

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Магомедов К.О.*

Аннотация

Предметом анализа являются прикладные аспекты проблемы коррупции в деятельности органов государственной власти и управления в Российской Федерации, измеряется степень ее угрозы в современных российских условиях, выделяются содержательные стороны некоторых механизмов противодействия этому опасному для российского общества и государства явлению. Цель статьи – показать взаимосвязь теоретического и прикладного анализа в изучении явления коррупции в сфере государственного управления и определении эффективных мер ее преодоления; основная задача статьи – продемонстрировать возможности социологического метода в разностороннем исследовании проблемы коррупции, представить значимые результаты его применения, имеющие практическое значение.

В статье использованы данные репрезентативных социологических исследований, проведенных на базе кафедры государственной службы и кадровой политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации в 2012–2013 гг. Особое внимание уделено мерам по противодействию коррупции в кадровой сфере государственного управления, обосновывается вывод о том, что наибольший эффект в борьбе с коррупцией может дать взвешенная и современная по социально-технологическому оснащению кадровая политика, а также мотивация государственных гражданских служащих на антикоррупционное поведение.

Ключевые слова: государственное управление; государственная служба; коррупция; противодействие коррупции; антикоррупционные меры; правовое сознание; кадровая политика.

В современных условиях коррупция в системе государственной службы Российской Федерации стала основным препятствием политического, экономического и духовного возрождения, превратилась в реальную угрозу национальной безопасности страны, главным барьером на пути

* Магомедов Керем Османович – доктор социологических наук, профессор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: m-kerem@mail.ru

любых преобразований. Став фактически одним из элементов функционирования государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции не только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость. На данное обстоятельство обращается внимание в антикоррупционном Докладе Общественной палаты Российской Федерации (2013): «Коррупция остается в настоящее время одной из ключевых проблем нашего общества. Она негативным образом воздействует на качество государственного управления, отравляет отношения, разрушает взаимное доверие власти и граждан и ведет к дезинтеграции и деградации социальных структур».

Сегодня коррупция затрагивает все сферы жизнедеятельности современного российского общества – экономическую, политическую, социокультурную и др. Развитие политических и социально-экономических процессов в современной России по своему многообразию и сложности можно назвать беспрецедентным не только в отечественной, но и мировой практике. Реформирование и модернизация общественной системы, всех ее структурных элементов, включая органы власти и управления всех уровней, активизировали не только конструктивные и созидательные силы общества, но и позволили, в условиях недостаточной определенности целей общественного развития и отсутствия сбалансированных механизмов целедостижения и контроля результатов преобразований, в полной мере проявить себя различным негативным и опасным тенденциям. К ним в первую очередь необходимо отнести растущую бюрократизацию управленческой системы и распространение коррупции и взяточничества в среде государственных служащих.

Существенным фактором развития коррупции в нашей стране стало то, что негативной трансформации подвергаются многие морально-нравственные качества российских граждан. Особенно это опасно для работников сферы государственного управления, которые помимо выполнения своих функциональных обязанностей несут также и большую социальную ответственность перед обществом, социальными группами, отдельными гражданами. Безнравственные действия чиновников подрывают авторитет власти, способствуют неуправляемости процессов, происходящих в общественной системе.

Это выдвинуло на первый план проблему формирования эффективных механизмов противодействия коррупции в системе государственной службы, что предполагает прежде всего всесторонний анализ данной проблемы, в том числе и с применением социологических методов. Нужно отметить, что очень важную роль при рассмотрении и изучении проблем, касающихся коррупции, играет социальная оценка этого явления. Необходимо отметить, что Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг. среди других организационных мер предусматривал «обеспечить проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны

социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер». Продолжение таких исследований запланировано в 2014–2015 гг.

