ных это бытовая взятка и более ничего. Посему я считаю, что это один из главных пунктов реализации программы противодействия коррупции, утвержденной Президентом».

Отбор участников обучающих программ будет осуществлять Минюст взаимодействуя с соответствующими структурами по определению экспертов и других специалистов, а также с региональными и муниципальными структурами. «В указе Президента по противодействию коррупции названы общественные объединения, организации, которые должны направлять своих людей, – это Общественная палата, Торгово-промышленная палата, РСПП, Ассоциация юристов России». До трех тысяч человек пройдут обучение в Москве, остальные – на местах. Будут активно использоваться Интернет, электронная система обучения. «По сути, это новая система обучения. Она сегодня проводится в РАГС и в Академии Генеральной прокуратуры».

С.В. Степашин ответил на вопросы о подготовке экспертов, которые получили аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы. Он разъяснил, что таких кандидатов выделяет Минюст, их немного – 350–400 человек. «Как правило, это ученые, специалисты в области норм и форм права, те, кто будут заниматься антикоррупционной экспертизой законодательства». Их задача – не допустить в сферу правоприменения законы, способные нанести ущерб государству. Сергей Вадимович привел пример с законом об оффшорах: он работал восемь лет, предприимчивые личности отмыли миллиардные состояния, и только в 2001 году, после работы Счетной палаты, этот закон отменили. «Надо, чтобы эти законы не появлялись вообще. И антикоррупционная экспертиза должна работать на стадии подготовки законов и нормативных документов. Вот это принципиально важно, чтобы мы не теряли миллиарды и не плодили жуликов».

По материалам сайта Президента РФ

Керем МАГОМЕДОВ

Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз

Коррупция представляет собой значительную национальную угрозу и затрагивает все сферы жизнедеятельности современного российского общества – экономическую, политическую, социокультурную.

Негативной трансформации подвергаются многие морально-нравственные качества российских граждан. Особенно это опасно для работников сферы государственного управления, которые, помимо выполнения ими своих функциональных обязанностей, несут также большую социальную ответственность перед обществом, социальными группами, отдельными гражданами. Безнравственные действия чиновников подрывают авторитет власти, способствуют неуправляемости процессов, происходящих в общественной системе.



Керем МАГОМЕДОВ – доктор социологических наук, профессор РАГС

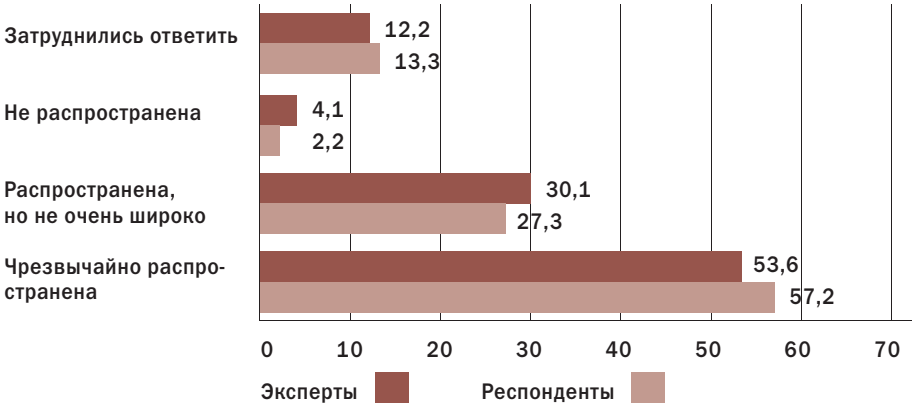
Как социально опасное для российского общества явление коррупция осознается лишь в последние два десятилетия. Попытки преодолеть ее причины и последствия предпринимались уже с начала 90-х годов прошлого столетия, однако реальная политико-правовая и социально-культурная база для борьбы с коррупцией создается только сейчас.

