

Керем МАГОМЕДОВ

Конфликт интересов в местных органах власти: социологический ракурс

Под воздействием коррупции негативной трансформации подвергаются морально-нравственные качества российского социума. Особенно это опасно для работников сферы государственного и муниципального управления, которые несут большую социальную ответственность перед обществом, отдельными группами и гражданами. Безнравственные действия чиновников подрывают авторитет власти.

Статистика показывает: большое количество государственных и муниципальных служащих различного ранга вовлечены в коррупционные отношения (в том числе те кто недавно перешел из предпринимательской среды и сохранил личные связи с экономическими структурами).

Преодоление коррупционных явлений нельзя ограничивать только рамками соответствия или несоответствия государственного влияния на ситуацию, например, посредством принятия жестких законодательных норм в борьбе с коррупцией. Более актуально - 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. Важнейшую роль при рассмотрении и изучении проблем, сопрягающихся с коррупцией, играет социальная оценка этого явления. Примечательно, что Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. среди других организационных мер предусматривает «проведение социологических исследований уровня коррупции и эффективности антикоррупционных мер»*.

Интерес к проблеме коррупции активизировал различные социологические исследования в этом предметном поле. Но большая часть касается взаимодействия экономики и власти, причем чаще всего в общем виде, как часть проблемы «бизнес и власть». Гораздо реже исследуется проявления коррупции на уровне местного самоуправления. Тем не менее, изучение

Керем МАГОМЕДОВ – доктор социологических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ

* Справка Государственно-правового управления к Указу Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» от 14 апреля 2010г. №460 // http://news.kremlin.ru/news/7450

незаконных форм взаимодействия различных групп интересов и местной власти, коррупции в среде муниципальных служащих представляется более чем актуальным.

Муниципальная служба как вид управленческой деятельности наделяет граждан, замещающих должности в ее структуре, рядом компетенций и полномочий для решения различных задач, в том числе распределительного, разрешительного, контрольного и т.п. свойства. Недобросовестное исполнение муниципальными служащими своих функциональных обязанностей, использование служебного положения в личных целях, для достижения корыстной выгоды может квалифицироваться не только как должностной проступок, но и как должностное преступление.

Муниципальный служащий по своему положению в системе властных и управленческих отношений в государстве является потенциальным участником незаконных, коррупционных взаимодействий с различными заинтересованными сторонами. О том, каков реальный масштаб распространения коррупции среди муниципальных служащих, говорят оценки участников социологического исследования «Местное самоуправление в современной России: социологический взгляд на проблемы функционирования и развития», проведенного в 2011 г. кафедрой государственной службы и кадровой политики РАНХиГС. Изучалась институциональная среда местного самоуправления с целью определения условий и факторов формирования авторитета местных органов власти.

Большинство участников опроса, проходившего в 18 субъектах России, считает, что коррупция в муниципальных органах распространена очень сильно, и еще почти четверть отмечает ее наличие в незначительных масштабах (**рисунок 1**).

По оценкам участников исследования, муниципальных служащих, готовых за особое вознаграждение оказать незаконную услугу, чрезмерно много – более двух третей респондентов фактически говорят о повышенном коррупционном потенциале муниципальной службы (**рисунок 2**).

Данные рисунка 2 показывают, что сомневающихся в наличии и широком распространении коррупции в

Рисунок 1.
Оценка масштаба распространения коррупции среди муниципальных служащих, %

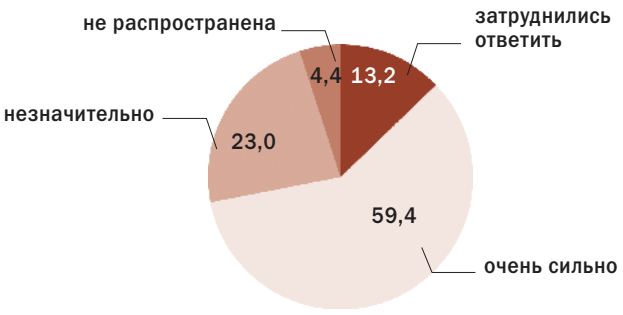
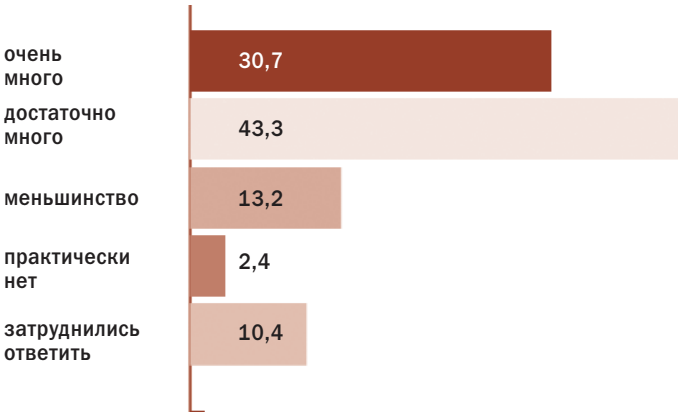