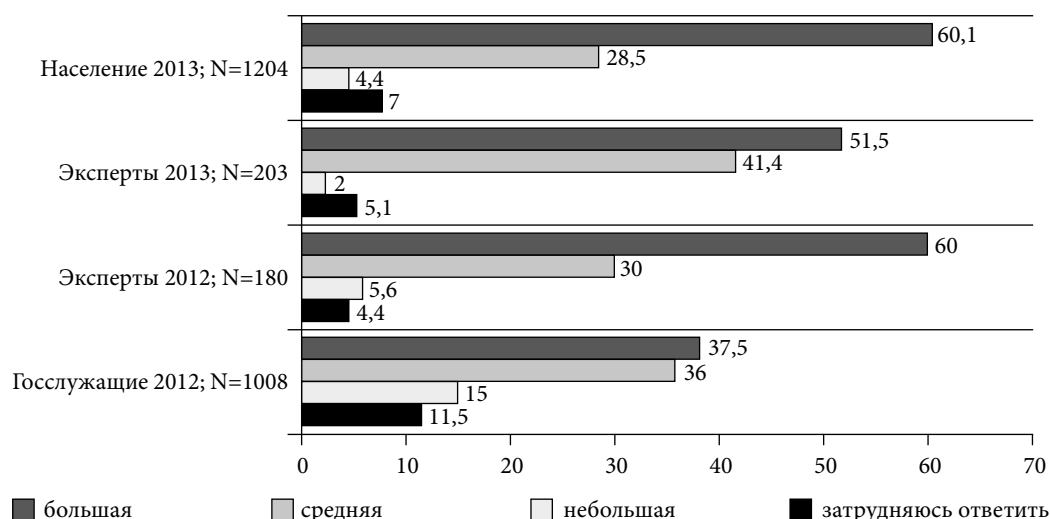
Сегодня интерес к проблеме коррупции активизирует различные социологические исследования в этом предметном поле, как на общедоказательном, так и на региональном уровне (подробнее см.: Магомедов, Пономаренко, Лобанов, 2011; Магомедов, 2010; Турчинов, Магомедов, 2010; Романов, 2008; Шедий, 2013; Шувалова, 2013). В тематике современной российской бюрократии коррупция изучалась Центром комплексных исследований Института социологии РАН (Аналитический доклад ИС РАН, 2005). Фонд «Общественное мнение» с 1999 г. ведет мониторинг отношения российских граждан к возможности искоренения коррупции в нашей стране (Искореня ли коррупция, 2012). Можно отметить большую работу по анализу публикаций о коррупции, проведенную Д. Рогозиным (2012), который пришел к выводу о нарастании активности исследований по данной тематике в последние годы в мире, и в России в том числе.

В социологических исследованиях, проводимых на базе кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, коррупция рассматривается как одна из важнейших проблем функционирования всего механизма государственного управления. Коррупция означает разрушение цивилизованных механизмов взаимодействия государства и общества, вовлечение в коррупционные отношения значительного количества государственных и муниципальных служащих, деформацию правового сознания и экономического поведения населения и т.д. (см., например, Отчет по НИР РАНХиГС, 2013). Особая значимость изучения проблемы коррупции в современной России для ученых РАНХиГС определила то, что к участию в социологических исследованиях в качестве респондентов при массовых опросах в одних случаях привлекаются государственные служащие, в других – представители различных групп и слоев населения (в основном упор делается на экономически активное население). Также постоянно применяется метод экспертного опроса, участниками которого становятся наиболее опытные и компетентные представители органов государственного и муниципального управления, государственных и негосударственных предприятий, организаций и учреждений, работники науки, образования, культуры, здравоохранения, общественных и политических организаций, средств массовой информации и др.

Особое место вопросы коррупции в органах государственной власти и управления занимали в социологических исследованиях по социально-профессиональным проблемам государственной гражданской службы Российской Федерации в 2012 г. и по проблемам функционирования органов государственной власти и управления в Российской Федерации в 2013 г. (включая экспертный опрос по проблемам противодействия коррупции в системе государственной власти и управления в России).