Вопрос преодоления коррупционных явлений в государственной службе нельзя ограничивать рамками соответствия или несоответствия государственного влияния на складывающуюся ситуацию, например, посредством принятия жестких законодательных норм. Представляется более актуальным подвергнуть анализу моральное состояние общества, адекватность восприятия им остроты проблемы коррумпированности власти и осознание общественной значимости этой проблемы, а также гражданской ответственности за ее разрешение всех членов общества – и тех, кто является субъектом управления, и тех, кем управляют.

Оценки распространенности коррупции в современной России, которые приводятся различными источниками, показывают, что это явление остается в числе наиболее опасных для государственного управления и общественной жизни. Исследования проблемы коррупции в органах государственной власти и управления актуализировались и охватывают различные направления:

- **институционально-правовое** (достаточность законодательных и нормативных средств и методов противодействия коррупции);
- **организационно-управленческое** (функциональность в распределении властных полномочий и контроль за их использованием должностными лицами);
- **аксиологическое** (ценностные ориентации государственных служащих);
- **этико-культурное** (морально-нрав-

Рисунок 1. Оценка участниками исследования степени распространенности коррупции, %



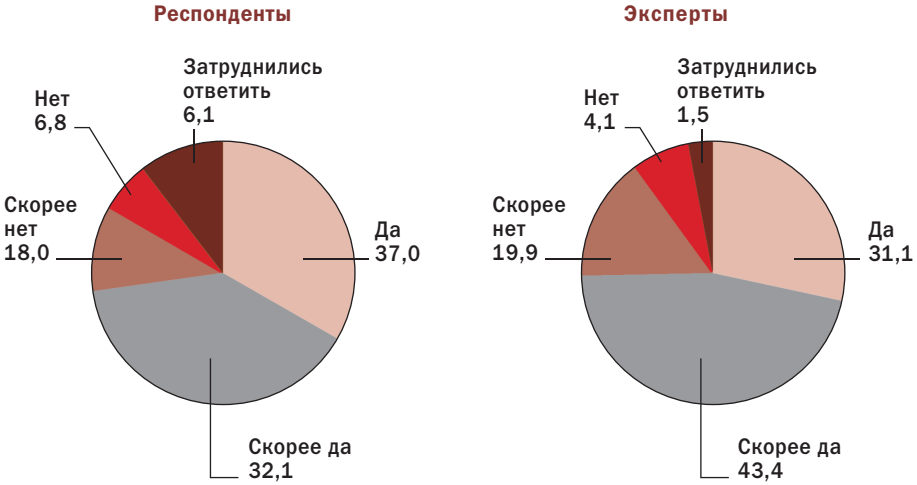
ственное состояние социально-профессиональной среды государственной службы) и др.

Одной из причин разрастания коррупции в стране являются острое противоречие между индивидуальными и общественными интересами, отсутствие гармонии между ними, что при определенных условиях может приобрести разрушительный конфронтационный характер со всеми вытекающими негативными последствиями. В этой связи, несомненно, важнейшую роль при изучении проблем, касающихся коррупции, играет социальная оценка этого явления. Примечательно, что Национальный план противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы среди других организационных мер предусматривает проведение социологических исследований уровня коррупции и эффективности антикоррупционных мер.

В последние годы ученые РАГС провели репрезентативные социологические исследования по актуальным проблемам государственной службы Российской Федерации. В этих исследованиях в качестве составляющей отклоняющегося поведения государственных служащих рассматривалась проблема коррупции. Полученные эмпирические данные позволяют дать именно социальную оценку коррупции в органах государственной власти.

Проблеме коррупции в органах государственной власти и управления было посвящено социологическое исследование, проведенное учеными кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС осенью 2009 г. в 23 субъектах Российской Федерации всех федеральных округов (опрошены 1270 респондентов из числа населения и 197 экспертов из числа сотрудников органов государственной власти, предпринимателей, представителей общественных организаций, научных работников (руководитель проекта д.с.н., проф. А.И. Турчинов, руководитель социологического исследования д.с.н., проф. К.О. Магомедов) [1].

Рисунок 2. Мнения участников исследования относительно возможности преодоления коррупции ужесточением уголовной ответственности, %



Подавляющее большинство респондентов уверены в наличии коррупции в стране, причем более половины отмечают ее очень большое распространение в органах государственной власти и управления (**рисунок 1**).