Рисунок 2.
Оценка количества муниципальных служащих, готовых за особое вознаграждение оказать незаконную услугу, %



среде участников исследования очень мало, что тоже симптоматично, так как мнения и оценки формируются либо на личном опыте, либо на опыте близких, друзей, знакомых и т.п. Поэтому можно говорить о безусловной угрозе коррупции на муниципальном уровне для общества.

Такие оценки масштаба распространения коррупции на местном уровне власти говорят о том, что это системное явление, которое требует для его преодоления также системного подхода. В качестве регулятора ситуации предлагается в ст.4 «Основные принципы муниципальной службы» Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» включить положение о борьбе с коррупцией в среде муниципальных служащих как один из главных принципов муниципальной службы.

У коррупции на муниципальном уровне есть свои социальные источники и условия развития, которые во многом совпадают с общими причинами коррупции в системе властных отношений в целом, но могут и отличаться от них рядом местных особенностей. Чтобы определить общие причины коррупции, участникам исследования было предложено высказаться о том, чем чаще всего, по их мнению, обусловлены взяточничество и коррупция среди муниципальных служащих. Мнения распределились следующим образом:

– желанием полностью обеспечить себя «здесь и сейчас» – мнение 50,7% респондентов;

– необходимостью компенсировать недостаточно высокую зарплату муниципального чиновника – мнение 37,9% респондентов;

– стремлением создать материальный резерв на случай увольнения из органов власти – мнение 36,8% респондентов;

– особенностью характера – не упускать возможности извлечения личной выгоды из своего служебного положения – мнение 30,3% респондентов;

– благоприятной социальной средой (готовностью значительной части населения, предпринимателей к даче взятки) – мнение 28,4% респондентов;

– отсутствием реальных результатов в антикоррупционной деятельности государственных органов – мнение 23,1% респондентов;

– отсутствием общественного контроля над деятельностью муниципальных чиновников – мнение 19,9% респондентов;

– слабостью государственной власти – мнение 18,9% респондентов;

– отсутствием должной профилактики правонарушений среди муниципальных служащих – мнение 15,7% респондентов;

– непоследовательностью и противоречивостью российского законодательства – мнение 13,2% респондентов.

Представленное распределение мнений показывает, что участники исследования видят в качестве основных причин коррупции и взяточничества среди муниципальных служащих не просто материальный фактор (скорее, неудовлетворенность материальным положением), а возможность для муниципального чиновника использовать свое служебное положение для его компенсации и получения дополнительной выгоды. Также следует отметить фактор благоприятной для муниципальных коррупционеров и взяточников социальной среды (готовностью значительной части населения, предпринимателей к даче взятки). Этот фактор характерен для всего российского общества, но в конкретном муниципальном образовании он приобретает своеобразные черты «традиции», своеобразной псевдосоциальной нормы.

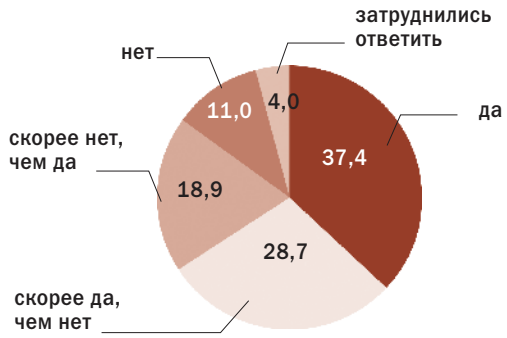
Традиционной мерой борьбы государства с коррупцией всегда было привлечение коррупционера к уголовной ответственности. В последние годы эта мера значительно снизила свою эффективность, и поэтому активизировался вопрос об ужесточении уголовной ответственности за корыстные преступления (коррупцию, взяточничество) в сфере государственного и муниципального управления.

Как показывают результаты исследования, только немногим более трети его участников определенно уверены в возможности преодоления коррупции в местных органах власти путем ужесточения уголовной ответственности, а активно отрицающих эффективность такой меры по сравнению с ними мало, но при этом колеблющихся в своем мнении на этот счет довольно много (**рисунок 3**).

