می‌باشد. این نوع رشوه بسیار گسترده و فراگیر است. در دوره اتحاد جماهیر شوروی اغلب در مسابقات فوتبال، وزنه‌برداری و بوکس به چشم می‌آمد. اقتصاددانان پس از تجزیه و تحلیل داده‌ها و گزارش‌های سازمان شفافیت جهانی در سال‌های اخیر به قاعده بارز و مشخص زیر در رابطه با فساد اداری در کشورهای گوناگون دست یافتند؛

(الف) میزان فساد اداری در کشورهای فقیر بالاتر و در کشورهای ثروتمند کمتر است؛

(ب) به طور کلی فساد اداری در کشورهای متمدن اروپای غربی پایین‌تر و در کشورهای غیراروپایی که دارای سنت‌های ضعیف دموکراسی سیاسی هستند، بالاتر است.

(ج) فساد اداری معمولاً در کشورهای غنی از حیث منابع طبیعی، بالاتر است. بنابراین روسیه محکوم به فساد اداری بالایی است چراکه نه تنها کشور چندان توسعه‌یافته‌ای نیست، بلکه سنت‌های محکم و پابرجایی از دموکراسی سیاسی ندارد، ضمناً از منابع طبیعی فراوانی نیز برخوردار است (Латов, Наумов, 2012: 66). به‌رغم این استدلال کلی، فساد اداری در روسیه متناسب با دوره‌های تاریخی و ساختارهای سیاسی حاکم بر آن، دلایل، ماهیت و پیامدهای متفاوتی دارد.

با توجه به فرضیه اصلی، این نوشتار با ارائه چند نظریه با محوریت نظریه نخبه‌گرایی (الیتیسیم) در پی اثبات تأثیر قدرتمندی الیگارش بر ناکارآمدی راهبردهای ضدفساد دولت می‌باشد. میلز^۱ یکی از نظریه‌پردازان نخبه‌گرا بر این باور است که دموکراسی در آمریکا به علت تمرکز فزاینده قدرت سیاسی در دست یک گروه نخبه سه‌گانه مرکب از مقامات بلندپایه حکومت فدرال، سرآمدان شرکت‌های بزرگ و افسران بلندپایه ارتش تضعیف می‌شود. به نظر

^۱. Миллс

میلز، تصمیم‌گیرندگان در این سه حوزه نهادی، هم قدرت بسیار چشمگیری یافتند و هم بیش از پیش با یکدیگر همکاری کردند (ایزدی اودلو، ۱۳۸۶: ۵۴-۵۶). اما در خصوص ارتباط قدرت و فساد اداری، لرد اکتون^۱ عنوان می‌کند که «قدرت، فساد می‌آورد و قدرت مطلق، موجب فساد مطلق می‌شود» (Нисневич, 2009: 15). چارلز مونتسکیو^۲ نیز در این باره می‌گوید، «تجربه‌های تاریخی بیانگر این است که هر آن کسی که قدرت دارد، تمایل به سوءاستفاده از آن را نیز دارد و در این راه تا جایی پیش می‌رود که به حد و مرزی برخورد کند» (Жаменская, 1994: 35). از آنجا که در فرضیه این مقاله، قدرتمندی الیگارش‌های دولتی (به عنوان یکی از موانع جدی ناکارآمدی برنامه‌های ضدفساد اداری دولت روسیه) مطرح شده است؛ در راستای مبارزه با فساد اداری، کاستن از قدرتمندی الیگارش‌های می‌تواند تاثیرگذار باشد.

وضعیت فساد اداری در روسیه

دوران یلتسین

در اکتبر سال ۱۹۹۱، یلتسین برنامه‌های اساسی اصلاحات اقتصادی رادیکال را ارائه کرد. این برنامه شامل معرفی سریع آزادسازی قیمت‌های کالا و خدمات؛ به کار انداختن سازوکار رقابت میان صنایع و شرکت‌ها؛ آزادسازی تجارت داخلی و خارجی و در نهایت، خصوصی‌سازی گسترده اموال دولتی و "مقررات‌زدایی" بود که به نوبه خود می‌بایست توده مردم را به صاحبان و کارآفرینان تبدیل می‌کرد. در نتیجه با تحول نظام سیاسی در اوایل دهه ۹۰ میلادی نقش دولت و عملکرد اساسی آن نیز تغییر کرد (Моисеев, Прокуратов, 2012: 56). همزمان با روند خصوصی‌سازی، ادغام نومنکلا‌تورهای^۳ دولتی و ارگان‌های اجرای قانون با محیط جنایی، غارت گسترده و فساد در روسیه فزونی یافت. ظهور گونه‌های فساد اداری در خدمات عمومی در دوران یلتسین کاملاً متفاوت بود و مواردی از این دست را شامل می‌شد؛

- پاداش در ازای دریافت قراردادهای پرسود به شکل پرداخت خدمات مشاوره، تنظیم صورت هزینه‌های گزاف برای اموری از قبیل انتشارات و یا سخنرانی‌ها؛

^۱. Лорд Актон

^۲. Шарль Монтескье

^۳. Номенклатура

- تقلب رسمی و دیگر اشکال سرقت؛
 - دریافت حق "کمیسیون" برای جابه‌جایی سفارشات دولتی؛
 - ارائه انواع خدمات به کارمندان دولت؛
 - مأموریت‌های خارج از کشور برای استراحت و درمان در ازای رسیدگی به مسائل همکاران؛
 - اخاذی، رشوه، پاداش‌های غیرقانونی برای حل شتابزده مسائل، صدور اسناد و مدارک، پوشاندن جرایم؛
 - استخدام بستگان، دوستان و آشنایان؛
 - گرفتن سهمی از رشوه توسط روسا (76: Там же).
- در این دوره می‌توان از تغییر نظام سیاسی، اصلاحات اقتصادی سال‌های دهه ۹۰ میلادی، خصوصی‌سازی، گذار به سیستم اقتصادی نوین، سازوکار شکل‌گیری حاکمیت دولتی، نبود سیستم‌های کارآمد ضدفساد، ضعف سیستم قضایی، عدم ثبات سیاسی، رکود اقتصادی و ثروتمندشدن الیگارش‌ها از طرق غیرقانونی و قدرت یافتن آنها در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی کشور به عنوان عوامل اصلی فساد یاد کرد.
- در این میان، قدرتمندی الیگارشی بسیار حائز اهمیت است. در واقع در روسیه شکل‌گیری اصلی قشر الیگارشی همزمان با روند خصوصی‌سازی بود. در آن دوره، رئیس‌جمهور با استفاده از قدرت خود به افراد و اعضای این حلقه جذاب‌ترین واحدهای مالکیت را (در درجه اول واحدهای صنعتی و زیرساخت‌های روسیه) تقریباً به صورت بلاعوض منتقل کرد. با این حال شکوفایی الیگارشی روسیه مربوط به نیمه دوم سال ۱۹۹۰ می‌باشد، زمانی که کسب و کار بزرگ در نتیجه پشتیبانی فعال برای مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری بوریس یتسین به منابع سیاسی (و از آن بیشتر منافع اقتصادی) دسترسی یافت و برای اولین بار در روابط با حاکمیت حضور برابری پیدا کرد (Канарш, 2006: 102-103).
- بنابراین قدرتمندی الیگارشی روسیه ارتباط مستقیمی با نفوذ سیاسی، اقتصادی و رسانه‌ای آنها دارد. نفوذی نه تنها با رشد سرمایه آنها، بلکه از آن رو که بسیاری از رسانه‌های الکترونیکی و چاپی، محبوب‌ترین کانال‌های تلویزیونی، ایستگاه‌های رادیویی، روزنامه‌ها و مجلات به دست آنها افتاده بود، تأمین می‌شد.

دوران پوتین (اولین دوره ریاست جمهوری)

پوتین پس از روی کار آمدن، احیای دولت را وظیفه اصلی دوران ریاست جمهوری خود نامید. این امر، ضرورت تقدم حاکمیت دولت بر حقوق فردی و همزمان با آن، کاهش فعالیت‌های غیرقانونی را به اهداف مهم کشور تبدیل کرد. علاوه بر این به قدرت رسیدن ولادیمیر پوتین تحول خاصی در حیات سیاسی جامعه ایجاد کرد؛ وی به گونه‌ای سیستماتیک و با استفاده از اهرم‌های سیاسی (ایجاد حزب حاکم و استقرار اکثریت پارلمانی در مجلس دوما) وابستگی مالی نخبگان سیاسی منطقه‌ای به مرکز (تأسیس سیستم مالیات و بودجه) و روش‌های قهری مشخص (تجدید حیات نظارت دادستانی و سازمان‌های اجرای قانون) را بنا نهاد (Макеев, 2009: 267). در دوران ریاست جمهوری پوتین، رشوه گرفتن مقامات در تمام سطوح دولت (فدرال، منطقه‌ای و محلی) تبدیل به یک هنجار شد. این وضعیت در واقع، تهدید جدیدی برای امنیت ملی روسیه بود (Карабущенко, 2009: 26). در همین رابطه، اوچینیکوف^۱ نویسنده مقاله "حقیقت کمسومول"^۲ بیان می‌کند که از ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۸ رشد بوروکراسی روسیه تقریباً دو برابر شده و متناسب با رشد بوروکراسی، فساد اداری نیز گسترش یافت (Калгин, Подвойский, 2009: 71-72).

بر طبق تحقیقات بنیاد ایندم^۳ از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵ (اولین دوره ریاست جمهوری پوتین) حجم فساد اداری در رابطه با دولت و کسب و کار با رشد ده برابری و حجم فساد معیشتی معمول با رشد چهار برابری روبه‌رو بوده است (Моисеев, Прокуратов, 2012: 87). تا جایی که پوتین در ۸ فوریه ۲۰۰۸ در سخنرانی جلسه شورای دولتی درباره "استراتژی توسعه روسیه برای سال ۲۰۲۰"^۴ دستگاه دولتی را "سیستمی فاسد" نامید و اذعان کرد که کادرهایی که وی انتخاب، منصوب و یا به دومای دولتی، شورای فدرال و مجامع قانونگذاری منطقه‌ای توصیه کرده، اعتماد و انتظارات بالای وی را برآورده نکرده‌اند. وی همچنین در مورد حل‌نشدن اکثر مسائل اصلاحات اداری افزود، "دستگاه دولتی امروز تا حد زیادی بوروکراتیزه و سیستمی فاسد شده و انگیزه‌ای برای تغییرات مثبت به چشم نمی‌آید. یکی از مشکلات اصلی مدیریت

^۱ . Овчинников

^۲ . Комсомольской Правде

^۳ . ИНДЕМ

^۴ . О Стратегии Развития России до 2020

دولتی امروز تمرکز بیش از حد است" (Моисеев, 2011: 97-98). سیچیف^۱ نیز یکی از دلایل فرآیندهای فاسد اداری در روسیه امروز را سیستم بسته حاکمیت دولت می‌داند (Сычева, 2008). با آغاز دور دوم ریاست جمهوری پوتین، سیستم دولتی وی اجازه سوءاستفاده و بهره‌مندی از امکانات دولت و تصاحب غیرقانونی اموال دولتی را برای اقوام و دوستان رئیس جمهور فراهم کرد و دیگر پرونده‌های فساد به طور گسترده به اطلاع عموم نمی‌رسد (Калинина, 2013).