Судя по данным рисунка 1, если взяточничество в среде чиновников общественное мнение еще может воспринимать как неизбежное, но в чем-то оправданное зло, то коррупция, как правило, оценивается резко негативно, поскольку охватывает не только отдельные категории госслужащих, но и целые организации государственной власти и местного самоуправления. Это подтверждается мнениями участников опроса относительно того, какой уровень государственной власти и местного самоуправления в настоящее время больше поражен коррупцией.

Коррумпированными респонденты считают органы федеральной власти (такое мнение высказали 21,4% респондентов и 35,4% экспертов). Это не случайно, ведь от деятельности органов власти и управления федерального уровня в определяющей мере зависит общая социальная и экономическая ситуация в стране.

Коррумпированность органов власти субъектов Федерации отметили 20,9% респондентов и 19,5% экспертов. Несколько больше доля участников исследования (27,0% респондентов и 21,0% экспертов), уверенных в коррумпированности органов городского, районного управления.

Примечательно, что около трети респондентов (30,7%) и четверти экспертов (24,1%) вообще затруднились определить, в органах власти какого уровня коррумпированность проявляется в наибольшем масштабе. На общем фоне распределения мнений это служит еще одним свидетельством широкого распространения коррупции в стране и сложности ее соотнесения с определенным уровнем власти и управления.

Коррупция, как и взяточничество, всегда персонифицирована в лице конкретных чиновников, получающих посредством нее личную выгоду. Поэтому в качестве основной меры противодействия коррупционным проявлениям уже стало традиционным рассматривать ужесточение уголовной ответственнос-

Рисунок 3. Распределение ответов респондентов на вопрос о личной готовности оказать помощь правоохранительным органам в борьбе с коррупцией, %

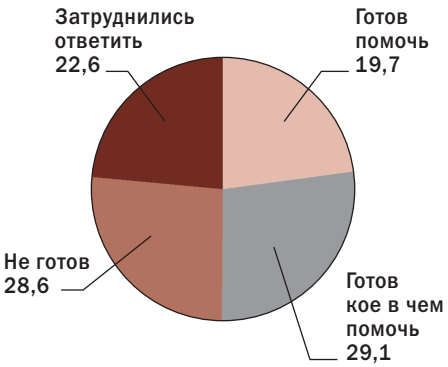
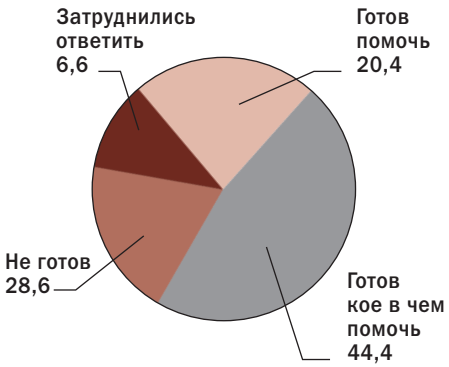


Рисунок 4. Распределение ответов экспертов на вопрос о готовности населения оказывать помощь правоохранительным органам в борьбе с коррупцией, %



ти. Но, как показала практика, такая мера, хотя и вызывает положительную реакцию в общественном мнении, полностью преодолеть коррупцию не в состоянии. Об этом говорят и данные исследования. Абсолютно уверены в эффективности ужесточения уголовной ответственности за коррупционные действия либо склоняются к такому мнению подавляющее большинство респондентов и экспертов (**рисунок 2,** с. 15).

Как показывает рисунок 2, в российском обществе сегодня связывают основные надежды именно с ужесточением уголовной ответственности за коррупционные действия, хотя в определенной мере просматривается и альтернативная тенденция, согласно которой в большей степени обращается внимание на необходимость искоренения социальных причин коррупции, а не на борьбу с отдельными ее проявлениями.

Существенный фактор противодействия коррупции – это гражданская позиция населения, его готовность непосредственно участвовать в антикоррупционных действиях. В этом отношении только менее половины респондентов готовы к тому, чтобы в той или иной мере оказывать помощь правоохранительным органам в борьбе с коррупцией (**рисунок 3**).