Рисунок 1

Оценка степени угрозы обществу от коррупции в системе государственной гражданской службы, %

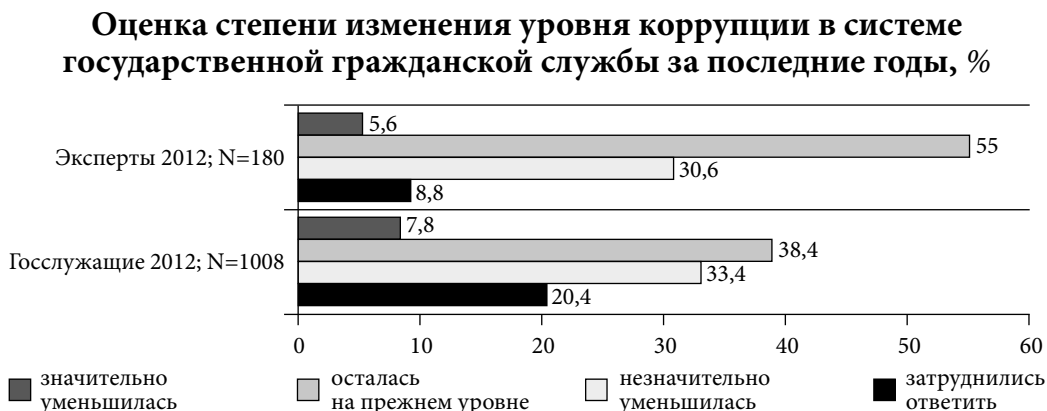


Результаты исследований свидетельствуют о том, что подавляющая часть его участников уверена, что коррупция в системе государственной гражданской службы создает угрозу обществу, которая оценивается, особенно экспертами, достаточно высоко (см. рис. 1). Следует также отметить на общем фоне более сдержанную оценку опасности коррупции в среде государственных гражданских служащих, что объясняется отчасти влиянием корпоративной этики, отчасти субъективным восприятием государственными служащими остроты имеющихся в системе государственного управления проблем.

Тем не менее широкое понимание высокой степени угрозы обществу от коррупции в системе государственной гражданской службы свидетельствует также и о признании ее достаточно широкого распространения в органах государственной власти и управления. Причем в оценках степени распространенности коррупции в государственных органах мнения респондентов (представлявших экономически активное население) и экспертов в исследовании 2013 г. практически совпадают: 58,9% респондентов и 58,1% экспертов считают распространенность коррупции очень широкой, 27,5% респондентов и 32% экспертов – не очень широкой, и только 3,2% респондентов и 2,0% экспертов отметили ее очень малую распространенность, практически отсутствие (затруднившихся с ответом среди респондентов оказалось 10,4%, среди экспертов – 7,9%, что говорит о сложности такой оценки).

Поэтому встает важный вопрос, связанный с принятыми руководством государства в последние годы мерами по противодействию коррупции: уменьшилась ли коррупция в системе государственной гражданской службы после введения в действие антикоррупционного законодательства? Мнения участников исследования 2012 г. на этот счет показывают, что особых перемен пока не произошло (см. рис. 2).

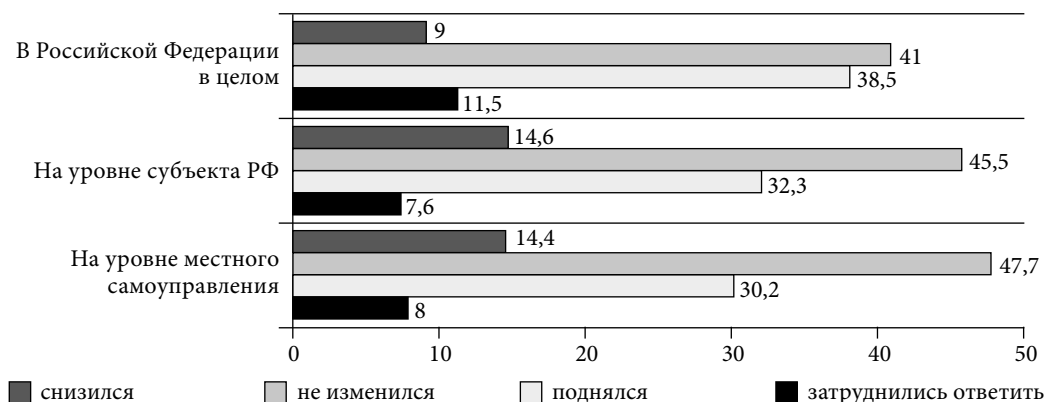
Рисунок 2



На рисунке 2 видно, что уменьшение коррупции в системе государственной гражданской службы отмечают менее половины респондентов – гражданских служащих, видящих проблему «изнутри», и чуть более трети экспертов, оценивающих ее с разных сторон. Такое положение симптоматично для современной ситуации – коррупционный потенциал в России накапливался достаточно долго, для того чтобы он мог быть существенно снижен за короткое время. Более того, мнения экспертов, участвовавших в исследовании 2013 г., дают основание сделать вывод, что сохраняется опасность повышения уровня коррупции (см. рис. 3).

Рисунок 3

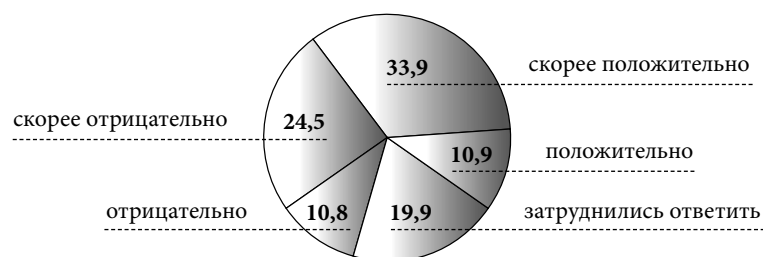
Оценка изменения уровня коррупции в различных органах власти и управления за последние 5 лет (эксперты в исследовании 2013 г., %)



Это свидетельствует прежде всего о том, что в настоящее время большие проблемы концентрируются в области эффективности механизмов противодействия коррупции, правильная оценка которых, совершенствование и развитие нуждаются в постоянном анализе, в том числе и с применением социологических методов. Например, в исследовании 2012 г. респондентам – государственным служащим было предложено оценить результаты применения антикоррупционных мер в системе государственной гражданской службы исходя из опыта государственных органов, которые они представляют. В результате определились следующие оценки (см. рис. 4).

