

УДК 23.00.02

Кондратенко Г.Г.*Московский городской университет управления Правительства Москвы***АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация. В статье рассмотрены источники, движущие силы и инструменты коррупции, а также потери от коррупции как результат деятельности коррупционеров. Показано, что применение на практике имеющихся уже в достаточном количестве аналитических инструментов для определения значения антикоррупционной составляющей тех процессов, которые связаны с административным управлением, позволяет не только давать качественную оценку этого параметра деятельности государственных гражданских служащих, но и прогнозировать последствия шагов, осуществляемых в ходе реформирования чиновничьей среды. Актуальность этой проблемы связана с высоким уровнем коррупционных проявлений в среде российского чиновничества.

Ключевые слова: коррупция, коррупционная ситуация, социальная деградация, факторы коррупционной деградации общества.

G. Kondratenko*Moscow City Government University of Management***ANTICORRUPTION COMPONENT OF ADMINISTRATIVE MANAGEMENT**

Abstract. The article considers the sources, driving forces and instruments of corruption, as well as losses from corruption as a result of corruptioners' activity. It is shown that the implementation of analytical tools that are already available to determine the importance of anticorruption component of the processes that are connected with administrative control allows us not only to give a qualitative evaluation of this parameter of measuring the activity of civil servants, but also to forecast the consequences of bureaucratic environment reformation. The urgency of this problem is related to the high level of corruption in Russian bureaucracy.

Key words: corruption, corruption situation, social degradation, factors of corruption society's degradation.

Согласно индексу GRTCS (Governance Research Indicator Country Snapshot – Страновой обзор по индикатору состояния государственного управления), который определяется один раз в два года Всемирным банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как качество за-

конодательства, верховенство закона и основанный на них контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Трансперенси Интернешнл», Россия до последнего времени среди 146 стран занимала 90-е место.

Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и

бизнеса. Согласно данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64% вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов Правительства РФ, сокращение уровня непрозрачности в среднем на 1 пункт коррелирует с увеличением сред-

негодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долл. США, ростом прямых иностранных инвестиций по отношению к валовому внутреннему продукту на 1% и сокращением инфляции на 0,46%.

Коррупция как социально-экономическое явление имеет четыре основных составных части, которые в виде двухуровневого тезауруса, построенного на основе планетарной модели, показаны на рис. 1.