با توجه به اسناد ویکی‌لیکس^۲، غرب و به خصوص ایالات متحده، روسیه تحت حاکمیت ولادیمیر پوتین را نظامی دیکتاتوری، فاسد و دزدسالار می‌بیند. براساس داده‌های آنها، مقامات، الیگارش‌ها و جرایم سازمان‌یافته در روسیه ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند و با هم یک دولت مافیایی مجازی را تشکیل می‌دهند. روزنامه انگلیسی گاردین^۳، قاچاق غیرقانونی اسلحه، پول شویی، غنی‌سازی افراد، حفاظت از ساختارهای دولتی جنایتکاران، اخاذی و رشوه، حساب‌های بانکی مخفی در قبرس را بازتاب کم‌رنگی از وضعیت واقعی روسیه برمی‌شمارد؛ همچنین، ضمن برآورد حجم کلی رشوه در روسیه (حدود ۳۰۰ میلیارد دلار در سال) و تفاوت ناچیزی که میان ساختارهای دولتی و جرایم سازمان‌یافته در این کشور قائل است، اضافه می‌کند رشوه‌خواری در روسیه تبدیل به یک نظام مالیاتی موازی شده است که در خدمت ثروت‌اندوزی پلیس، مقامات و سرویس امنیت فدرال^۴ است و تا جایی که سازمان‌های اجرای قانون روسیه نیز تحت حمایت شبکه‌های جنایتکار عمل می‌کنند (William, 2010; Курцев, 2010). یوری چایکا^۵ دادستان کل روسیه نیز به واقعیت فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی کشور، قوه قضاییه و در کل دستگاه‌های دولتی اشاره می‌کند (Моисеев, Прокуратов, 2012: 87).

با این حال برخی مطالعات از جمله داده‌های سازمان شفافیت بین‌الملل، حاکی از کاهش رشد فساد اداری در دوره اول ریاست جمهوری پوتین است. در مجموع با وجود میزان بالای رشد اقتصادی روسیه در آن سال‌ها، میزان فساد اداری در روسیه کاهش نیافت. بر

^۱ . Сычев

^۲ . WikiLeaks

^۳ . The Guardian

^۴ . ФСБ

^۵ . Юрий Чайка

طبق نظریه‌های مربوط به فساد، رشد فساد اداری در روسیه با کنترل کامل رسانه‌ها و برقراری حاکمیت بر تمام سیستم‌های سیاسی از جمله دومای دولتی و شورای فدراسیون که بر اساس قانون اساسی، مستقل از دولت می‌باشند با افزایش حضور دولت در اقتصاد مرتبط است (Гуриев, 2006).

بدون شک، انتخاب پوتین، انتخابی استراتژیک در جهت تقویت حاکمیت دولتی و ایجاد به اصطلاح "عمود قدرت"^۱ بود که تهدیدات فراروی روسیه را به عنوان یک فدراسیون و یک کشور چند ملیتی در مواجهه با تهدیدات ثبات سیاسی و اقتصادی از بین برد. با این حال، عارضه جانبی این فرآیند رشد سریع فساد اداری بود. تجربه و عملکرد جهانی نشان می‌دهد، رسانه‌ها یکی از سازوکارهای اصلی در مبارزه با فساد اداری محسوب می‌شوند، اما شرط اصلی برای تأثیرگذاری رسانه‌ها، استقلال و امنیت آنها است که در دوران پوتین از آنها سلب شده بود. بنابراین می‌توان گفت بدون توسعه رسانه‌های آزاد و مستقل، مبارزه با فساد اداری در روسیه غیرممکن است. یکی دیگر از دلایل منطقی برای رشد فزاینده پدیده فساد در سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۰۸ به خصوص در رده‌های بالای حاکمیت که در آن سرقت‌های کلان، بدون نگرانی از بابت محاکمه صورت می‌گیرد، خروج بوروکرات‌های نخبه از اختیارات قانونی سازمان‌های اجرای قانون بود (Моисеев, Прокуратов, 2012: 85-89).

تدوین‌کنندگان گزارش "پوتین-فساد"^۲، بر این باور هستند که مشخصات سیستم پوتین، ادغام فراگیر و آشکار مقامات با کسب و کار، دسترسی بستگان، دوستان و آشنایان به بودجه و اموال دولتی، عدم تغییر و جایگزینی حاکمیت و محرمانه‌بودن عملکرد آن است؛ فساد اداری، سیستم اجرای قانون را طوری تخریب کرده تا جایی که اولویت اصلی بسیاری از روسای پلیس کسب ثروت شخصی و نه مبارزه با تروریسم و امنیت شهروندان، است. در این میان تنها نکته اصلی در سیستم مدیریت پوتین، وفاداری شخصی است (Миловандр, 2011: 6-7).

در این سال‌ها، رسانه ملی در دست اقلیت الیگارشی قرار داشت. هدف از افشاگری‌های فساد نه برای رسیدن به شفافیت بیشتر در جامعه، بلکه اغلب مبارزه بر سر قدرت بوده است. به عنوان مثال، یکی از کانال‌های تلویزیونی (ان تی وی^۳) توسط اسکوراتوف^۴ به افشای فساد

^۱. Вертикали Власти

^۲. Путин. Коррупция

^۳. НТВ

^۴. Скуратов

اطرافیان یلتسین پرداخت، اما نه برای روشن شدن سیاست‌های ملی، بلکه به منظور تسویه حساب (سیاسی) انتخابات قبلی بود (Шелли, 2000: 64). بنابراین، رسانه‌های جمعی روسیه نقش کمرنگی در مبارزه با فساد در این کشور از جمله در رده‌های بالای حاکمیت ایفا می‌کنند. چرا که اکثر آنها، توسط دولت یا همان مقامات فاسد کنترل می‌شوند. پاول گوسف^۱، در ۲۵ دسامبر ۲۰۱۰ اظهار داشت که "ما بیش از ۱۴۰ میلیارد روبل صرف حمایت از مطبوعات دولتی می‌کنیم". این ارقام در نظر بسیاری نگران‌کننده است. در زمان پوتین ۸۰٪ رسانه‌های چاپی دولتی شد و رسانه‌ها به جای انتقاد سازنده از دولت‌های محلی به ستایش مداوم فرمانداران و رهبری آنها در اقتصاد و عرصه اجتماعی می‌پرداختند. در این باره، لئونید پارفنوف^۲ بر این باور است که تلویزیون روسیه به طور کامل توانایی ارائه اطلاعات عینی در مورد وضعیت کشور را از دست داده و تنها در خدمت حاکمیت دولت است. در روسیه، بر اساس داده‌های اتاق عمومی فدراسیون روسیه^۳، ۸۰٪ کانال‌های تلویزیونی، روزنامه‌ها و مجلات توسط دولت تأمین می‌شوند. بنابراین وقتی فساد ارتباط تنگاتنگی با مقامات دولتی دارد که خودشان از روسا و گردانندگان رسانه‌های دولتی می‌باشند، قطعاً این رسانه‌ها قادر به مبارزه با مافوق و حامیان مالی خود نیستند (Моисеев, Прокуратов, 2012: 322-325).

با روی کار آمدن پوتین اصل "فاصله برابر"^۴، کسب و کار از سیاست اعلام شد که در واقع به معنای حذف الیگارشی‌های قدیمی دوران یلتسین (و پیدایش الیگارشی‌های دولتی حامی پوتین) بود. به این ترتیب به تدریج الیگارشی دوران یلتسین به حاشیه رانده شد و جای خود را به نسل جدیدی از کارآفرینان داد؛ الیگارشی‌هایی که در ارتباط تنگاتنگی با صنعت داخلی بودند. به دنبال آن با اعلام سیاست "فاصله از الیگارشی‌ها"^۵ تنها دو گزینه برای الیگارشی‌ها باقی ماند، حمایت و پشتیبانی از حاکمیت یا نابودی. تجربه فاجعه الیگارشی‌های سابق در نتیجه نزدیکی به قدرت به الیگارشی‌های جدید هشدار داد که در سیاست دخالت نداشته باشند از این‌رو، "وفاداری" شعار الیگارشی‌های جدید شد (Крыштановская, 2002: 54-58). بنابراین در این دوره نیز

^۱. Павел Гусев- Член Общественной Палаты РФ, Главный Редактор Газеты «Московский комсомолец»

^۲. Леонид Парфенов- Ставший Первым Лауреатом Премии Имени Владислава Листьева

^۳. Общественной Палаты РФ

^۴. Равного Удаления

^۵. Равноудаления Олигархов

شکل‌گیری الیگارشی دولتی و قدرت یافتن آنها، زمینه‌های بروز فساد و ناکارآمدی راهبردهای مبارزه با فساد را در پی داشت.

علاوه بر دلایل فوق‌الذکر در دوره پوتین (دوره اول ریاست جمهوری)، هرج و مرج اجتماعی، فقر و از دست‌دادن ارزش‌های قدیمی در میان همه گروه‌های اجتماعی موتور اصلی رشد فساد اداری گردید. به طوری که شاهد رشد چشمگیر تعداد جرایم مربوط به فساد اداری توسط روسای ادارات و مقامات فدرال و منطقه‌ای می‌باشیم (Моисеев, Прокуратов, 2012: 69). بر پایه این مطالب می‌توان گفت در این دوره چند دلیل اصلی برای فساد در روسیه وجود دارد؛

- فقدان رسانه‌های مستقل از دولت؛

- فقدان دستگاه قضایی مستقل از کرملین و مقامات ارشد به طوری که در اغلب موارد

رأی دادگاه‌ها "از بالا" دیکته می‌شوند؛

- عدم رقابت سیاسی و احزاب سیاسی کارآمد و موثر؛

- کاستی در قوانین روسیه. چنانکه مقاماتی که اغلب درگیر طرح‌های مفسدانه هستند، تنها احکام تعلیقی دریافت می‌نمایند در حالی که کسانی که از دولت انتقاد می‌کنند، متحمل احکام واقعی می‌شوند.

- فقدان جامعه مدنی قوی که بتواند کنترل قوه مجریه را اعمال نماید؛

این شرایط، علاوه بر این که باعث ایجاد فساد اداری شد، شرایط تشکیل سریع طبقه الیگارشی (دولتی) را نیز مهیا کرد که خود محیطی پربار برای فساد اداری می‌باشد. از سویی، ضمن آنکه این امر باعث رشد بخش غیررسمی اقتصاد می‌شود به نوبه خود به کاهش درآمدهای مالیاتی و کسری بودجه منجر خواهد شد.