Рисунок 4

Оценка госслужащими результатов применения антикоррупционных мер, %

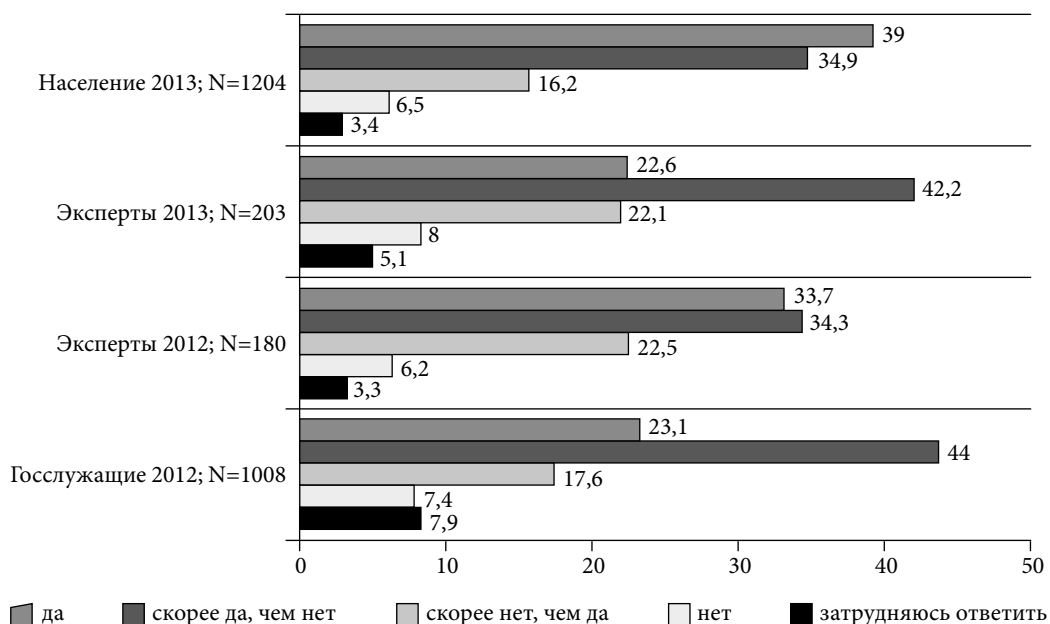


На рисунке 4 видно, что оценивающих применение антикоррупционных мер в системе государственной гражданской службы в целом положительно несколько больше, чем относящихся к их результату отрицательно. Но при этом очень многие респонденты, почти пятая часть из них, затруднились с ответом. Это говорит о том, что определенный результат антикоррупционные меры принесли, но далеко не во всех государственных органах.

В качестве основной меры противодействия коррупционным проявлениям в российской традиции принято рассматривать ужесточение уголовной ответственности за нее. Но, как показывает практика, такая мера, хотя и вызывает положительную реакцию в обществе, полностью преодолеть коррупцию не в состоянии. Об этом говорят и данные исследования. На вопрос, можно ли ужесточением уголовной ответственности преодолеть коррупцию в органах государственной власти и управления, мнения распределились следующим образом (см. рис. 5).

Рисунок 5

Оценка возможности преодоления коррупции ужесточением уголовной ответственности, %



На рисунке 5 показано, что все категории участников исследований 2012–2013 гг. в целом достаточно положительно относятся к такой мере противодействия коррупции на современном этапе, как ужесточение уголовной ответственности за нее. Но нужно отметить, что эту меру более активно поддерживает население (больше всего определенно положительных мнений) – в общегражданской среде высок уровень ожиданий относительно конкретных результатов антикоррупционной политики. Эксперты в обоих исследованиях проявили практически совпадающую долю скептицизма относительно эффективности ужесточения уголовной ответственности за коррупцию и почти одинаковую совокупную долю оптимизма (хотя структурно различающуюся). Даже государственные служащие в целом положительно относятся к такой мере, ведь коррупция имеет множество форм проявления, в том числе она затрагивает и кадровые процессы в государственных органах, негативно влияет на нормальный карьерный рост, профессионально-должностное развитие государственных служащих.

Все это свидетельствует о том, что сегодня пока еще именно с ужесточением уголовной ответственности за коррупционные действия связываются основные надежды на ее преодоление, хотя в определенной степени просматривается и альтернативная тенденция – в большей степени обращается внимание на необходимость искоренения социальных причин коррупции, а не на борьбу с отдельными ее проявлениями.

Изучение вопросов, связанных с проблемой коррупции в органах государственной власти и управления, обращенное на анализ мнений государственных служащих, обязательно должно включать такой важный аспект, как исследование на этот предмет кадровой сферы государственного управления. Например, в исследовании 2012 г. среди мер, которые позволят предотвратить коррумпированность кадров в системе государственной гражданской службы, его участниками были выделены следующие:

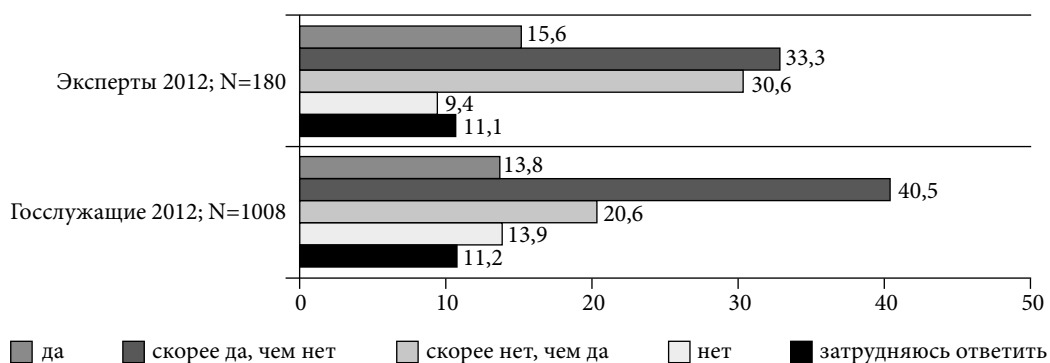
- «прозрачность» при проведении конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы (44,1% респондентов и 53,1% экспертов);
- открытость в формировании резерва кадров и неформальный характер работы с ними (34,9% респондентов и 34,1% экспертов);
- обязательность процедур проверки на «детекторе лжи» (26,6% респондентов и 25,1% экспертов);
- включение в структуру собеседования с кандидатами на должности государственной гражданской службы вопросов общегражданского содержания (24,8% респондентов и 26,3% экспертов);
- обращение к конфиденциальной информации с прежнего места работы (21,9% респондентов и 24,6% экспертов);
- использование сведений из реестра лиц, признанных дисквалифицированными специалистами по решению суда (21,40% респондентов и 23,5% экспертов).

Приведенное распределение мнений говорит о том, что основные меры предотвращения коррупции в системе государственной гражданской службы России должны основываться на повышении открытости кадровой политики в государственных органах и процедур ее реализации.

В последнее время руководство страны и отдельных государственных органов обращается к вопросам применения процедуры ротации кадров в системе государственной службы как одной из процедур реализации кадровой политики. В связи с этим участникам исследования 2012 г. был задан вопрос: является ли ротация кадров действенным инструментом ограничения коррупции в системе государственной гражданской службы? Мнения распределились следующим образом (см. рис. 6).

Рисунок 6

Распределение мнений относительно того, является ли ротация кадров действенным инструментом ограничения коррупции, %

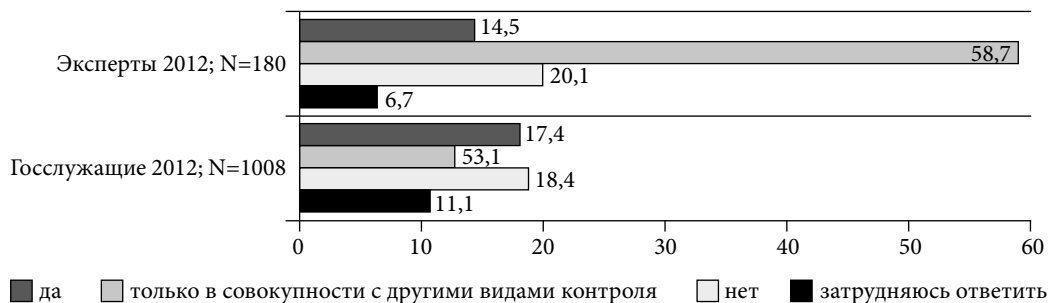


Представленные на рисунке 6 данные демонстрируют, что более половины респондентов – гражданских служащих и почти половина экспертов в той или иной мере уверены в действенности ротации кадров как инструмента ограничения коррупции в органах государственной власти. Из этого следует, что такую меру следует развивать, но при этом нужно совершенствовать ее процедурную составляющую, так как треть респондентов и две пятых экспертов скептически относятся к применению ротации в системе государственной гражданской службы.

Другой вопрос в этом исследовании был связан с эффективностью применения внутриведомственного контроля в предотвращении коррупционных проявлений в системе государственной гражданской службы, относительно которого мнения участников исследования распределились следующим образом (см. рис. 7).

Рисунок 7

Оценка того, эффективен ли внутриведомственный контроль в предотвращении коррупции, %



На рисунке 7 показано, что большинство участников исследования так или иначе уверены в эффективности и необходимости применения внутриведомственного контроля в предотвращении коррупции в государственных органах, но при этом более половины и респондентов, и экспертов отмечают, что он должен применяться в совокупности с другими видами контроля.

Относительно того, что сегодня в кадровой сфере государственного управления способно дать наибольший эффект в борьбе с коррупцией в системе государственной гражданской службы, участники исследования 2012 г. высказались следующим образом:

- тщательный отбор претендентов на должности государственной гражданской службы (36,1% респондентов и 50,0% экспертов);
- контроль правильности применения процедур назначения на должности государственной гражданской службы (мнение 24,8% респондентов и 27,5% экспертов);
- широкое использование ротации кадров на всех уровнях (26,6% респондентов и 30,3% экспертов);
- антикоррупционная профилактика в среде государственных гражданских служащих (32,7% респондентов и 37,1% экспертов);
- ужесточение норм ответственности за факты сокрытия или искажения кадровых данных (27,5% респондентов и 34,8% экспертов);
- профилактика конфликтов интересов в системе государственной гражданской службы (17,1% респондентов и 14,6% экспертов);
- материальное и моральное поощрение государственных гражданских служащих, активно участвующих в противодействии коррупции (28,9% респондентов и 35,4% экспертов);
- включение в программы должностного развития (карьерного роста) государственных гражданских служащих требований антикоррупционного характера (17,4% респондентов и 24,7% экспертов).

В целом распределения мнений участников исследования 2012 г. показывают, что наибольший эффект в борьбе с коррупцией может дать взвешенная и современная по социально-технологическому оснащению кадровая политика, а также положительная (поощрение) и отрицательная (наказание) мотивация государственных гражданских служащих на антикоррупционное поведение.

Приведенные материалы социологических исследований – это не только фиксация складывающегося положения в области противодействия коррупции, отношения к связанным с этим явлением проблемам со стороны представителей различных сфер деятельности, в том числе и государственного управления, слоев и групп населения, научного сообщества и др., но и формирование научной и прикладной основы изучения этого явления, построения методик его анализа, оценки эффективности механизмов противодействия и результатов их применения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. – М., Общественная палата Российской Федерации, 2013.
2. Искоренима ли коррупция // Отечественные записки. № 2 (47 2012/<http://www.strana-oz.ru/2012/2/iskorenima-li-korrupciya>
3. Коррупция: неизбежное зло? / Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов // http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_10.html/ 2005
4. Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 14–17.
5. Магомедов К.О., Пономаренко Б.Т., Лобанов П.А. Противодействие коррупции в системе государственной службы: Учебное пособие. – Курск, Академия госслужбы. – 2011. – 265 с.
6. Отчет по НИР по теме «Социологический анализ механизмов противодействия коррупции в системе государственной службы России». – М., РАНХиГС, 2013.
7. Рогозин Д. Обзор публикаций о коррупции // Отечественные записки. № 2 (47 2012// <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikacij-o-korrupcii>).
8. Романов В.Л. Коррупция как дезорганизующий фактор развития общества // Государственная служба: вестник / СЗАГС. – 2008. – № 1.
9. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2010.
10. Шедий М.В. Коррупционные отношения в современном обществе: социологический анализ. Монография. – Орел: Изд-во ОФ РАНХиГС. – 2013.
11. Шувалова Н.Н. Коррупция – изъян нравственности. Служба кадров и персонал. – 2013. – № 2. – С. 41–45.

ON EFFECTIVENESS OF CORRUPTION COUNTERACTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Magomedov Kerem O.

Doctor of social sciences, professor of RANEPa.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: m-kerem@mail.ru

Abstract

The analysis includes applied aspects of the corruption problem in activities of the authorities of the Russian Federation; it measures a degree of corruption threat in modern Russia; it spells out some meaningful mechanisms to counteract this dangerous for Russian society and state phenomenon.