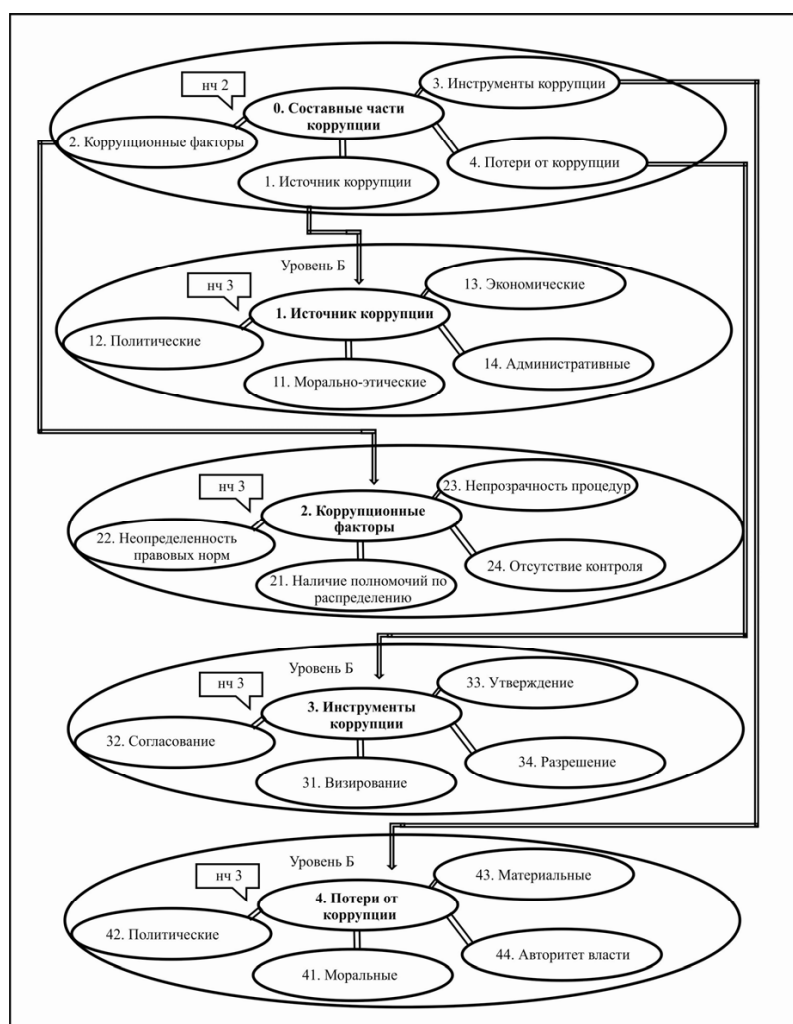


Рис. 1. Двухуровневый тезаурус составных частей коррупции

Они включают: 1) источники коррупции, т. е. причины, ее порождающие; 2) коррупциогенные факторы – движущие силы коррупции, определяющие её характер и отдельные черты; 3) инструменты коррупции, представляющие собой средства, с помощью которых коррупционеры достигают своих нелегальных целей; 4) потери от коррупции как результат деятельности коррупционеров.

Каждая из составных частей раскрывается на следующем логическом уровне.

К основным источникам коррупции здесь отнесены морально-этические (наличие авторитета: разрешать – не разрешать), политические (наличие права выбора: выбирать – не выбирать), экономические (наличие экономических рычагов: финансировать – не финансировать) и административные (наличие власти: принуждать – не принуждать).

Базовыми коррупциогенными факторам являются: наличие полномочий по распределению, неопределённость правовых норм, непрозрачность процедур, отсутствие контроля.

Главными инструментами коррупции являются визирование, согласование, утверждение и разрешение.

Наиболее распространёнными последствиями коррупции являются моральные, политические, материальные потери и снижение авторитета власти.

Например, к *материальным последствиям коррупции* в органах государственной власти относятся следующие основные явления [2, с. 64-66]. Во-первых, расширяется теневая экономика, что приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета, в результате государство те-

ряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения им бюджетных обязательств. Во-вторых, нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто незаконно смог получить преимущества. Это влечёт за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции. В-третьих, замедляется появление эффективных частных собственников, в первую очередь – из-за нарушений в ходе приватизации, по причине искусственных банкротств, как правило, сопряжённых с подкупом чиновников. В-четвёртых, неэффективно используются бюджетные средства, в частности при распределении государственных заказов и кредитов, что сказывается на бюджетных проблемах страны. В-пятых, повышаются цены за счёт коррупционных «накладных расходов», от чего страдает потребитель-народ. В-шестых, у агентов рынка появляется неверие в способность власти устанавливать, контролировать и соблюдать честные правила рыночной игры. В этой связи ухудшается инвестиционный климат и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства и обновления основных фондов. Наконец, расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях, что ведёт к уменьшению эффективности их работы, а значит, и к снижению эффективности экономики страны в целом.

В *социальной сфере* по причине коррупции отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджет-

ный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы. Следствием этого является закрепление и увеличение имущественного неравенства и бедности большей части населения. Продажность чиновничества подстёгивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких групп за счёт наиболее уязвимых слоёв населения. Коррупция приводит к дискредитации права как основного составного инструмента регулирования жизни государства и социума. В общественном сознании формируется представление о незащитности граждан, как перед преступностью, так и перед лицом власти, чему способствует, в частности, коррумпированность правоохранительных органов, ведущая к укреплению организованной преступности. Последняя, срачиваясь с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается ещё в большей мере, получая доступ к политической власти и возможностям по отмыванию денег. Всё это приводит к повышению социальной напряжённости, бьющей по экономике страны и угрожающей её политической стабильности.

Коррупция приводит к *прямым потерям*, порождаемым недобором бюджетных средств, поскольку взятки – своеобразный теневой налог, внесённый за обслуживание теневых отношений граждан и чиновников. Отметим, что эти деньги могли бы поступить в государственную казну для использования в общественно полезных целях. Иначе говоря, эти средства можно рассматривать как потенциальные потери бюджета.

Имеют место и *косвенные потери* от коррупции, которые, среди прочего,

выражаются в снижении эффективности функционирования экономической системы страны. Косвенный ущерб связан с падением престижа страны, ростом обычной и организованной преступности, падением уровня обеспечения национальной безопасности из-за коррупции в вооружённых силах.