فساد اداری، همچنین مانع رقابت موثر در داخل کشور و در صحنه جهانی است. در نتیجه، کسانی در سرمایه‌گذاری‌ها موفق می‌شوند که توافقات خاص با مقامات دارند. بنابراین، گروه بسیار کوچکی از مردم (به اصطلاح اقلیت حاکم) به سود فراوان دست می‌یابند در حالی که دیگر اعضای جامعه متحمل هزینه‌های آن خواهند شد. در نتیجه، برخورداری از ثروت، قدرت و رسانه مانع از مبارزه موثر با فساد اداری می‌باشد" (Калинина, 2013). شکی

نیست که موقعیت غالبی که رومن آبراموویچ^۱ در بخش آلومینیوم کسب کرده، موید همین مطلب است. در سال‌های اخیر در خصوص وضعیت روسیه و بازدارندگی قدرت الیگارش‌ها به موضوع رایج در غرب تبدیل گردیده، اما در این زمینه به روابط تنگاتنگ فرمانداران منطقه‌ای، قانونگذاران و تجار توجهی نشده است. چنانچه در آغاز حاکمیت پوتین نیز حرکت مهمی در این مسیر صورت نگرفت و حتی دلیل اصلی پرونده خودورکوفسکی^۲ و دیگر الیگارش‌های مغضوب دولت (برزوفسکی^۳ و گوسینسکی^۴) نه فساد اداری، بلکه به دلیل مسائل سیاسی بود. در واقع، پوتین با تمرکز بر ضرورت حفظ وحدت کشور و تقویت دولت به ایجاد دولتی قوی و اصلاح ساختار فدرال کشور در نخستین دوره ریاست جمهوری خود همت گماشت و بدین منظور در سال ۲۰۰۰ هفت منطقه فدرال در کشور ایجاد شد و نمایندگان رئیس جمهور در هر یک از آنها منصوب گشتند. این بازسازی قدرت دولتی و تمرکزگرایی دولت نیز تا حدودی در ایجاد و گسترش دامنه فساد موثر بوده است.

دوران مدودیف

مدودیف در سخنرانی مراسم تحلیف خود و در مصاحبه‌های متعدد پس از احراز مقام ریاست جمهوری، فساد اداری را مشکل اصلی روسیه دانست و آن را تضعیف‌کننده اقتصاد ملی و عامل به قهقرا کشاندن جامعه روسیه نامید. در سال ۲۰۰۹ در نتیجه بحران مالی جهان، تولید ناخالص داخلی روسیه ۷/۹ درصد نسبت به سال ۲۰۰۸ کاهش یافت. در این سال روسیه براساس گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل^۵ در جایگاه ۱۴۶ قرار گرفت و فساد اداری در بازار روسیه به میزان ۳۰۰ میلیارد دلار رسید. در بحران سال ۲۰۰۹ تعداد میلیاردرها دو برابر افزایش یافت، نرخ بیکاری به ۹ درصد رسید و افزایش دستمزدها متوقف شد (Немцов, Милов, 2010: 3 и 31). بنا به اظهار نظر رئیس دادگاه عالی فدراسیون روسیه، بررسی پرونده‌های مربوط به فساد اداری تنها در ۹ ماهه اول سال ۲۰۱۰، حاکی از آن است که اصلی‌ترین عاملان فساد اداری کارمندان دولت و شهرداری،

^۱. Роман Абрамович

^۲. Ходорковский, Михаил

^۳. Березовский, Борис

^۴. Гусинский, Владимир

^۵. Transparency International

مدیران و دیگر افرادی هستند که به انجام وظایف مدیریتی در سازمان‌های تجاری می‌پردازند. موارد مورد مطالعه ثابت می‌کند که هنوز رشوه رایج‌ترین نوع چنین جرایمی است (Чернобаева, Зварыгин, 2012 : 163).

برخی از محققان و دانشمندان علوم سیاسی در مورد خصوصیات فساد مدرن، ضمن اشاره به بالابودن رسوایی‌های مالی در سال‌های اخیر یکی از ویژگی‌های آن را درگیری مسئولان رسمی اجرای قانون برمی‌شمارند (Серापина, 2009: 106) به گفته رئیس کمیته ملی مبارزه با فساد- کابانوف^۱، "هرچه سطح و موقعیت مفسدان بالاتر باشد، حامیان آنان نیز بیشتر هستند." به گفته گودکوف^۲، نائِب‌رئیس کمیته امنیت دومای دولتی^۳ "رشوه‌خواری در لایه عظیمی از نخبگان سیاسی و اقتصادی روسیه، اساساً به سبک زندگی تبدیل شده است". با این حال، پرونده‌های مربوط به مقامات ارشد بسیار اندک می‌باشند (Глинкина, 2010: 5). در همین رابطه، ۲ دسامبر ۲۰۱۰ روزنامه «گاردین» می‌نویسد، "فساد تدارکی در تمام سطوح دولت نفوذ کرده و ویژگی سیستماتیک به دست آورده است." همچنین می‌افزاید افسران اطلاعاتی روسیه از روسای باندهای مافیایی برای انجام اعمال مجرمانه‌ای مانند تجارت غیرقانونی اسلحه استفاده می‌کنند. سازمان‌های مجری قانون، پلیس، سازمان‌های خدمات ویژه و دادستانی تحت حمایت شبکه‌های جنایی قرار دارند. رشوه‌خواری نیز به عنوان یک نظام مالیاتی موازی فعال برای ثروت‌اندوزی شخصی پلیس و مقامات رونق می‌یابد (Моисеев, Прокуратов, 2012: 81).

بر اساس نتایج پژوهش‌های افکار عمومی که توسط سازمان‌های مختلف جامعه‌شناختی و تحلیلی (فوم^۴ یا بنیاد افکار عمومی، مرکز لودا^۵ و "شفافیت بین المللی") صورت گرفته در سال‌های ریاست جمهوری مدویدف بر اساس کمیت، فاسدترین موسسات و سازمان‌ها در روسیه به ترتیب (۱) دستگاه دولت، (۲) پلیس راهنمایی و رانندگی، (۳) دفاتر نام‌نویسی نظامی،

^۱ Кирилл Кабанов- Председатель Национального Антикоррупционного Комитета (НАК).

^۲ Геннадий Гудков-Заместителя Председателя Комитета по Безопасности Государственной Думы РФ

^۳ Комитет по Безопасности Государственной

^۴ ФОМ (Фонд Общественное Мнение)

^۵ Левада-Центр

۴) دومای دولتی، ۶) حوزه آموزش و پرورش و بهداشت و ۷) قوه قضاییه و سازمان‌های تحقیقاتی بوده‌اند (Козлов, 2011: 27). بر اساس نتایج نظرسنجی موسسه جامعه‌شناسی آکادمی علوم روسیه (ران^۱) که در جولای ۲۰۱۱ منتشر شد، ۸۶ درصد از شهروندان بر این باور هستند که سیاست‌های ضدفساد به بهبود وضعیت نینجامیده است. ضمن آنکه، یک‌سوم از پاسخ‌دهندگان معتقد بودند وضعیت فساد اداری در روسیه بدتر شده است. همچنین تعداد شهروندانی که در مورد میزان فساد و بی‌مسئولیتی بوروکراسی اظهار نگرانی کرده‌اند، افزایش قابل ملاحظه‌ای داشتند که بیانگر افزایش حساسیت اجتماعی نسبت به خطرات این معضل می‌باشد (ОПРФ, 2011: 6-7). در سال ۲۰۱۲ نیز جرایم مربوط به فساد اداری افزایش یافته است، جرم غالب در این سال تقلب (۳۴,۷٪) و اختلاس (۱۶,۶٪) بوده که با سوءاستفاده از موقعیت رسمی صورت گرفته‌است؛ اما موارد مربوط به دادن و گرفتن رشوه که رسماً تایید شده باشد کاهش یافت (Магнитогорский Металл, 2013:3).

در روسیه با وجود تصویب قانون مبارزه با فساد، هنوز برای اعمال خاصی که در جهان از مصادیق فساد به شمار می‌روند از جمله لابی‌های فاسد، ارائه کمک‌های مالی برای انتخابات و... مجازات کیفری تعیین نشده است (Козлов, 2011: 34-35). بنابراین در سال‌های ریاست جمهوری مدودیف (۲۰۰۸-۲۰۱۲) با وجود تلاش‌های دولت وضعیت فساد در روسیه همچنان رو به وخامت گذاشت. در دوران وی نیز رسانه‌های روسی آزادی عمل نداشتند به این خاطر، عدم کنترل موثر جامعه مدنی بر کار دولت در تمام سطوح نیز از دیگر عوامل فساد اداری مطرح می‌شود. تحقیقات علمی در جهان نشان می‌دهد در کشورهای غنی از منابع طبیعی، توزیع رانت‌های منابع به نهادهای غیرقانونی، ممکن است نابرابری درآمد و دامنه رشد فساد را افزایش دهد. در روسیه نیز از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ وابستگی به صادرات مواد خام بیشتر شده است. به طوری که اگر صادرات مواد خام در سال ۲۰۰۰، ۴۴ درصد از کل صادرات این کشور را شامل می‌شد در سال ۲۰۱۰، ۶۵ درصد از کل صادرات را تشکیل می‌داد (Немцов, Милов, 2010: 31).

^۱. РАН

برنامه‌های مبارزه با فساد اداری در روسیه

دوران بوریس یلتسین

پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱، لیبرال‌های رادیکال به رهبری یلتسین با شعار مبارزه با فساد و سوءاستفاده روی کارآمدند. در فوریه سال ۱۹۹۲، وزارت امور داخلی روسیه کمیته ویژه‌ای را تشکیل داد که یکی از وظایف اصلی آن مبارزه با فساد بود (Попов, 2010). فرمان شماره ۳۶۱ رئیس‌جمهور فدراسیون روسیه "در مبارزه با فساد"^۱ در آوریل ۱۹۹۲ و حکم شماره ۵۷۰ ریاست‌جمهوری در آوریل ۱۹۹۳ مبنی بر "اقدامات سازماندهی شده برای تقویت مبارزه با جرم و جنایت و در ارتباط با دامنه روبه‌رشد فساد که تهدید جدی برای منافع دولت است"^۲ از جمله اقدامات قانونی ضدفساد دولت در دوره اول ریاست جمهوری یلتسین می‌باشد. در ماه آوریل سال ۱۹۹۷، اقدامات جدیدی با هدف مبارزه با فساد اداری اعلام شد که شامل حذف برخی از امتیازات گمرکی و مالیاتی، معرفی و اعلام درآمد و دارایی‌های مقامات ارشد و بستگانشان، همچنین دریافت مالیات بر درآمد از این اشخاص بود (Жилина, 2000).