The purpose of the article is to show the relationship between a theoretical and applied analysis in the study of the corruption phenomenon in public administration, and to determine effective measures for its overcoming.

The main task of the article is to demonstrate the possibilities of the sociological method applied in various studies of corruption, and to present the results that are of practical importance. The article used data from the representative sociological researches conducted on the base of the Department of Civil Service and Personnel Policy in the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration in 2012–2013. Special attention is paid to the measures to combat corruption in public administration personnel area.

The conclusion is that a balanced and socio-technologically modern personnel policy, as well as the motivation of civil servants to anti-corruption behavior can give the best effect in the anti-corruption enforcement.

Keywords: governance; public service; corruption; anti-corruption enforcement; anti-corruption measures; legal consciousness; personnel policy.

REFERENCES

1. Obshchestvennaya palata Rossiyskoi Federatsii. (2013). *Doklad ob effektivnosti provodimyh v Rossiyskoi Federatsii antikorrupcionnyh meropriyatiy i uchastii institutov grazhdanskogo obshchestva v realizatsii antikorrupcionnoi politiki za 2013 god* [Report on the effectiveness of the Russian Federation anti-corruption measures and the participation of civil society in the implementation of anti-corruption policy for 2013]. Moscow.
2. Iskorenima li korruptsiya [Is corruption eradicable?]. *Otechestvennye zapiski*, n. 2. Available: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/iskorenima-li-korruptsiya>

3. Korruptsiya: neizbezhnoe zlo? In: *Biurokratiya i vlast' v novoy Rossii: pozitsii nasele-niya i otsenki ekspertov* [Bureaucracy and Power in the New Russia: the people's position and assessments of experts]. Available: http://www.isras.ru/analytical_report_bureaucracy_10.html/ 2005
4. Magomedov, K.O. (2010). Korruptsiya v organah gosudarstvennoi vlasti i upravleni-ya: sotsiologicheskii analiz i prognoz [Corruption in government and governance: a sociological analysis and forecast]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 4, p. 14–17.
5. Magomedov, K.O., Ponomarenko, B.T. & Lobanov, P.A. (2011). *Protivodeistvie kor-ruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby: Uchebnoe posobie* [Anti-corruption in the public service: Textbook]. Kursk: Akademiya gossluzhby.
6. Otchet po NIR po teme «Sotsiologicheskii analiz mekhanizmov protivodeistviya kor-ruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossii» [Report on the research on the topic «Sociological Analysis of mechanisms for combating corruption in the public service of Russia»]. Moscow: RANEPa, 2013.
7. Rogozin, D. (2012). Obzor publikatsiy o korruptsii [A review of publications on cor-ruption]. *Otechestvennye zapiski*, n. 2. Available: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/obzor-publikatsiy-o-korruptsii>
8. Romanov, V.L. (2008). Korruptsiya kak dezorganizuyushchii faktor razvitiya obsh-chestva [Corruption as a disruptive factor of society development]. *Gosudarstven-naya sluzhba, Vestnik SZAGS*, n. 1, pp. 36–47.
9. Turchinov, A.I. & Magomedov, K.O. (2010). *Kadrovyy potentsial gosudarstvennoi gra-zhdanskoi sluzhby: duhovno-nravstvennye problemy* [Personnel potential of state civil service: the spiritual and moral issues]. Monografiya. Moscow: RAGS.
10. Shedij, M.V. (2013). *Korruptsionnye otnosheniya v sovremennom obshchestve: sotsio-logicheskii analiz* [Corrupt relations in contemporary society: a sociological analy-sis]. Monografiya. Orel: RANEPa.
11. Shuvalova, N.N. (2013). Korruptsiya – iz'yan nravstvennosti [Corruption – is a mor-al flaw]. *Sluzhba kadrov i personal*, n. 2, pp. 41–45.