Для оценки косвенного влияния коррупции на экономику используются:

- 1) агрегированные показатели экономического развития;
- 2) индикаторы институционального типа;
- 3) социально-политические индикаторы;
- 4) индикаторы, характеризующие уровень коррупции [1].

Одним из способов оценки прямых и косвенных потерь от коррупции являются социологические опросы и экспертизы. Так, результаты российских исследований состояния системы государственного управления свидетельствуют о коррумпированности государственного аппарата, низкой эффективности государственной власти, падении доверия общества к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведённых фондом «Общественное мнение» в 2004–2005 гг. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности чиновников по оказанию государственных услуг (более 71% опрошенных). Более 76% опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате. Судя по этим данным, эффективность антикоррупционной деятельности в нашей стране находится на невысоком уровне.

В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ чиновничество признано замкнутой и подчас просто надменной кастой, рассматривающей государственную службу как разновидность бизнеса. В этой связи основными задачами определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственных служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

Что собой представляет и в чём проявляется коррупция?

Вне зависимости от уровня управленческой иерархии *коррупция* представляет собой любое незаконное использование лицом своего публичного статуса.

Это деяние сопряжено с получением выгоды, как для себя, так и для своих близких, вопреки законным интересам общества и государства, либо с незаконным предоставлением такой выгоды лицу, а также подкупом, включая получение или дачу взятки.

Под *лицами, имеющими публичный статус*, в сфере управления мегаполисом подразумеваются физические лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях.

В российском законодательстве выделяются три вида коррупционных правонарушений: гражданско-правовые, служебно-административные и уголовные [3, с. 464].

По мнению современных отечественных законодателей, коррупция представляет собой постоянно са-

мовоспроизводящееся явление, коренящееся в недрах самого уклада социальной жизни, не признающее культурно-этических и территориальных границ [4]. С их точки зрения, искоренение коррупции или быстрое и устойчивое её низведение до социально незначительного уровня на основе лишь срочной целевой программы реализовать невозможно. Борьба против коррупции должна являться постоянной функцией государства и заботой всего общества. В этой связи желательно создание стабильных общенациональных основ ограничения распространения и самовоспроизводства коррупции, рассчитанных на длительную перспективу и опирающихся на федеральное и региональное законодательство. В значительной степени эта проблема характерна и для московского мегаполиса.

Стратегическое управление крупной городской агломерацией является сложным процессом взаимодействия городского сообщества, с одной стороны, и органов государственной, городской, окружной и районной власти – с другой. Это взаимодействие осуществляется в ходе реализации интересов членов сообщества путём предоставления органами управления разного рода услуг, в частности административного или жилищно-коммунального характера. Эти интересы также могут быть ограничены чем-либо, например, действующими законами или подзаконными актами, а также дефицитом чего-либо, скажем, земли под застройку. В любом случае власть по отношению к членам сообщества осуществляет распределительную функцию, носящую служебный (обеспечивающий) или разрешительный

характер по отношению к использованию некоторого ресурса.

Повседневная практика показывает, что в процессе жизнедеятельности граждан или организаций их спрос на что-либо ограничен дефицитом услуг или ресурсов, что в конечном итоге сказывается на их жизненном уровне или на величине их накоплений. Это

На рис. 2 эта цепочка представлена в виде модели, основанной на использовании эволюционно-временного фрактального конструкта¹. Модель иллюстрирует самовоспроизводство отношений между гражданами или организациями, с одной стороны, и чиновничеством – с другой.