در دوره دوم ریاست جمهوری یلتسین در سال ۱۹۹۸ از میان نمایندگان مجلس دوما کمیته‌ای برای مبارزه با فساد اداری تشکیل شد. در این کمیته بررسی موضوعات مربوط به دارای‌های یلتسین و خانواده وی صورت گرفت. نتایج این بررسی‌ها حاکی از آن بود که (Моисеев, Прокуратов, 2012: 74-75)، رئیس‌جمهور در بانک "بارکلی"^۳ لندن یک حساب شخصی حاوی بیش از ۵ میلیون گشوده و دیاچنکو^۴، دختر وی ملکی به ارزش ۶ میلیون مارک در آلمان خریداری کرده است؛ همچنین توسط خانواده رئیس‌جمهور در ازای ۲۵ میلیون فرانک فرانسه، کاخی در نیس^۵ و خانه‌ای در منطقه آدینتسوفسکی^۶ مسکو خریداری شد؛ تعدادی از مقامات دولتی و اعضای ستاد انتخاباتی یلتسین نیز از بودجه دولتی چند صد

^۱ . О Борьбе с Коррупцией

^۲ . Об Организационных Мерах по Усилению Борьбы с Преступностью в Связи с Растущими ее Масштабами, Расширением Коррупции, Представляющими Серьезную Угрозу Интересам Государства

^۳ . Барклай

^۴ . Т.Б. Дьяченко

^۵ . Ницца

^۶ . Одинцовском районе

میلیون دلار آمریکا، سرقت و به بانک‌های ایالات متحده، اسپانیا و کشورهای حوزه بالتیک منتقل کردند؛ همچنین با احکام غیرقانونی رئیس جمهور که برخلاف الزامات قانون فدرال مورخ ۱۳ مارس ۱۹۹۵ به شماره ۳۱ می‌باشد، امتیازاتی به سازمان‌های ورزشی خاص داده شد و در نتیجه مبلغ ۳۷/۷ تریلیون روبل از بودجه فدرال به عنوان غرامت عوارض گمرکی، انتقال یافت. ضمناً کمیسیون دومای دولتی عناصری از فساد اداری را در تصمیمات اتخاذ شده توسط نخست‌وزیر سابق فدراسیون روسیه اعلام نمود (77: 2012, Прокуратов, Моисеев).

در سال ۱۹۹۸، پیش‌نویس لایحه اصلاحات اداری، توسط سرگئی کرینکو^۱ نخست‌وزیر وقت روسیه ارائه گردید که یکی از بندهای اصلی آن با عنوان "مبارزه هرچه بیشتر با فساد اداری"، شامل مفاد زیر است:

الف) کاهش تأثیر فساد در روند انتخابات،

ب) تقویت سازمان‌های اجرای قانون،

ج) استفاده از برنامه‌های مبارزه با فساد اداری،

ز) اقدامات قانونی،

د) تبلیغات ضدفساد (Ibid:79).

اگرچه فساد اداری از ابتدای پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی دغدغه دولت بود، اما حجم آن اینگونه گسترده نبود و با توجه به اسناد وزارت کشور روسیه، تعداد پرونده‌های مربوط به فساد اداری بسیار اندک بود. برای مثال براساس داده‌های اداره مالیات دولتی در سال ۱۹۹۵، پرونده‌های قضایی مربوط به رشوه‌خواری برای ۹۷ نفر از کارکنان این اداره باز شد که تنها شش نفر محاکمه و مجرم شناخته شدند. در خصوص "سوءاستفاده از قدرت"^۲ نیز پرونده ۱۷ کارمند به جریان افتاد که هیچکدام محکوم نشدند (66: 2011, Григорьева и др). اما با گذشت زمان و به‌رغم همه قوانین و جابه‌جایی وزیران، وضعیت فساد اداری نه تنها بهبود نیافت، بلکه بدتر نیز شد. در ارزیابی این عملکرد می‌توان گفت در این دوره، فرامین ضدفساد رئیس جمهور فدراسیون روسیه صرفاً جنبه اعلانی و بیانی‌های داشت و در عمل هیچ‌گونه سازوکار کنترل واقعی برای این منظور فراهم نشد و سازمان‌دهی سیستماتیک در این زمینه

^۱ . Сергею Кириенко

^۲ . Злоупотребление Властью

پیش‌بینی نشده بود. پیش‌نویس اولیه قانون "مبارزه با فساد"^۱ سرنوشت نامعلوم پیدا کرد و با وجود تصویب سه قرائت از آن در مجلس دوما و تأیید آن توسط شورای فدرال، بوریس یتسین رئیس‌جمهور روسیه، دو بار - در دسامبر ۱۹۹۵ و دسامبر ۱۹۹۷ - آن را رد کرد؛ لذا در عمل، نظارت عمومی کاملی بر فعالیت مقامات، هم در سطح فدرال و هم در سطوح محلی، وجود نداشت (Афанасова, 2009: 218-219).

در مجموع، مانع اصلی در سازماندهی مبارزه مستقیم با فساد اداری در سال‌های دهه ۹۰ میلادی را می‌توان به فقدان اراده سیاسی در سران عالی‌رتبه کشور مربوط دانست. طبیعتاً در چنین شرایطی، انتظار نتایج قابل توجه از کمیسیون دوما‌ی دولتی علیه فساد اداری که ابزار کافی برای اقدامات سیستماتیک در اختیار نداشت، دشوار بود (Ibid:219). در این زمینه می‌توان از مورد اسکوراتوف^۲ دادستان کل روسیه در سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۶ نام برد. وی تحقیق در خصوص اقدامات بسیاری از مقامات عالی‌رتبه از جمله آناتولی چوبایس^۳ و دیگر اصلاح‌طلبان جوان (معاون نخست‌وزیر - سروف^۴، وزیر امور خارجه سابق - کازیریف^۵، معاون وزیر دارایی - واویلوف^۶ و غیره) و همچنین دختر یتسین را آغاز کرد. اما در ۲ آوریل ۱۹۹۹ وی با حکم یتسین برکنار شد (Шелли, 2000: 64). از این مثال ثابت می‌شود که نه تنها در آن زمان اراده جدی در نهاد دولت برای مبارزه با فساد اداری وجود نداشت، بلکه خود دولت مانعی مهم برای تحقق این هدف بود؛ مانعی که با دخالت بیش از حد دولت در مسائل و مواردی که استقلالشان در قانون تأکید شده، صورت می‌گرفت و ضمن آنکه نشان‌دهنده وابستگی دستگاه قضا به دولت هم بود.

انتخابات مجلس در سال ۱۹۹۹ برای اقلیت حاکم الیگارشی‌های روسیه این امکان را فراهم کرد که در شمار نمایندگان دوما‌ی دولتی قرار گرفته و مصونیت پارلمانی به دست آوردند. در آخرین ماه‌های سال ۱۹۹۹ خصوصی‌سازی تأسیسات بزرگ به نخبگان ذی‌نفوذ این اجازه را داد که منابع کلیدی روسیه را با پایین‌ترین قیمت تصاحب کنند. این موارد در ماه‌های پایانی حکومت یتسین، آسیب‌های جدی به موسسات کلیدی روسیه وارد

^۱. О Борьбе с Коррупцией

^۲. Скуратов

^۳. Анатолий Чубайс

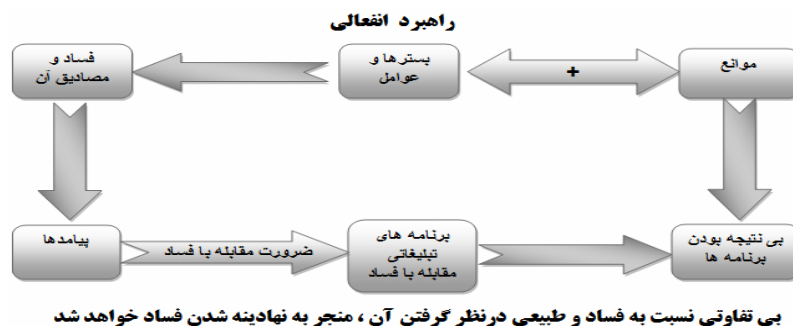
^۴. Серов

^۵. Козырев

^۶. Вавилов

آورد (Ibid:63). لذا نکته مهمی که در ناکارآمدی برنامه‌های ضدفساد دولت در این دوره نقش مهمی ایفا کرد، شکل‌گیری الیگارشی دولتی و قدرت‌یافتن آنها در نتیجه اجرای غیراصولی، شتابزده، غیرشفاف و انحصاری برنامه خصوصی‌سازی توسط دولت بود. الیگارشی قدرتمندی که با برخورداری از ابزارهای اساسی قدرت از قبیل موقعیت بالای اقتصادی، نفوذ سیاسی و رسانه‌ای تضمین شده، مانع مهمی در راستای اجرای سیاست‌های ضدفساد دولت به شمار می‌رفت. نفوذ الیگارش‌ها بر دولت و سران حاکم در امور کلان سیاسی و اقتصادی در حدی بود که در بسیاری موارد نظرات مستقیم آنها اعمال می‌گردید. بنابر مطالب یادشده می‌توان گفت، مبارزه با فساد اداری در دوره یلتسین براساس راهبرد انفعالی صورت می‌گرفت و عملاً اراده و تلاشی از جانب دولت در راستای کاهش فساد انجام نمی‌شد.

الگوی تحلیلی (راهبرد انفعالی) بر اساس عملکرد دولت یلتسین را می‌توان به شرح زیر طراحی کرد. در این راهبرد انفعالی، عدم اراده جدی دولت در ارائه برنامه‌های موثر مبارزه با فساد مشهود است. این انفعال می‌تواند به دلیل قدرت و نفوذ فوق‌العاده الیگارشی بر دولت باشد.



در واقع از آنجایی که برنامه دولت در دوره یلتسین در راستای مبارزه با فساد اداری صرفاً جنبه تبلیغاتی داشت به عنوان یک استراتژی و یک سیاست فعال مبارزه با فساد اداری در دستورکار دولت نبود (عدم اراده جدی در دولت) هرچند به ظاهر فرمان‌هایی صادر و قوانینی به تصویب می‌رسید. دو بار رد قانون مبارزه با فساد و همچنین برکناری اسکورتاف نمونه‌های بارزی از عملکرد واقعی دولت در راستای مقابله با فساد اداری است. بنابراین نه تنها دولت با بسترهای ایجاد فساد اداری مبارزه نمی‌کرد (راهبرد رفع عوامل فساد)، بلکه نسبت به فساد

اداری و مظاهر آن نیز بی‌تفاوت بود (راهبرد مقابله). ضمناً، شرایط اجتناب ناپذیر دوران گذار و اقدامات صورت گرفته در این زمان، بسترهای فساد اداری را تقویت می‌کرد. شفاف نبودن و شتابزدگی اجرای خصوصی‌سازی نیز زمینه پیدایش الیگارش‌ی شد که با افزایش قدرت و نفوذ خود مانع مهمی در راستای مبارزه با فساد اداری به شمار می‌آمدند. بنابراین اگر برنامه‌ای هم پیاده می‌شد با وجود مانعی همچون قدرتمندی الیگارش‌ی با شکست مواجه می‌گردید.

دوران پوتین

در سال ۱۹۹۹ در روسیه تصمیم مهمی مبنی بر تأسیس کمیته ملی مبارزه با فساد اداری^۱، اتخاذ شد (Качкина, Качкин, 2010: 55). با روی کار آمدن پوتین در مارس ۲۰۰۰، تغییرات عمده‌ای در زمینه ساختار عمودی قدرت دولت رخ داد و اقدامات لازم برای ایجاد یک فضای قانونی یکپارچه صورت گرفت و به طور خاص، اراده سیاسی برای مبارزه با فساد به وضوح اعلام شد (Афанасова, 2009: 219). سیاست‌هایی که بیش از همه شامل اقدامات حقوقی و سیاسی می‌شد.

در سطح پارلمانی در ۱۰ مارس ۲۰۰۰، کمیسیون ویژه دومای دولتی مجمع فدرال فدراسیون روسیه در مبارزه با فساد اداری^۲ تأسیس گردید. در تشکیلات دولت نیز به همین منظور اقداماتی انجام شد و در همین چارچوب در نوامبر سال ۲۰۰۳، شورای مبارزه با فساد اداری وابسته به ریاست جمهوری فدراسیون روسیه^۳ شروع به کار کرد. وظیفه اصلی آن کمک به رئیس جمهور فدراسیون روسیه در تعیین اولویت‌های سیاست‌های دولت در مبارزه با فساد اداری و اجرای آن بود. در این ارگان رئیس جمهور، رؤسای هر دو مجلس پارلمان (دومای دولتی و شورای فدراسیون)، نخست‌وزیر فدراسیون روسیه، دادستان کل و رهبران سه دادگاه عالی فدراسیون روسیه (قانون اساسی، عالی و حکمیت) حضور دارند. با این حال، نتایج ملموسی از اقدامات این نهادها حاصل نشد (Моисеев, Прокуратов, 2012: 79). بدین منظور ۲۳ ژوئیه ۲۰۰۳ فرمان شماره ۸۲۴ "درباره اصلاحات اداری در ۲۰۰۳-۲۰۰۴"^۴ به تصویب رسید که شامل مفادی

^۱. НАК

^۲. Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по Борьбе с Коррупцией

^۳. Совета при Президенте РФ по Борьбе с Коррупцией

^۴. О Мерах по Проведению Административной Реформы в 2003–2004 Годах

در رابطه با اقدامات لازم برای کاهش فساد بود. مهم‌ترین آنها، محدودیت دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی نهادهای کسب و کار از جمله قطع تنظیمات مازاد دولتی و توسعه تشکل خودنظارتی در زمینه اقتصاد بود (Путин, 2003). در ۲۵ آوریل ۲۰۰۵ در پیام سالانه ریاست جمهوری به مجمع فدرال^۱، تشکیل یک سیستم کارآمد نظارت اداری به عنوان یکی از اهداف مهم ولادیمیر پوتین اعلام شد. وی همچنین اظهارداشت، "در طرح ما واگذاری کشور به دست بوروکراسی ناکارآمد فاسد جای ندارد". بنابراین، وظیفه اصلی، حفظ کنترل موثر دولتی است. وی همچنین پیشنهادهای زیر را مطرح نمود:

- تسهیل روند اعلام سرمایه شهروندان روسیه؛

- بهینه‌سازی بازپرداخت بدهی سال‌های گذشته؛

- افزایش دستمزدها در بخش دولتی تا یک و نیم برابر؛

- تصویب لایحه‌ای در خصوص آشکاربودن اطلاعات ارگان‌های دولتی (Путин, 2005).

با توجه به مطالعاتی که در ژانویه ۲۰۰۵ توسط موسسه تحقیقات جامع جامعه‌شناسی ایکسی^۲ آکادمی علوم روسیه و بنیاد ابرت^۳ انجام گرفت در نظر اکثریت مردم و کارمندان دولت مقررات مبارزه با فساد اداری در زمان پوتین به همان شکل باقی مانده و تغییر نکرده است (РАН, 2005:24)، همچنین تقریباً نیمی از روس‌ها (۴۹،۹ درصد) در پاسخ به این پرسش که امروزه چه چیزی مانع رشد سریع اقتصاد کشور می‌شود به فساد نخبگان اقتصادی و سیاسی اشاره کردند (Ibid:90). در نتیجه با وجود اقداماتی که در این دوره برای مبارزه با فساد اداری در روسیه صورت گرفت، نتایج مثبتی حاصل نشد. بعضی از کارشناسان معتقد هستند ناکارآمدی مبارزه با فساد اداری در این دوره ناشی از عدم توفیق پوتین در سازماندهی تعامل میان قوای مجریه، مقننه، قضاییه و همچنین عدم سازماندهی نظام‌مند میان دولت، نهادهای جامعه مدنی و فعالیت‌های ضدفساد اداری در سطوح دولتی بوده است.

لوئیس شلی^۴ معتقد است، جدایی دولت از کسب و کار و ایجاد شفافیت بیشتر در حوزه‌های قانونی و اقتصادی از معیارهای اصلی ارزیابی توانایی پوتین برای مبارزه با فساد اداری است؛

^۱ . Послание Президента Федеральному Собранию

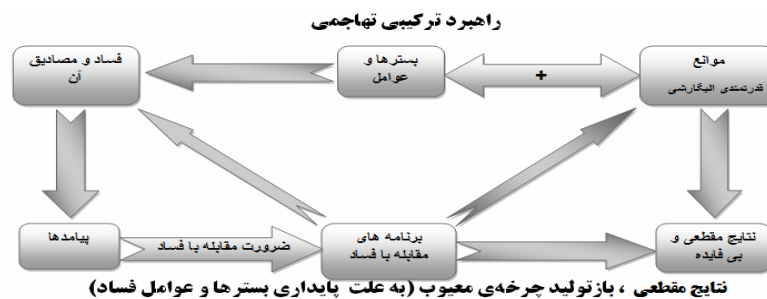
^۲ . ИКСИ - Институт Комплексных Социологических Исследований

^۳ . Эберт

^۴ . Луиз Шелли

اگرچه پشتیبانی پوتین از برخی اقلیت حاکم (الیگارش‌های دولتی) و تعهدش نسبت به آنها عمل وی را محدود می‌ساخت (Шелли, 2000).

ساراتف^۱ در مقاله "اندازه‌گیری و کنترل فساد اداری چگونه است؟"^۲ معتقد است برای محدودیت فساد اداری، بازسازی کنترل خارجی بر بوروکراسی الزامی است. این به معنای بازگشت رقابت‌های کامل سیاسی، شکل‌گیری شرایط رشد آزاد رسانه‌های مستقل از دولت و عملکرد لیبرال در سازمان‌دهی اجتماعی می‌باشد. علاوه بر این، تفکیک قوا با تأکید بر استقلال قوه قضائیه حائز اهمیت است (8: Сагаров, 2007). اما ویژگی بارز این دوره ظهور بوروکراسی، فقدان دستگاه قضایی و رسانه‌های مستقل، عدم رقابت سیاسی و در نهایت حاکمیتی بسته بود. علاوه بر موارد یاد شده هنوز هم شکاف در قوانین روسیه وجود دارد و نقص و عدم تکامل سازوکارهای قانونی امکان مبارزه موثر با فساد اداری را نمی‌دهد. بر این اساس عملکرد دولت پوتین را می‌توان در قالب الگویی با عنوان راهبرد ترکیبی تهاجمی در راستای مبارزه با فساد اداری ترسیم نمود که به صورت زیر ارائه است:



در واقع با روی کار آمدن پوتین مسئله مبارزه با فساد اداری صرفاً از حالت یک شعار (انتخاباتی و تبلیغاتی) به یک هدف تبدیل شد. در این دوره به‌رغم برخوردهای مقطعی و مغرضانه با برخی الیگارش‌های قدرتمند به بهانه فساد مالی و اداری، همچنان برنامه‌های مباره با فساد اداری بی‌نتیجه ماند زیرا نه تنها در جهت حذف و از بین بردن بسترها و عوامل

^۱ . Сагаров

^۲ . Как Измерять и Контролировать Коррупцию?

فساد تلاش هدفمندی صورت نمی‌گیرد، بلکه سیاست‌ها و اقدامات اتخاذ شده در راستای تقویت حاکمیت دولت، بسترهای جدیدی برای ایجاد و رشد فساد اداری فراهم می‌ساخت.

دوران مدودیف

با انتخاب دیمیتری مدودیف به عنوان رئیس جمهور روسیه، مرحله جدیدی در مبارزه علیه فساد در بهار سال ۲۰۰۸ آغاز شد. از سال ۲۰۰۸ با شکل‌گیری فعال مبانی سیاست‌های ضدفساد، مسئله مبارزه با فساد مورد توجه افکار عمومی قرار گرفت. از این رو، مبارزه با فساد یکی از اجزای کمپین انتخاباتی نامزد ریاست جمهوری مدودیف بود. وی بارها اعلام کرد که در صورت روی کارآمدن برای رسیدن به یک طرح ملی علیه فساد اقدام خواهد کرد. بنابراین از اولین روز حضور در کرملین فعالانه برنامه انتخاباتی خود را آغاز نمود و در ۱۹ مه ۲۰۰۸ اظهار داشت، فساد اداری به یک مشکل سیستماتیک تبدیل شده و با این مشکل سیستماتیک باید به صورت سیستماتیک مقابله کرد (Новикова, 2009: 232). همچنین وی دو هفته پس از مراسم تحلیف خود، فرمان شماره ۸۱۵ را در مورخ ۱۹ می ۲۰۰۸ به رأی و منظور ایجاد سیستم ضدفساد اداری در روسیه و از بین بردن علل آن، امضا کرد. وی تصمیم به تشکیل شورای مبارزه با فساد اداری در نهاد ریاست جمهوری گرفت تا مبارزه همه‌جانبه‌ای را علیه فساد اداری در روسیه رهبری نماید. دیمیتری مدودیف در زمینه مبارزه با فساد اداری سه جهت‌گیری اساسی را تعیین نمود:

۱. نوسازی قانون مبارزه با فساد اداری؛

۲. مبارزه و جلوگیری از فساد اداری در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی و ایجاد انگیزه

برای رفتارهای ضدفساد اداری؛

۳. استانداردسازی رفتارهای ضدفساد اداری.

مدودیف ضمن اعتقاد به لزوم توجه ویژه به ارزیابی فساد اداری توسط جامعه مدنی، برای افزایش آگاهی حقوقی، همکاری رسانه‌های جمعی و سازمان‌های جامعه مدنی را ضروری دانست. وی همچنین دستیابی به شفافیت تشریفات دولتی که مرتبط با قراردادهای مناقصه‌ها و مقررات اداری و ایجاد محیطی مناسب‌تر برای کسب و کار را واجب می‌شمارد. علاوه بر این وی نسخه جدید آئین رفتاری کارمندان دولت را پیشنهاد کرد (Становая, Татьяна, 2008)

به ابتکار دیمیتری مدودیف، قانون "مبارزه با فساد اداری" به تصویب رسید. در این قانون برای اولین بار تعریف رسمی از فساد اداری ارائه شد و به دنبال آن اصول اساسی مبارزه با فساد اداری، چارچوب‌های قانونی و نهادی برای پیشگیری از فساد اداری و کاهش پیامدهای جرایم مفسدانه تعیین شد (Подгрушный, 2012: 138-139).

