

УДК 328.185:316.624

***ШЕДИЙ Мария Владимировна**, кандидат социологических наук, доцент кафедры политологии, государственного и муниципального управления Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Автор 52 научных публикаций, в т. ч. 6 монографий, 4 учебных пособий*

## **КОРРУПЦИЯ КАК СИСТЕМНАЯ ПРОБЛЕМА НЕЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Одним из наиболее значимых факторов снижения эффективности государственного управления в России является коррупция как системная, институциональная характеристика его функционирования. Коррупционные отношения в значительной мере подменяют собой механизмы государственной власти и становятся ее системообразующим институтом. Вовлеченные в коррупцию чиновники дискредитируют меры государственного управления, превращая их в инструмент совершения преступлений. Особую опасность представляет способность коррупции к самовоспроизводству.

Коррупция, широкое распространение которой в начале 1990-х годов было вызвано отсутствием сбалансированной системы регулирования рыночной экономики со стороны государства, в последнее время стала главным фактором снижения эффективности государственного управления.

Масштабный процесс институционализации коррупции в российском обществе свидетельствует не только о неэффективности предпринимаемых мер государством для ее преодоления, но и о неспособности наладить механизм государственного контроля, направленный на искоренение данной проблемы.

**Ключевые слова:** коррупция, эффективность государственного управления, кадровая коррупция, дисфункция государственного управления.

Тезис о том, что коррупция является одной из ключевых причин неэффективности российской системы государственного управления, сегодня разделяется подавляющим большинством представителей экспертного сообщества. Несмотря на принятые в течение последних лет меры антикоррупционной направленности, коррупция и сейчас продолжает оказывать негативное влия-

ние на государственно-управленческие институты, становясь неотъемлемым элементом данной системы. По словам руководителя Национального антикоррупционного комитета К.В. Кабанова, коррупция в России стала системой государственного управления. Действительно, многие межгосударственные исследования показывают, что уровень коррупции очень высоко

коррелирует не только с показателями эффективности функционирования экономики, социальной сферы, политической системы, но и в т. ч. государственного управления.

Для оценки эффективности государственно-го управления используется индекс Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS), который определяется раз в год Всемирным банком в 209 странах. Этот индекс оценивает эффективность государственного управления в 6 измерениях: право голоса и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия, качество нормативного регулирования экономики, соблюдение принципа верховенства закона, восприятие коррупции в обществе и собственно эффективность управления (качество государственных услуг и бюрократии, компетенция госслужащих, уровень независимости государственной службы от политического давления и доверия общества к институтам исполнительной власти). Эти параметры были выделены на основе общего определения «государственного управления» (Governance) как совокупности традиций и институциональных образований, с помощью которых органы власти управляют страной.

Сравнение европейских и российской модели государственного управления на основании индекса GRICS представлено в *табл. 1*.

Один из шести индексов – контроль коррупции (Control of Corruption) – отражает восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды). Несмотря на видимую прямолинейность индекса, в нем

учитываются разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана», до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «верхушечной коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции.

В отчете Всемирного банка дается традиционное определение коррупции как «злоупотребление государственной властью с целью извлечения личной выгоды» [2, с. 9]. Наличие в какой-либо стране высокого уровня коррупции означает, что ни те, кто дает взятки (как правило, это частные лица), ни те, кто берет их (чаще всего ими оказываются государственные служащие), не уважают законы и правила, регулирующие взаимоотношения граждан и государства. Таким образом, можно сделать однозначный вывод, что «наличие в стране коррупции означает провал государственного управления» [2, с. 9].

По динамике индексов GRICS России за 2000–2010 годы (*табл. 2*) можно констатировать, что показатели контроля коррупции для России имеют наименьшее значение среди других индикаторов качества государственного управления. При этом указанный индикатор отражает восприятие не только низовой, но и административной, а также политической коррупции.

По совокупности показателей GRICS Россия входит в статистическую группу, образованную странами со средним уровнем душевого ВВП (от 8 до 15 тыс. долл.), таких, как Мексика (14 тыс.), Ливия (14 тыс.), Венесуэла

*Таблица 1*

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ  
В 2008 году<sup>1</sup>**

Показатели	Швеция	Германия	Великобритания	Франция	Россия
Контроль коррупции	98	93,2	93	91	15
Эффективность правительства	99	93	94	90	45
Право голоса и подотчетность	100	93	92	90	22
Политическая стабильность и отсутствие насилия	88	86	66	67	24
Верховенство закона	98	93	92	90	20
Качество законодательства	96	91	98	87	31

<sup>1</sup> Индексы GRICS (согласно данным Всемирного банка).