Свою неготовность оказывать помощь правоохранительным органам в борьбе с коррупцией респонденты объясняют следующими причинами:

– этим должны заниматься специалисты – 44,9%;

– бесполезно – 37,5%;

– моя помощь ничего не решает – 28,3%;

– это опасно для меня, моих родных и близких – 21,2%;

– нет времени – 11,1%;

– нет здоровья – 4,7%;

– не считаю коррупцию негативным явлением – 1,2%.

Большое количество респондентов, затруднившихся с ответом, говорит о значительной степени общественной апатии, возможно, даже о подавленности общественного сознания фактами коррупционных проявлений.

Таким образом, прежде всего в общественном мнении сложилось убеждение, что борьба с коррупцией – удел профессионалов. Среди других причин неготовности оказывать помощь правоохранительным органам в борьбе с коррупцией выделяются бесполезность усилий и неуверенность в результативности собственного участия. Кроме того, пятая часть респондентов отметила опасность участия в антикоррупционной борьбе лично для себя и для своих родных и близких. Примечательно, что восприятие коррупции в качестве положительного явления нашло крайне незначительное число сторонников среди участников исследования.

В свою очередь, эксперты тоже оценивали готовность граждан оказывать помощь правоохранительным органам в борьбе с коррупцией (**рисунок 4**).

Сравнивая мнения экспертов с мнением респондентов, можно отметить, что эксперты в целом более оптимистично оценивают ситуацию с социальной поддержкой борьбы с коррупцией в современных российских условиях.

Участникам исследования было предложено определить степень влияния некоторых социальных и правовых факторов на сдерживание коррупции по трехбалльной шкале (от 1 – малая степень влияния, до 3 – большая).

Как видно из **таблицы**, возможность влияния всех предложенных участникам исследования к оценке факторов сдерживания коррупции определяется в целом на среднем или немного выше среднего уровне. Это относится в том числе и к правовым факторам. Поэтому можно с уверенностью утверждать, что одиночное действие различных факторов не может дать существенного результата в противодействии коррупции. Для получения ощутимого эффекта необходимо синергийное взаимодействие комплекса факторов – правовых, административно-организационных, социальных, духовно-нравственных и т. п.

Среди мер, которые могли бы быть наиболее эффективными в борьбе с коррупцией, эксперты выделили следующие:

- ужесточение уголовной ответственности – 60,5%;

Таблица. Оценка участниками исследования степени влияния некоторых факторов на сдерживание коррупции, баллов

Факторы сдерживания коррупции	Оценка степени влияния	
	население	эксперты
Воля и искреннее желание руководства страны	2,1	2,3
Система отбора на государственную службу честных и добросовестных специалистов	2,2	2,3
Воспитательная работа с персоналом государственных органов	1,9	1,9
Соблюдение этических норм государственной службы	2,0	2,1
Четкая правовая регламентация исполнения служебных обязанностей	2,2	2,3
Формирование негативного отношения населения к любым злоупотреблениям на государственной службе	2,0	2,1
Усиление уголовной ответственности государственных служащих за действия, способствующие коррупции	2,3	2,3
Преодоление протекционизма при должностном продвижении	1,9	2,2

- принятие необходимых законов – 52,8%;
- установление высоких социальных гарантий государственным и муниципальным служащим – 37,9%;
- постоянная планомерная ротация кадров – 34,9%;
- законодательные гарантии безопасности лица и членов его семьи, давших показания по факту коррупции – 32,3%;
- широкое освещение антикоррупционной деятельности в СМИ – 30,8%;
- проведение независимой экспертизы законов и нормативных актов на предмет коррупционных последствий – 24,1%;
- учреждение государственного комитета по борьбе с коррупцией – 8,7%.

Как показывает распределение мнений экспертов, наибольшую эффективность могут иметь правовые меры борьбы с коррупцией. Достаточно большая часть экспертов выделяет также меры социального и организационного порядка. Но создание «министерства коррупции» не вызывает больших симпатий у участников исследования, из чего следует, что в организационном отношении уровень борьбы с коррупцией уже поднят на самую высокую планку, которая только возможна в нашей стране.