مدودیف در دومین پیام سالانه خود به مجمع فدرال در ۱۲ نوامبر ۲۰۰۹ اعلام کرد، مبارزه با فساد اداری باید در تمام جهات از تکمیل قانونگذاری که کار سیستم قضایی و قانونی است تا آموزش شهروندان در عدم تحمل هرگونه مظاهر فساد اداری صورت پذیرد (Медведев, 2009). به دنبال این اقدامات در فاصله ۲۰۰۹/۱/۴ تا ۲۰۰۹/۴/۱۵ تقریباً صورت درآمد و اموال همه معاون‌ها، وزرا و همچنین مقامات ارشد ریاست جمهوری منتشر شد. همچنین صورت درآمد و اموال رئیس نهاد ریاست جمهوری نارشکین^۱، معاون وی سوراکوف^۲، گروموف^۳، بگ洛夫^۴، دستیاران رئیس جمهور، روسای ادارات، نمایندگان ریاست جمهوری در نواحی و برخی از مقامات دیگر نیز ارائه شد. در این زمان، رئیس جمهور و نخست‌وزیر (پوتین) شروع به آشکارکردن "اسرار (مالی) خانوادگی" خود و زیردستانشان نمودند (Сытنيкова, 2009: 254). بنابراین از سال ۲۰۰۹ تکالیف و وظایف کارمندان دولتی، کشوری و شهرداری که در پست‌های دولتی اشتغال دارند به ارائه اطلاعات در مورد درآمد، دارایی، بدهی‌های مالی و اطلاعات موردنظر اعضای خانواده‌شان اجرا شد.

در ۱۳ آوریل ۲۰۱۰، دیمیتری مدودیف فرمان "استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری و برنامه ملی مبارزه با فساد اداری در سال ۲۰۱۱-۲۰۱۰"^۵ را صادر کرد و خط‌مشی اصلی مبارزه با فساد اداری را تعیین نمود. این استراتژی ملی شامل سلسله اقداماتی است که ماهیت سازمانی، حقوقی، اطلاعاتی، کادری و اقتصادی داشت و راهنمای عمل و به نوعی نقشه راه همه ذینفعان فعالیت‌های مبارزه با فساد است. به واسطه این استراتژی ملی جهت‌گیری‌های اصلی مبارزه با فساد اداری باید در فعالیت‌های هریک از ارگان‌های حاکمیت دولتی و خودمختاری‌های محلی،

^۱ . Нарышкин

^۲ . Сурков

^۳ . Громов

^۴ . Беглов

^۵ . О Национальной Стратегии Противодействия Коррупции и Национальном Плане Противодействия Коррупции на 2010-2011 Годы

همه مقامات، سازمان‌ها و شهروندان رعایت گردد (Козлов, 2011: 121-122). می‌توان گفت هدف اصلی استراتژی ملی از بین بردن علل و شرایطی بود که در جامعه روسیه منجر به فساد اداری می‌شوند.

بر این اساس، مبارزه با فساد اداری در سال ۲۰۱۰ شدیدتر شد و در مطبوعات به پرونده‌های بزرگ فساد اداری پرداخته شد. به گفته وزیر امور داخلی روسیه در سال ۲۰۰۹، مقامات اجرای قانون، بیش از ۳۷۰۰۰ جنایت علیه نظام، منافع خدمات عمومی و دولت محلی را کشف کردند که از این تعداد، حدود ۹۰ درصد (۳۳۳۰۰) مربوط به فساد اداری است. همچنین طبق سخنان نورگالیف^۱ در این سال بیش از ۲۰ نفر از سران ارگان‌های دولتی واحدهای فدراسیون، چند تن از مقامات عالی‌رتبه وزارتخانه‌های فدرال تحت پیگرد قرار گرفتند. طبق گزارش دادستان کل فدراسیون روسیه در نشست مبارزه با فساد اداری در تاریخ ۱۳ ژانویه ۲۰۱۱ در سال ۲۰۱۰ حدود ۲۴۰,۰۰۰ مورد نقض قانون مبارزه با فساد اداری اعلام شد که فقط در ۷۲۰ مورد از آن مقامات دولتی و مقامات محلی محکوم شدند (Моисеев, 2011: 101-102).

در سال ۲۰۱۱ با تقویت رویکرد تنبیهی دولت در بندهای مربوط به رشوه‌خواری در قانون کیفری روسیه، تغییراتی اعمال شد در این سال، رئیس‌جمهور روسیه، پیش‌نویس قانون مجازات رشوه‌خواری تجاری، ارتشاء، رشوه‌گیری و میانجیگری در رشوه‌خواری را به دوما^۲ دولتی ارائه کرد. متناسب با این طرح موارد تنبیهی بدین شرح تعیین شدند؛ رشوه ساده - از ۲۵ تا ۱۵۰ هزار روبل، رشوه‌های بزرگ - از ۱۵۰ تا یک میلیون روبل و در مقیاس‌های خیلی بزرگتر - بیش از ۱ میلیون روبل جریمه دارند. مجازات رشوه‌دادن نیز جریمه نقدی به میزان ۹۰ برابر مقدار رشوه یا حداکثر مجازات زندان از ۷ تا ۱۲ سال است (<http://ria.ru>, 2011). در دوران مدودیف سازوکارهای اعلام درآمد کارمندان دولت به اجرا درآمد، همچنین قانون فدرال به شماره ۳۲۹ مورخ ۲۱ نوامبر ۲۰۱۱ مبنی بر "اصلاحات مربوط به برخی قوانین فدراسیون روسیه در ارتباط با بهبود مدیریت عمومی در زمینه مبارزه با فساد اداری"^۳ به تصویب رسید. علاوه بر این، مدودیف در می ۲۰۱۱ پیش‌نویس قانونی را به دوما^۲ دولتی ارائه کرد که شامل تعدادی از اقدامات جدید برای مبارزه با فساد و بهبود بهره‌وری مدیریت دولتی بود. از جمله،

^۱ . Нурғалиев

^۲ . О Кнесении Изменений в Отдельные Законодательные Акты Российской Федерации в Связи с Совершенствованием Государственного Управления в Области Противодействия Коррупции

گسترش تحریم‌های ضدفساد برای طیف وسیع‌تری از افراد، ممنوعیت هرگونه هدیه غیرمادی به اعضای خانواده مقامات و همسران رسمی و فرزندان آنها است (Kozlov, 2011: 123). وی همچنین به وزرای کابینه از جمله نخست‌وزیر، کارمندان و اعضای خانواده‌شان (همسران و فرزندان صغیر) و همچنین سران شرکت‌ها و صندوق‌های دولتی اعلام کرد تا صورت درآمد و اموال خود را به مقامات ارگان‌های مالیاتی ارائه دهند در غیر این صورت، آنها اخراج خواهند شد. علاوه بر این در مارس ۲۰۱۱ در راستای محدودیت اسرار بانکی، خواستار خروج مقامات دولتی از هیات مدیره بانک‌های دولتی و شرکت‌های بزرگ دولتی شد. این فرمان شامل مقامات ارشد نهاد ریاست‌جمهوری، شورای امنیت و نمایندگان رئیس‌جمهور هم می‌شد. مدودیف حتی برای خود هم تخفیف قائل نشد تا سرمشقی برای دیگران باشد.

در ۱۳ مارس ۲۰۱۲ با حکم ریاست‌جمهوری روسیه به شماره ۲۹۷ طرح ملی جدید ضدفساد برای سال ۲۰۱۲-۲۰۱۳ به تصویب رسید. که در آن بر لزوم مشارکت جامعه مدنی در فعالیت‌های ضدفساد و به ضرورت پیاده‌سازی اقدامات ضدفساد در سازمان‌ها تأکید شده بود (Medvedev, 2012). تصویب برنامه ملی و استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری در دوران ریاست‌جمهوری مدودیف به لحاظ تنظیمات حقوقی کار بزرگی محسوب می‌شود. طرح ملی مبارزه با فساد اداری شامل اقداماتی است که به طور عمده برای افزایش شفافیت سیستم قضایی و برای افزایش حقوق قضات بود. اگرچه این اقدامات متناسب با سطح فساد اداری نیست. اقدامات ضدفسادی که در طرح ملی مبارزه با فساد اداری در زمینه مقررات اقتصادی پیش‌بینی شده به شرح زیر است:

- محدودیت دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی نهادهای کسب و کار از جمله بهینه‌سازی عملکرد مقامات اجرایی با لغو مقررات بیش از حد دولت؛
- واگذاری عملکردهای خاصی که توسط ارگان‌های حاکمیت اجرایی، سازمان‌های تابع و نهادهای کسب و کار صورت می‌گیرد؛
- بهبود سیستم کنترل و نظارت.
- علاوه بر موارد یادشده در سال‌های ریاست‌جمهوری مدودیف در زمینه مبارزه با فساد اداری اقدامات دیگری نیز صورت گرفت:

- ایجاد کمیسیون‌هایی با هدف اطمینان از رعایت محدودیت‌ها، ممنوعیت‌ها و مقررات مربوط به جلوگیری و یا حل و فصل تضاد منافع، توسط کارمندان دولتی فدرال و همچنین پیاده‌سازی اقدامات پیشگیرانه فساد در ارگان‌های دولتی؛

- پیاده‌سازی سلسله‌ای از اقدامات برای دسترسی به اطلاعات فعالیت‌های نهادهای دولتی و ارگان‌های خودمختار محلی. موضوع قانون فدرال مورخ ۲۲ دسامبر ۲۰۰۸ به شماره ۲۶۲ "درباره تأمین دسترسی به اطلاعات فعالیت دادگاه‌ها در فدراسیون روسیه" و قانون فدرال فدراسیون روسیه مورخ ۹ فوریه ۲۰۰۹ به شماره ۸ "درباره دسترسی به اطلاعات در مورد فعالیت‌های نهادهای دولتی و نهادهای خودمختار محلی"؛

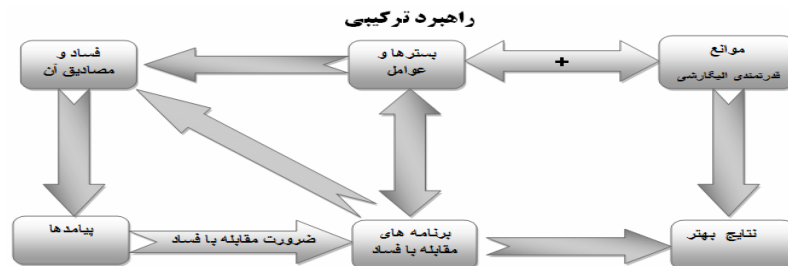
- تهیه و تدوین طرح تعامل دولت با جامعه مدنی در زمینه مبارزه با فساد اداری تا سال ۲۰۱۶ در سال ۲۰۱۲؛

- عملی شدن سازوکار انتشار تصمیمات دادگاه‌ها در شبکه فضای مجازی در ارتباط با بهبود مدیریت دولتی در زمینه مبارزه با فساد؛

- تعیین فهرست اطلاعات مربوط به فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی فدرال که در شبکه فضای مجازی منتشر می‌شوند (Доклад Общественной палаты, 2011:12-15).