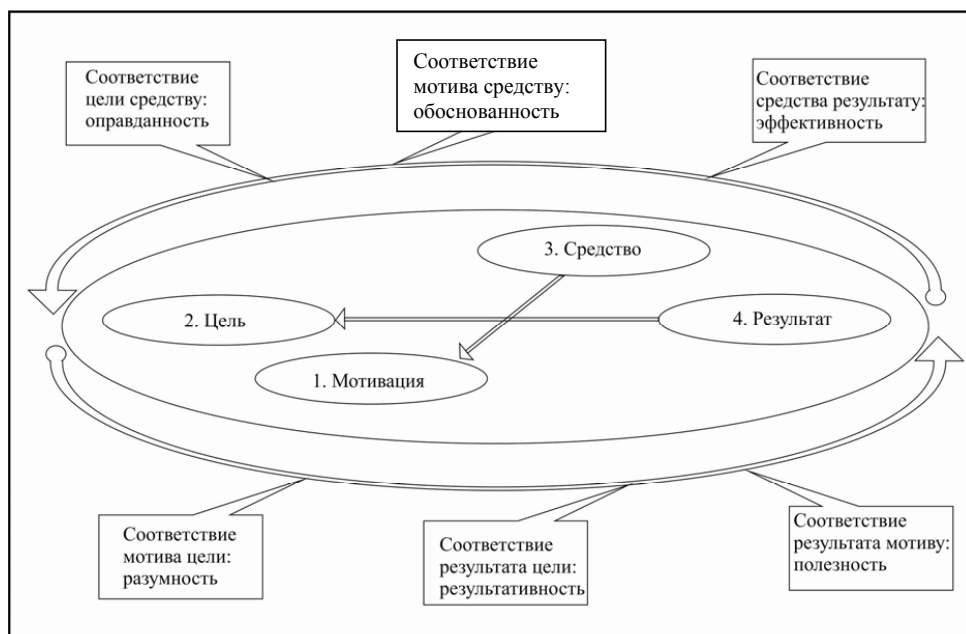


Рис. 2. Модель критериев оптимальности на основе эволюционно-временного фрактального конструкта

означает, что взаимодействие между городским сообществом и властями города осуществляется по замкнутой логической цепочке: цель – удовлетворение спроса граждан или организаций – средство: работа или разрешение чиновников – результат: получение гражданами или организациями услуг или ресурсов; мотивация – потребление или накопление гражданами или организациями.

В соответствии с этой моделью одним из критериев оптимальности системы управления взаимоотношениями представителей городского общества и чиновничества является

¹ Теоретическая модель процесса оптимизации на основе различных критериев оптимальности разработана НИЦ МГУУ Правительства Москвы в ходе выполнения научно-исследовательской работы «Методы оптимизации решений по стратегическому развитию мегаполиса» (код фанга 1.1.44).

социальная эффективность, которая определяется как степень соответствия средства результату. Иными словами, показатель социальной эффективности в данном случае играет роль некоторого соотношения между социальной значимостью работы или разрешения, осуществляемых представителями городской власти, и практической ценностью либо стоимостью услуг или ресурсов, полученных гражданами или организациями. При этом необходимо иметь в виду, что реальная и официальная ценность (стоимость) могут не совпадать между собой.

Дополнительная цена, которую гражданам или организациям вынужденно или добровольно приходится платить чиновничеству за услуги или доступ к ресурсам, является *взяткой* (подкупом, мздой, лихоимством). При условии того, что услуги или ресурсы по своим качествам соответствуют интересам граждан или организаций, соотношение между официальной стоимостью услуг или доступа к ресурсам и суммой неофициальной и официальной их стоимости является количественным показателем коррумпированности чиновничества – *коэффициентом коррумпированности*.

Существуют разнообразные методы оценки коррупции, в основу которых положен коэффициент коррумпированности, являющийся одним из оснований для ранжирования. Среди них можно выделить индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions

Index), разработанный специалистами международной общественной организации «Трансперенси Интернешнл». Например, в 2007 г. индекс СРТ России и Индии составил 2,7 пункта (они разделили 71-е место). Первые места заняли Финляндия (9,7), Дания и Новая Зеландия (по 9,5). Широко известны также индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom), разработанный фондом Heritage Foundation, индекс непрозрачности (the Opacity Index), а также проекты Мирового банка реконструкции и развития. Таким образом, на практике используется достаточное количество аналитических инструментов для определения значения антикоррупционной составляющей тех процессов, которые связаны с административным управлением. Они позволяют не только давать качественную оценку этого параметра деятельности государственных гражданских служащих, но и прогнозировать последствия шагов, осуществляемых в ходе реформирования чиновничьей среды.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Россия и коррупция: кто кого: доклад фонда ИНДЕМ. – М., 1998.
2. Сатаров Г.А. Антикоррупционная политика. – М.: СПАС, 2004. – 368 с.
3. Топорнин Б.Н. Юридическая энциклопедия. – М.: Юрист, 2001. – 1272 с.
4. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – 30 декабря. – № 4823.