Таким образом, уголовной ответственностью должностных лиц муниципальной службы нельзя преодолеть коррупцию в среде муниципальных служащих. Необходим комплексный подход, предполагающий использование правовых, экономических, социальных, организационных и др. механизмов, связанных как с ответственностью муниципальных служащих, так и с созданием необходимых условий для отказа от участия в коррупционных действиях.

Остро стоит и вопрос контроля деятельности мест-

Рисунок 3.
Оценка возможности преодоления коррупции и взяточничества в органах местной власти путем ужесточения уголовной ответственности за нее, %



ных органов власти. Он напрямую зависит от степени развития гражданского общества, которое должно создать необходимые институты и механизмы саморегуляции, позволяющий эффективно воздействовать на общественные процессы и на структуры, отвечающие за их регулирование. Местное самоуправление как раз относится к такому типу институтов власти, который непосредственно включен в системы общественных и государственных отношений, опосредует их взаимодействие. Пока гражданское общество в России находится на стадии формирования, традиционно остается большой роль государственных структур в осуществлении контроля местных властей, что и отражали участники исследования. Это подтверждают ответы респондентов на вопрос: «Кто, на ваш взгляд, сегодня может более эффективно осуществлять контроль над деятельностью органов местного самоуправления и определять меру их социальной ответсвенности?»:

– государственные (федеральные и региональные) органы власти и управления, их надзорные службы –мнение 61,0% респондентов;

– средства массовой информации – мнение 38,7% респондентов;

– независимые экспертные организации – мнение 31,0% респондентов;

– отдельные граждане и их объединения – мнение 17,8% респондентов;

– собственные службы контроля органов местного самоуправления – мнение 15,2% респондентов;

– политические организации и объединения – мнение 8,3% респондентов;

– ассоциации предпринимателей – мнение 5,9% респондентов;

– религиозные организации – мнение 3,6% респондентов.

Однако, придавая особое значение роли государства как управленческо-правовому институту, его федеральным и региональным органам власти, население все же ближе, чем эксперты, стоят к позициям повышения субъектной значимости структур гражданского общества в контроле деятельности местных

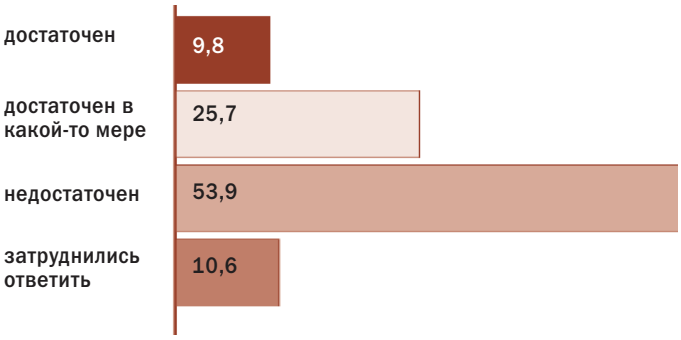
органов власти, в том числе и тех, которые формируются в среде муниципальных органов.

К сожалению, гражданское самосознание общества в современной России является все еще очень слабым. Свидетельством того является снижение общего уровня культуры, слабая гражданская активность большинства населения, социальная апатия, разобщенность гражданского населения, атомизация общества и т.д. Все это создает благоприятные условия обособления интересов муниципальных служащих от интересов граждан, корпоративность и замкнутость административной среды, тогда как муниципальные органы должны быть публичными и доступными гражданам.

Тем более, что государственные формы контроля далеко не всегда бывают эффективными. Так, участники исследования в своем большинстве совсем не уверены в том, что контроль правоохранительных органов за деятельностью муниципальных служащих достаточен (**рисунок 4**).

Анализ опыта борьбы с коррупцией, накопленного в России к настоящему времени, наглядно показывает неэффективность разовых компаний по искоренению этого социального явления. Следует отметить, что длительное время с коррупцией внутри властно-управленческого аппарата боролись исключительно представители самого этого аппарата, что приводило, с одной стороны, к тому, что «боровшиеся» были априори не в состоянии устранять 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.

Рисунок 4.
Оценка достаточности контроля правоохранительных органов за деятельностью муниципальных служащих, %



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.

Необходимо подчеркнуть, что 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. И что особенно важно – создание действенных механизмов реализации этой модели на уровне местного самоуправления, где, собственно, решаются повседневные вопросы обеспечения жизнедеятельности российских граждан.

Где «растут» взятки

Обобщенный индекс уровня коррупции для федеральных округов



Источник:
Минэкономразвития

В каких сферах наиболее высок уровень бытовой коррупции