با وجود همه اقدامات قانونی، ترویجی و تنبیهی انجام‌شده در دوران مدودیف، برخی از کارشناسان بر این باور هستند که نتیجه مبارزه با فساد در این دوره اگر چه منفی نبوده، اما صفر است. نویسنده گزارش "پوتین - فساد اداری" بر این نظر است که این رژیم به شدت حافظ منافع مفسدان است. براساس اطلاعات رئیس دادگاه عالی - لبدف^۱ در نتیجه بررسی پرونده‌های فساد در کل کشور، ۶۵ درصد از متهمان فقط مجازات مشروط دریافت کرده‌اند. بنابراین در سیستم‌های مافیایی مقامات فاسد از مجازات شدید مصون و ایمن هستند (Милова и Др, 2011: 8). اما بر اساس ارزیابی خود مدودیف با وجود پیشرفت‌های آشکار در مبارزه با فساد اداری به ویژه با تصویب اولین مجموعه قوانین مبارزه با فساد اداری، مبارزه با این نوع جرایم از سطح مطلوب فاصله دارد زیرا نه فقط دولت، بلکه مشارکت تمام جامعه در آن الزامی است. برای سیاست ضدفساد اداری مدودیف نیز می‌توان راهبرد ترکیبی (حذف عوامل + مقابله) را ارائه کرد. هر چند توان وی در اجرا بسیار محدود بود.

^۱ . Лебедев



نتایج بهتر، زمان پر، پایداری؛ باز تولید بسترها و عوامل فساد به علت عدم توجه به موانع؛ هدف: حذف بسترها، عوامل و مظاهر فساد

این الگو چرایی ناکارآمدی برنامه‌های ضد فساد دولت مدویدف را با وجود اقدامات بیشمار توضیح می‌دهد. در این زمینه می‌توان گفت عوامل و بسترهای زیادی برای فساد اداری وجود دارند که نسبت به خیلی از آنها توجه و اقدامی صورت نگرفته، ضمن آنکه در این دوره موانع مستحکم از قبل موجود در مسیر مبارزه با فساد اداری همچنان به قوت خود باقی هستند.

نتیجه‌گیری

چنانچه اشاره شد ظهور الیگارش‌ری روسیه در روند اجرای خصوصی‌سازی مالکیت دولتی و همزمان با ریاست جمهوری بوریس یتسین اتفاق افتاد و در جریان مبارزات انتخاباتی دومین دوره ریاست جمهوری فدراسیون روسیه به واسطه حمایت و پشتیبانی از کاندیدای پیروز به اوج شکوفایی و قدرتمندی رسید. قدرت اقتصادی و سیاسی این قشر تازه به دوران رسیده تا اندازه‌ای فزونی یافت که مستقیماً در اتخاذ تصمیمات کلان دخالت داشتند. مهم‌ترین ابزار قدرت این گروه، ثروت‌های بیشماری بود که در بستر سیاست خصوصی‌سازی شتابزده، انحصاری و غیرشفاف، توأم با اقدامات غیرقانونی و لابی‌گری به چنگ آورده بودند و از این طریق ضمن نزدیکی به حاکمیت و نفوذ سیاسی توانستند پازل قدرت خود را با در اختیار گرفتن رسانه‌های جمعی و افزایش نفوذ رسانه‌ای کامل نمایند. با وجود شعارهای ضدفساد اداری یتسین در روند مبارزات انتخاباتی و تصویب قوانین ضدفساد اداری، نه تنها در عمل جدیدی از جانب دولت در راستای مبارزه با فساد اداری صورت نگرفت، بلکه نزدیکی دولت و کسب و کار، اجرای ناقص برنامه

خصوصی‌سازی و مشارکت اطرافیان یلتسین در معاملات فاسد به رشد بی‌رویه این معضل دامن می‌زد. وضعیتی که با نفوذ گسترده الیگارش‌ها بر دولت و دستگاه‌های دولتی تقویت شد.

با روی کار آمدن ولادیمیر پوتین در سال ۲۰۰۰ دیگر بار عرصه سیاست و اقتصاد دستخوش تغییرات قابل توجهی شد که از مهم‌ترین آن می‌توان تمرکزگرایی و تقویت حاکمیت دولت، ایجاد عمود قدرت، اصلاح ساختار فدرال، رشد بوروکراسی و افزایش تعداد مقامات دولتی، فقدان رسانه‌های مستقل از دولت، دخالت گسترده دولت در امور مختلف از جمله اقتصاد، عدم رقابت سیاسی و احزاب سیاسی کارآمد نام برد. بسیاری از این موارد اگرچه به تقویت حاکمیت دولت انجامید و در آغاز به طور مقطعی به کاهش فساد منجر شد، اما به زودی زمینه مناسبی را برای رشد دامنه آن فراهم آورد. در این دوره با اعلام سیاست فاصله از الیگارش‌ها از سوی دولت حاکم، بسیاری از الیگارش‌های زمان یلتسین که پیش از این در پی بحران مالی ۱۹۹۸، تضعیف و برخی از بنگاه‌های اقتصادی‌شان از گردونه رقابت اقتصادی خارج شده بود، عملاً به حاشیه رانده شدند، نمونه بارز چنین افرادی برزوفسکی، گوسینسکی و خودورکوفسکی بودند که به بهانه فساد اداری با آنها برخورد ضدالیگارشیک صورت گرفت، هر چند تقابل جدی دیدگاه‌های سیاسی آنها با دولت وقت و اعمال جدی سیاست تقویت حاکمیت دولت پوتین، علت اصلی برخورد با آنها می‌باشد.

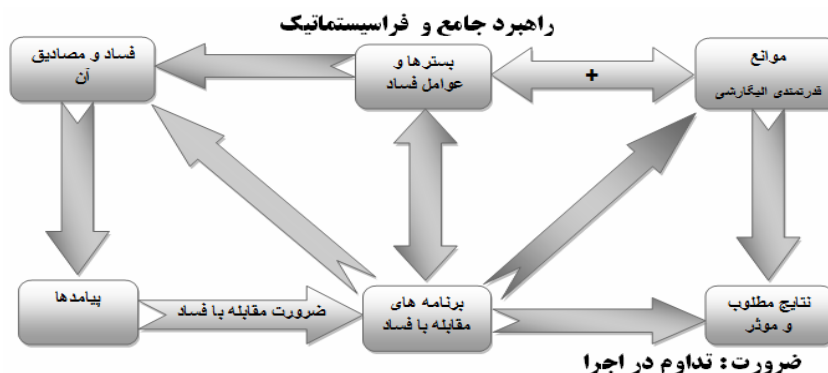
بنابراین به دنبال به کنار رانده شدن بسیاری از الیگارش‌های لیبرال، نسل جدیدی از آنها پدید آمد که اگرچه همچون الیگارش‌های پیشین در سطح فدرال اعمال قدرت نمی‌کردند و امکان نفوذ بر دولت مرکزی را نداشتند، اما کوشیدند با وفاداری به حاکمیت و پشتیبانی از آن، بر نفوذ منطقه‌ای خود بیفزایند و موقعیت اقتصادی خود را تقویت نمایند. اما پوتین در جهت تحقق سیاست ضدفساد اداری با جدیت بیشتری به مقابله با آن روی آورد و در زمان وی اراده سیاسی برای مبارزه با فساد اداری به وضوح اعلام شد. سیاست مبارزه با فساد اداری رئیس‌جمهور روسیه بیش از همه شامل اقدامات حقوقی و سیاسی و افزایش تعامل مبارزه با فساد اداری در سطح بین‌المللی بود. اما این بار نیز حمایت و پشتیبانی پوتین از الیگارش‌های وابسته به دولت که با حمایت و وفاداری نسبت به حاکمیت (در جهت تأمین منافع خود)، پایه‌های عمود قدرت پوتین را استحکام بخشیدند، دامنه اقدام و عملکردهای اساسی وی را در مبارزه با فساد محدود می‌کرد. در این بین، روابط وی با برخی مقامات سنت‌پترزبورگ از جمله شهردار سابق آن، آناتولی سابچاک^۱ و همچنین ارتباطات بعدی وی در مسکو، وجهه او را نیز لکه‌دار کرده بود.

^۱. Анатолий Собчак

با آغاز ریاست‌جمهوری مدودیف، مبارزه با فساد اداری در سایه تقویت مشارکت جامعه مدنی به عنوان شعار اصلی حاکمیت وی مطرح شد. در زمان وی برنامه‌ها و طرح‌های مهمی همچون طرح ملی و استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری و تصویب قانون مبارزه با فساد اداری صورت گرفت. در این دوره با شکل‌گیری فعال مبنای سیاست‌های ضدفساد اداری، مسئله مبارزه با فساد اداری مورد توجه افکار عمومی قرار گرفت؛ همچنین با هدف شفاف‌سازی دولت، سازوکار انتشار تصمیمات دادگاه‌ها و اطلاعات مربوط به فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی فدرال در رابطه با رسیدگی به فساد اداری در فضای مجازی عملی شد. با وجود همه اقدامات قانونی، ترویجی و تنبیهی انجام شده در دوران ریاست جمهوری وی، مبارزه با فساد اداری در این دوره نیز نتیجه محسوسی نداشت. قاعدتاً آنچه در این دوره مانع از تحقق برنامه‌های دولت در مبارزه با فساد اداری گردید به اراده سیاسی رئیس جمهور ارتباطی ندارد. لیکن می‌توان گفت، قدرت مدودیف در حدی نبود که بسیاری از طرح‌های اساسی وی در مبارزه با فساد اداری به مرحله اجرا درآید از این رو، قوانینی که به تصویب رسیدند، صرفاً بر روی کاغذ پیاده شدند. در واقع، سایه قدرت و اقتدار نخست وزیر وقت (ولادیمیر پوتین)، مهم‌ترین عاملی بود که قدرت مدودیف را محدود می‌کرد و به تبع آن سیاست‌ها و خط‌مشی‌های وی عملی نمی‌شد. چراکه در نتیجه بقای اقتدار حاکمیت پوتین، قدرتمندی الیگارشی‌های وابسته و وفادار به وی نیز تضمین شده بود و چنین عاملی تلاش‌های مدودیف را در مبارزه با فساد اداری کمرنگ می‌کرد.

در حقیقت الیگارشی دولتی روسیه از آنجایی که از منابع قدرت برخوردار است، قدرتمند است. لذا جهت افزایش تأثیرگذاری راهبردهای ضدفساد اداری علاوه بر برخورد با مظاهر و عوامل فساد، اقدام اساسی در راستای حذف و یا کاهش موانع کارآمدی راهبردهای ضدفساد اداری ضروری است.

در همین راستا الگوی زیر (راهبرد جامع و فراسیستماتیک) پیشنهاد می‌شود؛



در این راهبرد، مبارزه با فساد اداری همزمان در سه راستای هم‌سطح (یعنی مبارزه با مظاهر و مصادیق فساد اداری از بین بردن بسترها و عوامل آن و مبارزه با موانع اجرای موفق برنامه‌های ضدفساد اداری) صورت می‌گیرد. در صورتی که این استراتژی، مطالعه‌شده، همه‌جانبه و مداوم باشد نتایج مطلوبی موردانتظار و قابل پیش‌بینی است.