Таблица 2

ДИНАМИКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ\* В 2000–2010 годах

Показатели	2000	2004	2008	2010
Контроль коррупции	14	26	15	11
Эффективность правительства	33	47	45	44
Право голоса и подотчетность	34	31	22	22
Политическая стабильность и отсутствие насилия	23	18	24	21
Верховенство закона	15	21	20	23
Качество законодательства	19	47	31	35

\* Индексы GRICS.

(13 тыс.), Бразилия (11 тыс.), Иран (11 тыс.), Казахстан (11 тыс.), ЮАР (10 тыс.), Перу (8 тыс.), Колумбия (8 тыс.), Тунис (8 тыс.) и др. По показателям индикаторов качества госуправления эта группа отстает от наиболее развитых стран ЕС в 3–5 раз.

Занимая по душевому объему ВВП одно из первых мест в указанной группе, Россия находится по контролю за коррупцией с 15 пунктами в нижней части списка. Ближайшими «соседями» являются Казахстан (16), Парагвай (17), Туркменистан (11); возглавляет группу Малайзия (63), замыкает Венесуэла (9).

Анализируя показатели различных международных рейтингов, можно сделать вывод о том, что большинство показателей (за редким исключением) демонстрирует снижение качества государственных институтов в российской системе публичного управления. Так, по индексу учета мнения населения и подотчетности государственных органов (от –2,5 до 2,5 в сторону улучшения) Россия получила в 2007 году значение – 1,01 (2006 год = –0,87, 2005 год = –0,85, 2000 год = –0,44). По индексу подотчетности и прозрачности ветвей власти (от 100 до 0 в сторону ухудшения) в 2007 году получила значение 52 (2006 год = 53, 2003 год = 54,3). По индексу качества и эффективности государственной власти (от 1 до 7 в сторону ухудшения) в 2007 году получила значение 6 (2006 год = 6, 2004 год = 5,25, 1999 год = 4,5). По индексу эффективности работы правительства (от –2,2 до 2,5 в сторону улучшения) в 2007 году получила значение –0,4 (2006 год = –0,43, 2005 год = –0,45, 2004 год = –0,62) [3].

Кроме того, все количественные индикаторы, построенные как отечественными, так

и иностранными исследователями, свидетельствуют о том, что в последние годы масштабы коррупции в системе российского государственного управления достигли огромных размеров.

Международная организация Transparency International оценила в ноябре 2009 года рынок российской коррупции в 300 млрд долл. и, согласно индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index), в 2011 году Россия заняла 143 место из 183 возможных, где ее соседями стали Нигерия, Уганда, Того. Нельзя не обратить внимание на то, что среди всех государств-участников СНГ, которым присвоен соответствующий индекс, Россия традиционно относится к числу наиболее коррумпированных стран мира, уступая в СНГ только Таджикистану, Узбекистану и Туркменистану. Если сравнивать индекс России в 2011 году с данными 2010 года (индекс 2,1 – 154 место из 178), можно отметить небольшую позитивную динамику. Данные изменения объясняются принятием Россией комплекса антикоррупционного законодательства, определяющего основные правовые параметры предотвращения коррупции в публичном секторе и вводящего в т. ч. ответственность за дачу взятки публичным должностным лицам иностранных государств, что позволило заявить о готовности Российской Федерации присоединиться к Конвенции ОЭСР по борьбе со взяточничеством. Однако если сопоставить динамику ИВК за прошедшие годы, то можно заметить, что существует некая «коррупционная стабилизация», вследствие чего позиция России в рейтинге из года в год меняется незначительно (табл. 3).

Таблица 3  
ДИНАМИКА ИНДЕКСА ВОСПРИЯТИЯ  
КОРРУПЦИИ В РОССИИ (2005–2012 годы)

Год	Место страны
2005	126
2006	121
2007	143
2008	147
2009	146
2010	154
2011	143
2012	133

Кроме того, с 2007 года Россия перебралась из группы стран, где только от 6 % до 21 % респондентов признавались, что давали взятки в различных госструктурах, в группу, где таких оказалось уже от 23 % до 49 %. Это предпоследняя группа из пяти, в нее входят также Азербайджан, Боливия, Камбоджа, Индонезия, Кения и Монголия.