Несмотря на очевидные успехи в экономическом развитии последних лет по сравнению с предыдущими, России пока не удается справиться с коррупцией. Все количественные индикаторы, построенные как отечественными, так и иностранными исследователями, свидетельствуют либо о ее росте, либо о стабилизации.

В индексе восприятия коррупции (ИВК), ежегодно составляемом «Трансперенси Интернешнл», в 2009 г. Россия набрала 2,2 балла и заняла 146-е место из 180 возможных. В докладе, изложенном российским представительством этой организации, говорится, что, глядя на ИВК России в 2009 г. можно констатировать совершенно уверенно: с теми уровнем и объемами коррупции, которые российское общество и государство имеют в настоящее время, мы не сможем сдвинуться ни на шаг вперед, не сможем совершить ни экономический, ни научный, ни технологический, ни социальный прорыв, потому что коррупция, оставаясь такой, как сейчас, будет продолжать пожирать те ресурсы, которые можно было бы инвестировать в наше будущее. А объем коррупционного рынка в России 2009 г. оценен в $300 млрд [2].

Наибольшее распространение коррупция получает в условиях, когда в государстве и обществе бюрократия превращается в особый корпоративный слой, наделенный широкими полномочиями и, как следствие, обладающий огромными возможностями. Все это выливается в создание политизированных преступных формирований с прямыми горизонтальными и вертикальными связями, использующих в корыстных, корпоративных целях участие в реализации государственных экономических программ.

Уровень коррупции – показатель нравственного состояния и способности государственного аппарата решать задачи не в своих собственных интересах, а в интересах общества. Чем выше сопротивляемость общества, что определяется прежде всего его нравственными требованиями, тем меньше коррупция влияет на функционирование государственного аппарата.

Анализ опыта борьбы с коррупцией, накопленного в России, наглядно показывает неэффективность разовых кампаний по искоренению этого социального зла. Следует отметить, что длительное время с коррупцией внутри государственного аппарата боролись исключительно представители самого этого аппарата, что приводило, с одной стороны, к тому, что «боровшиеся» были априори не в состоянии устранить основные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы, а с другой – борьба против коррупционеров нередко перерастала в личную и групповую борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг.

Искоренение коррупции не представляется возможным без придания борьбе с ней системного характера, создания соответствующей законодательной базы, объединения усилий всех правоохранительных органов, государственных и общественных институтов, а также выработки системы первоочередных мер и механизмов их реализации.

Ни правоохранительные органы, ни специальные контрольно-карательные подразделения, ни отдельные (даже самые жесткие) указы и постановления не будут эффективно действовать без реализации главного положения Конституции Российской Федерации о правовом, социальном и демократическом государстве. Только в русле административных реформ, осуществляемых в строгом правовом поле, возможно реальное противодействие коррупции.

Учитывая, что благоприятной средой для распространения коррупции является тяжелое материальное положение большинства населения, необходима выработка четкой экономической и политической модели будущего общества, государственной экономической идеологии. Общественное мнение, эксперты и аналитики склоняются к тому, что в России должна формироваться многоукладная экономика под гибким и продуманным контролем государства.

В борьбе с коррупцией следует также предусмотреть развитие культурно-нравственных основ российского общества, широкое использование социальных технологий, активное участие средств массовой информации, культуры, искусства, литературы в формировании антикоррупционных настроений в стране.

Очень важны и крайне необходимы выработка четкой государственной политики, целенаправленное формирование массового правового сознания, согласующегося с ментальными, в особенности нравственными регуляторами поведения. Главным здесь является наличие общественного идеала, государственной идеологии, негосударственных форм этического и нравственного воздействия на субъекты управления и население России.

Литература

1. Духовно-нравственные проблемы государственной службы Российской Федерации. Материалы социологического исследования (октябрь – ноябрь 2009 г.). М.: Изд-во РАГС, 2010.
2. http://www.transparency.org.ru / Без реальной борьбы с коррупцией никакая модернизация России в обозримом будущем не светит / опубликовано на сайте 17.11.2009 г.