بدیهی است قدرتمندی الیگارشی روسیه تنها مانع برای اجرای موفق برنامه‌های دولت در مبارزه با فساد اداری نیست چراکه زمینه‌های فرهنگی و عدم حساسیت اجتماعی نسبت به مبرم بودن مسئله و بسیاری دلایل دیگر هم تحقق چنین هدفی را با مشکل مواجه می‌سازد. از آنجایی که رویکرد محوری این مطالعه قدرتمندی الیگارشی و ارتباط آن با فساد اداری است برای تبیین آن از نظریات نخبه‌گرایی (الیتسیم) استفاده شده، لذا صرفاً مواردی که در جهت کاستن از قدرت الیگارشی است با تأکید بر تقویت حاکمیت قانون و جامعه مدنی به عنوان راه‌کارهای پیشنهادی لحاظ می‌شود:

- تقویت حاکمیت قانون؛

- برابری آحاد جامعه (فقیروغنی) در برابر قانون؛

- سلامت کامل دستگاه قضایی و استقلال آن از دولت، مجازات‌های سنگین،

ممنوعیت‌ها و محرومیت‌های گسترده برای الیگارشی‌های فاسد.

- حاکمیت ضوابط بر روابط؛

- اعلام علنی دولت در کناره‌گیری از الیگارش‌ها و کوتاه کردن دستشان از رانت‌های کلان اقتصادی و دولتی؛
- اتکاء دولت به حمایت مردمی و التزام عملی نسبت به تأمین منافع آحاد جامعه؛
- ایجاد رسانه‌های جمعی که با مشارکت مردمی تأمین می‌شوند و افشاگری آنها درباره فساد اداری؛
- افزایش مردم‌سالاری و مبارزه با رانت‌خواری.
- اصلاح نظام مالیاتی؛
- خصوصی‌سازی شفاف با اطلاع عمومی و به دور از انحصارگرایی، حمایت مالی دولت از بنگاه‌های تولیدی کوچک و مردمی؛
- تقویت جامعه مدنی و بالابردن حساسیت جامعه نسبت به عملکرد الیگارش‌ها و به‌خصوص فساد اداری؛

منابع و مأخذ

- ایزدی اودلو، عظیم (۱۳۸۶)، "مکتب نخبه گرایی"، کیهان فرهنگی، تحقیق و تاریخ، خرداد ۸۶، شماره ۲۴۸.

-Афанасова, Е. В. (2009), "Государственная Антикоррупционная Политика от Б. Н. Ельцина до Д. А. Медведева", *Проблема Коррупции: Пути Междисциплинарного Исследования*, Г. Астрахань.

-Глинкина, С.П. (2010), "Феномен Коррупции: Взгляд Экономиста", *Новая и Новейшая История*. № 4.

-Григорьева Е.В. и др., (2011), *Образовательная Программа Формирование Антикоррупционного Мышления у Школьников для Обучающихся 9 –11 Классов*, VERSO.

-Доклад Общественной Палаты (2011), *Об Эффективности Проводимых в РФ Антикоррупционных Мероприятий и Участии Институты Гражданского Общества в Реализации Антикоррупционной Политики*.

-М. Каменская Г.В.(1994) "Тенезис Идей Демократии", *Социологические Исследования*, №4.

-Канарш Г. Ю. (2006), "Проблема Приватизации Власти в России", *Гуманитарные Науки: Меория и Методология*, №2.

-Карабущенко П.Л. (2009), "Философия Коррупции и Соблазн Победы над Ней", *Проблема Коррупции:Пути Междисциплинарного Исследования*, Астрахань.

-Качкина Т.Б., Качкин А.В.(2010), *Коррупция и Оосновные Элементы Стратегии Противодействия ей*, Учебное Пособие, Ульяновск.

-Козлов, Т.Л. (2011), *Белая Книга о Противодействии Коррупции*, Академия Генеральной Прокуратуры РФ.

-Константинов Андрей (2006), *Коррумтированная Россия*, Агентство Журналистских Расследований, ОЛМА-Пресс.

-Крыштановская О. В. (2002), "Бизнес-Элита и Олигархи: Итоги Десятилетия", *Мир России*, Т. 11. № 4.

-Латов, Ю.В., Ю.Г. Наумов. (2012), "Целевой Индикатор и Показатели Российской Антикоррупционной Стратегии", *Криминологический Журнал БГУЭП*, № 2 (20).

-*Магнитогорский МЕТАЛЛ*, № 46 /12638/, 25 Апреля 2013

-Макеев, О.Ю. (2009), "Коррупция как Угроза Национальной Безопасности России", *Проблема Коррупции:Пути Междисциплинарного Исследования*, Астрахань.

-Милова, В., Б. Немцова, В. Рыжкова, О. Шориной(2011), *Путин. Коррупция (Независимый Экспертный Доклад)*, Партия Народной Свободы, Москва.

- Мильчакова, Наталья Николаевна (2010), “Определение Понятия Коррупция: Терминологический Дискурс в Контексте”, Вестник Тюменского Государственного Университета, ТюмГУ, № 2.
- Моисеев, В.В. В.Н. Прокуратов (2012), *Противодействие Коррупции в Современной России*, Монография, Орел: АПЛИТ
- Моисеев, Владимир (2011), “Борьба с Коррупцией в России”, *Экономическая Политика*, № 2 Апрель 2011, Всемирного Банка, Москва.
- Немцов, Борис; Владимир Милов(2010), *Путин Итоги. 10 Лет* (Независимый экспертный доклад), Москва.
- Нисневич Ю.А. (2009), Свобода и Конкуренция или Коррупция?: Препринт WP14/2009/01, М, ГУ ВШЭ.
- Новикова О.С. (2009). “Влияние Институтов Гражданского Общества на Формирование Антикоррупционной Политики в Современных Условиях”, *Проблема Коррупции: Пути Междисциплинарного Исследования*, Астрахань.
- ОПРФ (2011), *Об Эффективности Проводимых в Российской Федерации Антикоррупционных Мероприятий и Участии Институтов Гражданского Общества в Реализации Антикоррупционной Политики*, Общественная Палата Российской Федерации, М
- Подгрушный М.А.(2012), “Взятничество и Коррупция: Вопросы Терминологии и Средства Противодействия”, *Вестник Удмуртского Университета, Экономика и Право*, Вып. 2
- РАН(2005), *Бюрократия и Власть в Новой России: Позиции Населения и Оценки Экспертов*, Российская Академия Наук Институт Социологии, Центр Комплексных Социальных Исследований в Сотрудничестве с Представительством Фонда Имени Фридриха Эберта в Российской Федерации,- М
- Сатаров, Г., (2007), “Как Измерять и Контролировать Коррупцию”, *Вопросы Экономики*, № 1
- Серापина А.А. (2009). “Влияние Коррупции на Политические Процессы Современной России”, *Каспийский Регион: Политика, Экономика, Культура*. №4 (21), Рекомендован ВАК, Астрахань.
- Сытникова, Н.Н. (2009), “Государственная Антикоррупционная политика”, *Проблема Коррупции: Пути Междисциплинарного Исследования*, г. Астрахань.
- Чернобаева, Н.В., В.Е. Зварыгин (2012), “Правовые Меры Противодействия Коррупции в Органах Государственной Власти”, *Вестник Удмуртского Университета, Экономика и Право*, Вып. 3
- Гуриев, С (2006), Среда Наибольшего Благоприятствования, Бурный Рост Коррупции в России Имеет Политэкономические причины, Газета "Коммерсантъ", №128/П (3459), 17.07.2006, Доступна на:

- <http://www.kommersant.ru/doc/690547/print>, Дата Обращения: 2013/09/15.
- Жилина И.Ю. (2002), "Коррупция в России: Наследие Советского Режима и Экономические Реформы", *Журнал Экономическая Теория Преступлений и Наказаний*, №4, "Теневая Экономика в Советском и Постсоветском Обществах", Доступна на: <http://corruption.rsuh.ru/magazine/4-1/n4-20.shtml>, Дата Обращения: 2013/09/12.
- Калинина, Александра (2013), Коррупция в России как Бизнес, 29 Июля 2013, Доступна на: <http://imrussia.org/ru/society/376-corruption-in-russia-as-a-business>, Дата Обращения: 2013/ 12/ 13.
- Курцев, Андрей (2010). WikiLeaks: Запад Видит в России Коррупцированную Сеть во главе с Путиным, Обновлено 02.12.2010 в 18:30, Доступна на: <http://m.rb.ru/article/wikileaks-zapad-vidit-v-rossii-korrumpirovannuyu-set-vo-glave-s-putinym/6598387.html/1/1201404/>, Дата Обращения: 2013/09/15.
- РИА Новости (2011), Наказание за Взятки в России, 04.05.2011, 2543520, Доступна на: <http://ria.ru/infografika/20110504/370843951.html>, Дата Обращения: 2013/ 09/ 14).
- Медведев, Д (2009), Послание Президента Федеральному Собранию, 12 Ноября 2009, Москва, Доступна на: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>, Дата Обращения: 2013/09/15.
- Медведев, Д., (2012), О Национальном Плане Противодействия Коррупции на 2012-2013 Годы ..., Доступна на: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1604122>, Дата Обращения: 2013/09/15.
- Попов, Г. (2010), "О Коррупции в Постиндустриальном Обществе" / Наука и Жизнь. № 3. С. 42-50. и на Электронной Версии Журнала Наука и Жизнь, №3, 2010, и 8087, Доступна на: <http://www.nkj.ru/archive/724/17478/>, Дата Обращения: 2013/09/15.
- Путин . В. (2003), Указ Президента Российской Федерации от 23 Июля 2003 г. N 824, О Мерах по Проведению Дминистративной в 2003-2004 ггп, Доступна на: <http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/824-03.shtml>, Дата Обращения: 2013/ 09/ 19.
- Путин В. (2005), Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва, Кремль, 25 апреля 2005, Доступна на: http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml, Дата Обращения: 2013/ 10/ 8.
- Путин, В.В. (2006), Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 10 Мая 2006 года, Москва, Кремль, Доступна на: http://archive.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml, Дата Обращения: 2013/ 11/ 8.

- Становая, Т.(2008), Медведев Вооружается Дубинкой, Центр Политических Технологий, 20.05.2008, Доступна на: <http://www.politcom.ru/6193.html> , Дата Обращения: 2013/09/15.
- Сычева Л. (2008), «Коррупция: Берут Деньгами, Машинами, Коттеджами...», Российская федерация Сегодня, №4, С31, Доступна на: http://www.russia-today.ru/old/archive/2008/no_04/04_social_chamber.htm, Дата Обращения: 2013/ 09/ 15.
- Шелли, Л. И. (2000), ‘Коррупция в Эпоху После Ельцина’, *Конституционное Право: Восточноевропейское Обозрение*. № 2 (31) и Доступна на: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1138436> , Дата Обращения: 2013/ 09/ 13.
- William H.(2010). US Embassy Cables: Russia is Virtual 'mafia State', Says Spanish Investigator, Доступна на: <http://www.theguardian.com/world/us-embassy-cables-documents/247712> , Дата Обращения: 2013/ 09/ 20.