Действия властей, направленные на противодействие коррупции, по оценке Transparency International, признаются населением как неэффективные (48,4 % опрошенных), а по данным доклада «Барометр Мировой Коррупции – 2010», 47,6 % опрошенных считают, что за последние три года (2007–2009 годы) уровень коррупции в России повысился, 35,3 % отметили, что он остался на том же уровне, и только 6,8 % посчитали, что он немного понизился [1].

Впечатляют данные опросов, проведенных Фондом «Общественное мнение». Так, в январе 2011 года 83 % россиян высоко оценивают уровень распространения коррупции в России (+3 % к результатам аналогичного опроса в октябре 2010 года), 46 % опрошенных считают, что уровень коррупции в стране повышается (+10 %), 34 % не отмечают роста (–7 %) и лишь 8 % по-прежнему указывают на снижение уровня коррупции.

Фонд «Общественное мнение» составляет индекс «Коррупция в России», который измеряется в пунктах и может колебаться в пределах от 0 до 100. Значение индекса меньше 50 пунктов указывает на преобладание позитивных оценок,

больше 50 – негативных. Значение в 50 пунктов показывает баланс положительных и отрицательных оценок. Анализируя данные за январь 2011 года, можно заметить, что индекс «Коррупция в России» по сравнению с 2009 годом вырос и показал самый высокий и негативный результат за последние годы: 79,1 пункт (для сравнения: 2009 год – 77,6, июль 2010 года – 74,8).

В России ситуация осложняется переплетением бизнеса и власти: у успешного бизнеса появились административные ресурсы, а у власти – денежная мотивация. Такая тесная взаимосвязь вызвала всплеск коррупции, подрывающей доверие к современной российской власти. Действительно, в общественном сознании практически любой чиновник воспринимается как взяточник, хотя бы и как потенциальный. Так, из отчета Transparency International следует, что в России наиболее коррумпированными являются государственная служба и суды (84 % опрошиваемых), на втором месте – Госдума РФ (62 %), на третьем – политические партии (61 %). Это подтверждают и результаты социологических исследований, проведенных российскими организациями. По данным ВЦИОМ, с 2008 года по 2009 год жители России укрепились в своем мнении, что причина коррупции заключается в жадности и аморальности чиновников (2008 – 39 %, 2009 – 44 %), кроме того, инициаторами коррупционной сделки респонденты в большинстве своем считают исключительно чиновников.

Согласно данным генерального прокурора России Ю. Чайки, средний размер взятки в стране вырос на треть и достиг в начале 2010 года 30,5 тыс. р. против 23,1 тыс. в 2009 году [4], что, по информации Росстата, практически соответствует среднемесячной зарплате госслужащего в России (35 тыс. р.). Однако по итогам 2010 года (по сообщению Департамента экономической безопасности МВД России) средняя сумма взятки выросла уже до 61 тыс. р. Что же касается московских чиновников, то по заявлению исполняющего обязанности главы управления СК РФ по Москве, средняя сумма взятки, получаемой должностными лицами, привлеченными

к уголовной ответственности в 2010 году, превысила 500 тыс. р.

Фактически на всех уровнях власти образовались неформальные объединения коррумпированных чиновников, политиков, общественных деятелей и бизнесменов. Такие коррупционные группы легко входят в преступный сговор, решая задачи по продвижению своих политических, финансовых и в т. ч. кадровых интересов. Данная особенность их поведения способствует самовоспроизводству коррупции. На руководящие и ответственные государственные должности организованными коррупционными группами выдвигаются представители, которые втягивают в противоправную деятельность новых людей. Создаются условия, при которых некоррумпированные чиновники лишаются перспектив служебного роста. Отказываясь участвовать в противоправной деятельности, такие чиновники все равно остаются в прямой служебной зависимости от своих коррумпированных коллег и руководства. Как следствие, среди некоррумпированных служащих снижается мотивация к добросовестному исполнению своих обязанностей и ответственность за результат работы. В итоге процесс коррумпирования здоровой части чиновничества происходит значительно быстрее, чем осуществляется противодействие коррупции.

Таким образом, к институциональным причинам возникновения коррупции в госуправлении можно отнести кадровую коррупцию. Криминологические исследования, посвященные изучению коррупционной пораженности различных категорий должностных лиц, показывают, что наиболее уязвимыми с коррупционной точки зрения являются руководящие должности. Нельзя не согласиться с позицией таких ученых, как С.С. Сулакшина и С.В. Максимова, которые полагают, что формирование клановости и семейственности является наиболее опасной и губительной для неразвитых демократических обществ формой группирования и рекрутирования элит, поскольку здесь связующим людей началом выступают не личностные свойства и достоинства, а случайные биологические

и природные отношения родства, кумовства, землячества и т. д.

В итоге нация ослабевает, дробится на множество конкурирующих родов, возникают сегрегация, неравенство и несправедливость, приводящие этнос к самоуничтожению. По мнению экспертов, опасность этой ситуации состоит в ограничении конкуренции и подавлении отбора лучших людей, что приводит к коррупции и загниванию всей системы государственного управления.

Данный технологический произвол в конечном счете ведет к таким негативным фактам, как «нестабильность и реорганизации – 69,2 % (опрошенных), непрофессионализм – 53,8 %, отсутствие объективной оценки и стимулирования труда – 53,8 %, низкая производственная культура – 48,1 %, текучесть кадров – 48,1 %, имитация бурной деятельности – 23,1 %» [1].

Следовательно, в государственном управлении нарастает клановая корпоративность, т. е. при принятии управленческих решений преобладает групповой, узкий, клановый интерес, который можно объяснить только коррупционными отношениями.

Однако кадровая коррупция способствует не только снижению профессионализма аппарата, катализирует традиционные формы коррупции, но и разрушает легитимность государственной власти в глазах населения. Различные исследования подтверждают данный аргумент – тотальное распространение коррупции происходит на фоне резкого падения уровня недоверия органам государственной власти: 66 % опрошенных не обращаются в правоохранительные органы, а 76 % – в суды. 92 % опрошенных считают, что бизнес использует коррупцию, чтобы повлиять на государственные решения, законодательство и государственное регулирование [1].

Отмечается возросшая сложность взаимодействия между различными группами населения и сотрудниками органов государственной власти, которые активно поддерживаются политиками и СМИ. Здесь можно выделить два аспекта. Во-первых, представительные и исполнительные

органы власти всех уровней крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о механизмах принятия властных решений, о бюджетном процессе; крайне ревниво относятся к попыткам контроля за своей деятельностью со стороны некоммерческих общественных организаций. При этом отказы в предоставлении информации, в проведении общественных слушаний, в допуске на заседания всякого рода комиссий чаще всего мотивируются чиновниками: а) некомпетентностью этих организаций; б) их неорганизованностью, т. е. невозможностью добиться от них толковых предложений, выполненных по определенной форме и в определенный срок; в) тем, что процедура общественного участия не урегулирована законодательно.

Данная позиция бюрократии резко противоречит большей части мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, который предполагает активное участие в противостоянии с коррупцией как всего российского общества, так и гражданских организаций. И в Национальном плане, и в Федеральном законе «О противодействии коррупции» многократно повторяются положения о значении и месте гражданского контроля. Однако же на практике эти положения входят в жесткое и очевидное противоречие с реалиями современной российской жизни. Таким образом, можно констатировать, что органы власти Российской Федерации за крайне редкими, почти уникальными исключениями категорически не приемлют никакого вмешательства организаций гражданского общества и отдельных граждан в свою деятельность. В подавляющем большинстве случаев они рассматривают такое вмешательство, даже аргументированное и сопровождаемое документами и фактами, как некий нонсенс, а то и как посягательство на основы конституционного строя.

Во-вторых, бюрократический аппарат пытается замедлить формирование механизмов реального противодействия коррупции. Это утверждение подтверждает тот факт, что Россия оказалась в числе тех стран, которые

на Конференции стран-участниц Конвенции ООН против коррупции в ноябре 2010 года заблокировали принятие действенного механизма за выполнением странами-участницами требований этой Конвенции. Прикрываясь словами про «защиту суверенитета» и о невозможности допустить «вмешательство во внутренние дела» такие страны, как Ангола (Индекс Восприятия Коррупции 2010 года – 1,9 балла, 168 место), Венесуэла (2,0 балла, 164 место), Алжир (2,9 балла, 105 место), Зимбабве (3,0 балла, 101 место), Иран (2,2 балла, 146 место), Китай (3,6 балла, 79 место), Пакистан (2,3 балла, 143 место) и Россия (2,1 балла, 154 место), выступили против проведения независимых проверок, участия в таких проверках гражданского общества и публичного обсуждения докладов о состоянии дел с коррупцией в странах, ратифицировавших Конвенцию ООН.

Таким образом, с одной стороны – высокий уровень общественных потребностей и ожиданий, падение доверия населения к государственным органам управления, с другой – непонимание роли государственного управления, особенно в условиях неопределенности и рисков глобального экономического кризиса. Такое негативное взаимодействие тормозит не только развитие государственного управления, но и осуществление государственными служащими своих функций, которые необходимы и обществу, и гражданам. Функции делегированы им законодательно, за их результаты они несут ответственность, так же установленную законом.

Коррупция отражает состояние дисфункции государственного и муниципального управления с неэффективностью деятельности бюрократии в отсутствие должного гражданского, а также иного (административного, правового, финансового, информационного) контроля. Следовательно, в коррупционных взаимодействиях подвергаются деформации отношения внутригосударственные, управленческие. Происходит искажение самого субъекта системы управления – государственные служащие превращаются в особый корпоративный соци-

альный слой, направляющий полученные им управленческие полномочия не на организацию функционирования системы, а на собственное автономное существование («нерациональная» бюрократия). Формирование такого автономного субъекта является основой выделения коррупции как самостоятельного типа социальной системы. Таким образом, из частной преступ-

ной практики коррупция вырастает в системную социальную проблему, где фактически причины, порождающие коррупцию (недостатки законов, принципов и методов государственного регулирования и т. п.), с одной стороны, приводят к потерям от коррупции, но с другой стороны, та же коррупция является стихийным методом компенсации данных причин.

### Список литературы

1. Барометр мировой коррупции – 2010. URL: <http://www.transparency.org.ru/barometr-mirovoi-korruptcii/barometr-mirovoi-korruptcii-2010> (дата обращения: 20.12.2010).
2. *Кауфманн Д., Краай А., Зойдо-Лобатон П.* Значение государственного управления. URL: [http://icps.com.ua/pub/files/34/65/significance\\_public\\_management\\_rus.pdf](http://icps.com.ua/pub/files/34/65/significance_public_management_rus.pdf) (дата обращения: 14.08.2014).
3. Проблемы применения международных рейтингов: общество, государство, экономика / под общ. ред. О.К. Ястребовой. М., 2009. 164 с.
4. *Чайка Ю.* Взятки потяжелели. Чиновники стали брать по-крупному. URL: <http://www.rg.ru/2010/10/13/vzyatki-site.html> (дата обращения: 12.10.2009).

### References

1. *Global Corruption Barometer – 2010.* Available at: <http://www.transparency.org.ru/barometr-mirovoi-korruptcii/barometr-mirovoi-korruptcii-2010> (accessed 20 December 2010) (in Russian).
2. Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. *Znachenie gosudarstvennogo upravleniya* [Governance Matters]. Available at: [http://icps.com.ua/pub/files/34/65/significance\\_public\\_management\\_rus.pdf](http://icps.com.ua/pub/files/34/65/significance_public_management_rus.pdf) (accessed 14 July 2014).
3. *Problemy primeneniya mezhdunarodnykh reytingov: obshchestvo, gosudarstvo, ekonomika* [Problems of Applying International Rankings: Society, State, Economy]. Ed. by Yastrebova O.K. Moscow, 2009. 164 p.
4. Chayka Yu. *Vzyatki potyazheleli. Chinovniki stali brat' po-kрупному* [Bribes Have Grown Larger. Officials Playing for High Stakes]. Available at: <http://www.rg.ru/2010/10/13/vzyatki-site.html> (accessed 12 October 2009).

***Shediy Mariya Vladimirovna***

Orel Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Orel, Russia)

## **CORRUPTION AS A SYSTEMIC PROBLEM OF INEFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA**

One of the most significant factors reducing the efficiency of governance in Russia is systemic institutional corruption. This phenomenon largely supersedes the mechanisms of state power and becomes its backbone. Officials involved in corruption compromise the work of public administration, turning it into the instrument of crime. Especially dangerous is the ability of corruption to reproduce itself.

Corruption, which became widespread in Russia in the early 1990s due to the lacking balanced system of state regulation of market economy, is nowadays the main factor of degrading public administration.

## **ФИЛОСОФИЯ. СОЦИОЛОГИЯ. ПОЛИТОЛОГИЯ**

The large scale of institutional corruption in Russia proves the measures taken by the state to be inefficient. More than that, the state has failed to organize a control system aimed to solve this problem.

**Keywords:** *corruption, efficiency of public administration, official corruption, government dysfunction.*

*Контактная информация:  
адрес: 302028, г. Орёл, бульвар Победы, д. 5а;  
e-mail: m\_v\_shedij@mail.ru*

Рецензент – *Ульяновский В.И.*, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления института экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова