

Е. П. Тавокин, О. В. Широкова, Ж. А. Шишова  
КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

*ТАВОКИН Евгений Петрович – доктор социол. наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. E-mail: tavokin@mail.ru*  
*ШИШОВА Жанна Алексеевна – заведующая Научно-образовательным центром «Государственная служба и управление» РАНХиГС, канд. юр. наук. E-mail: shishova\_zhanna@bk.ru*  
*ШИРОКОВА Олеся Вадимовна – канд. соц. наук, доцент РАНХиГС. E-mail: laisrom@mail.ru*

**Аннотация.** В статье анализируется ситуация с коррупцией в современной России. Для ее изучения в мае–июле 2013 г. был проведен опрос государственных служащих. Им отводилась роль внутренних экспертов для оценки коррупции.

Была поставлена цель – с помощью полученных данных сформировать обобщенный портрет российского коррупционера, определить его основные характеристики. Из общей группы экспертов на основе соответствующих мотивов поступления на госслужбу была выделена группа потенциальных коррупционеров. Далее последовательно проводился анализ различий в оценках разными группами экспертов степени распространения коррупции, ее типичных форм, факторов, порождающих коррупцию в органах государственной власти, действенности антикоррупционных мер и других

Портрет коррупционера выглядит следующим образом. В общей массе госслужащих он составляет менее 25%. Это преимущественно мужчина 30–49 лет, чаще всего юрист с не очень большим стажем работы (3–5 лет) в органах власти. Он вполне искренне ориентирован на

CORRUPTION IN STATE SERVICE

*TAVOKIN Evgeniy Petrovich – Doctor of Social Sciences; Professor, Russian Academy for Public Administrative under the President of the Russian Federation. E-mail: tavokin@mail.ru*  
*SHISHOVA Zhanna Alekseevna – Head of Scientific Centre “Public Service and Management”, Russian Academy for Public Administrative under the President of the Russian Federation; Candidate of Law. E-mail: shishova\_zhanna@bk.ru*  
*SHIROKOVA Olesya Vadimovna – Candidate of Sociological Sciences; Associate Professor, Russian Academy for Public Administrative under the President of the Russian Federation. E-mail: laisrom@mail.ru*

**Abstract.** The article considers the corruption in modern Russia. The paper is based on the sociological study conducted in May – July 2013 and involved a survey of public servants. Public servants played a role of experts to give an internal assessment of the corruption.

The purpose was to build a generalized portrait of a Russian corruptionist and to define the main characteristics.

A group of the potential corrupt was singled out based on the motives to enter public service.

To achieve the goals set, the author gives analysis of different evaluations of the level of corruption by different expert groups, its typical forms and factors, and the effectiveness of anti-corruption measures.

A corrupt official can be portrayed in the following way. The share of the corrupt officials makes up the minority: less than 25%. They are mainly men aged 30-49; most of them are lawyers whose work experience in the public sector is not very big (3 - 5 years). He is really focused on the model of “life success” implemented in Russia during the last quarter-century; this model implies gaining profit by any means, enrichment at any cost, pure

воспроизводство внедряемой четверть века в России модели «жизненного успеха», не исключая обогатившейся любой ценой, ориентированной на потребительство. Наибольшее беспокойство у коррупционера вызывает перспектива слома сложившейся системы жесткого «отрицательного» кадрового отбора, когда на высшие должности назначаются не по компетенциям, а другим мотивам.

В качестве главного фактора развития коррупции определено морально-этическое разложение современного российского общества. В качестве стратегического направления преодоления коррупции предлагается формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению, восстановление в общенациональном масштабе во многом уже разрушенной шкалы традиционных нравственных ценностей.

**Ключевые слова:** коррупция, государственная служба, антикоррупционная политика, взятка, криминал.

consumerism, cynicism, and hypocrisy. The greatest concern of the corrupt official is the collapse of the existing system of lowest quality personnel selection where good-for-nothing persons are appointed for the top positions.

The moral decay of the modern Russian society lies in the basis of the prospering corruption. To combat corruption a negative public attitude towards corrupt practices should be encouraged, and traditional moral values should be recovered nationwide.

**Keywords:** corruption, public service, anti-corruption policies, bribery, criminal

Коррупция – один из механизмов взаимодействия криминальной части бизнеса (шире – экономической деятельности) с криминальной частью органов власти (госчиновниками). И те, и другие в конечном счете обворовывают народ. Уровень коррупции зависит от типа организации общества (политической и экономической модели, идеологии), который предопределяет его состояние (здоровое или больное). При нормальной организации социума коррупция протвояественна, с ней борются, и она если и присутствует, находится на пренебрежительно низком уровне. При ненормальной организации общества коррупция естественна, она процветает.

Коррупция стала нормой практически во всех сферах жизнедеятельности современной России. Она уже не столько угрожает важнейшим сферам общества, сколько является их органичной составной частью. Можно смело утверждать, что коррупция в России приобрела устойчивый системный характер. **Причин** создавшейся ситуации множество. К числу наиболее фундаментальных относятся:

- содержание решений и направленность действий государственных структур определяются преимущественно частными интересами людей, находящихся у власти или способных на нее влиять;
- доходы от коррупционной деятельности, как правило, значительно превышают официальный заработок;
- за годы «демократии» вместо традиционных нравственных ценностей центральное положение заняли императивы личного преуспевания, наживы и обогащения, деньги стали мерилем и эквивалентом жизненного благополучия. Коррупция в массовом сознании воспринимается как норма и необходимый элемент деловой и правовой культуры;

- практически не соблюдается презумпция неотвратимости наказания за коррупционную деятельность. До суда доходит исчезающе малая часть коррупционных дел, а судебные решения носят преимущественно половинчатый характер. Причем тех, кто давал взятки, к уголовной ответственности привлекается в 2 раза больше, чем тех, кто эти взятки получал. Институт конфискации имущества практически не применяется;
- исполнительная власть лишь имитирует борьбу с коррупцией, она не только не противостоит коррупции, но и активно в ней участвует. Во многом по этой причине в законодательную и нормативную базу закладывается множество коррупционных ниш, которые способствуют живучести и дальнейшему распространению коррупции.

Россия уже в течение более 20 лет входит в число стран с очень высоким уровнем коррупции. Из доклада международной неправительственной организации Transparency International (TI) можно узнать, что по состоянию на декабрь 2011 г. Россия по уровню восприятия коррупции занимает 143-е место из 182 возможных. «Соседями» РФ являются Азербайджан, Коморские острова, Мавритания, Нигерия, Восточный Тимор, Того и Уганда<sup>1</sup>.

Оценки международных экспертов подтверждают и российские социологические службы. Так, по данным ВЦИОМ, динамика оценки в массовом сознании степени распространения коррупции в России на конец 2012 г. выглядела следующим образом<sup>2</sup>.

**Таблица 1** Распределение ответов на вопрос: «Как бы Вы оценили степень распространения коррупции в обществе в целом?» (закрытый вопрос, один ответ), %

| Оценка                    | 2006 | 2007 | 2008 | 2012 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Очень высокая             | 41   | 31   | 30   | 29   |
| Высокая                   | 37   | 44   | 44   | 46   |
| Средняя                   | 13   | 13   | 19   | 19   |
| Низкая                    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Считаю, что коррупции нет | 1    | 0    | 0    | 0    |
| Затрудняюсь ответить      | 8    | 11   | 6    | 4    |

Согласуются с этими оценками и данные других социологических служб. В частности ежегодные опросы общественного мнения Левада-Центра, проведенные с 2001 по 2012 г., показали, что количество респондентов, считающих, что воровства и коррупции в стране за 10–12 лет стало больше, увеличилось с 11 до 50%. Наиболее коррумпированными, по мнению россиян, являются органы власти: местной, федеральной, правоохранительной, судебной. При этом за 7 лет произошел довольно заметный рост масштабов коррупции. Системы управления в любой сфере современной России устроены таким образом, что и возникновение проблем, и, особенно, их решение практически не могут обойтись без участия чиновников, которые явно или неявно, формально или неформально вписываются в любую управленческую цепочку и могут активно вмешиваться в деятельность как частных, так и государственных структур, никогда не забывая извлечь какую-либо (иногда – значительную) выгоду для себя. В результате так называемая административная рента

<sup>1</sup> См.: <http://ria.ru/society/20111201/503135867.html#ixzz2Lun1bRxo>.

<sup>2</sup> Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 24–25 ноября 2012 г. Опрошено 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113417>. Пресс-выпуск №2177.

составляет солидную, часто основную часть доходов чиновников. Масштабы этой «ренты» оценить по понятным причинам весьма затруднительно.

Согласно проведенному Фондом «Общественное мнение» во второй половине 2010 г. опросу «Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации» в 70 субъектах РФ с выборкой 17 500 респондентов, население России в течение 2010 г. потратило на взятки не менее 164 млрд руб.<sup>3</sup>. Но существует еще и так называемая деловая коррупция. Ее масштабы многократно больше. По оценкам ООН, ежегодно в мире легализуется до 500 млрд долл. так называемых «грязных денег», поступающих из России, в том числе и по каналам коррупции, что составляет около 8% от общего объема международной торговой деятельности. Р. Нургалиев в 2008 г., бывший в ту пору главой МВД РФ, оценил ущерб, который наносит коррупция экономике России, в 40 млрд руб. в год. По данным фонда ИНДЕМ, общий объем взяток в нашей стране в 2009 г. составил не менее 319 млрд долл. По свидетельству С. Шевченко, уровень коррупции в РФ по состоянию на конец 2012 г. оценивается примерно в 240 млрд долл. в год, что сопоставимо с федеральным бюджетом<sup>4</sup>. Такой разброс оценок говорит о том, что вычислить точно объем коррупционного рынка – занятие безнадежное. Ясно одно: рынок этот огромен, а наносимый стране ущерб колоссален.

В мае-июле 2013 г. учеными Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) было проведено исследование состояния, факторов и механизмов противодействия коррупции. *Цели исследования* – выявление причин неэффективности существующих механизмов противодействия коррупции в системе государственной службы и обоснование направлений и характера необходимых корректив. *Объект исследования* – массовое сознание граждан России. *Предмет исследования* – отражение в массовом сознании коррупции в системе государственной службы. В силу весьма сложной дифференциации видов, форм, механизмов, масштабов коррупции в качестве составной части объекта исследования было выделено специализированное сознание самих государственных служащих и предпринимателей. Такая дифференциация объекта обусловлена традиционным делением коррупции на *бытовую* и *деловую*. Состояние обоих видов коррупции предполагалось изучать с помощью массового опроса и ее экспертных оценок предпринимателями. Государственным служащим отводилась роль источника информации о состоянии и механизмах коррупции изнутри. В результате методика исследования включала три полевых документа: «Анкета жителя России», «Анкета государственного служащего» и «Анкета предпринимателя». В соответствии с этим было сформировано три массива эмпирических данных.

*Первый массив* формировался с помощью анкетного опроса взрослых жителей России. Использовалась стратифицированная многоступенчатая квотная случайная (на последней ступени) выборка. Квоты определялись как реальные доли взрослого населения во всех федеральных округах. Помимо квотных соотношений репрезентация выборочной совокупности обеспечивалась по двум параметрам – полу и возрасту. После апостериорной коррекции в реальном (исследовательском) массиве данных ошибка репрезентации не превысила 2% от номинальных значений критериальных показателей. Объем выборочной совокупности составил 1008 респондентов.

<sup>3</sup>[http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1/doklad\\_kor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1/doklad_kor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=116f09004739f0c7a2a4eeb4415291f1).

<sup>4</sup> См.: <http://forum-msk.org/material/society/9590865.html>.

Второй массив был образован на основе экспертного опроса госслужащих как непосредственно по месту их работы, так и путем опроса обучающихся в РАНХиГС. Общий объем данного массива – 169 документов. Половозрастные и профессиональные характеристики экспертов этой группы в целом соответствовали параметрам генеральной.

Третий массив (предпринимателей) был получен аналогичным образом. Общий объем данного массива – 82 документа. Качественный состав экспертов группы оказался весьма разнообразным и репрезентировал российских предпринимателей достаточно полно.

Оценки степени распространения коррупции среди государственных служащих представлены в таблице 2.

**Таблица 2** Распределение ответов на вопрос: «Насколько, по Вашему мнению, коррупция распространена среди государственных служащих?», %

|  | Жители России | Госслужащие | Предприниматели |
|--|---------------|-------------|-----------------|
| Большинство госслужащих причастны к коррупции        | 50            | 18          | 50              |
| В коррупцию вовлечена примерно половина госслужащих  | 30            | 23          | 24              |
| К коррупции причастно меньшинство госслужащих        | 10            | 34          | 15              |
| Коррупция на государственной службе – редкое явление | 2             | 8           | 1               |
| Затрудняюсь ответить                                 | 8             | 18          | 10              |

Сходство оценок жителей России и предпринимателей обусловлено тем, что они, хотя и на разных уровнях, в системе коррупции играют одинаковую (условно говоря, страдательную, жертвенную) роль, так как контактируют непосредственно с чиновниками, которые объективно способны «помочь» в решении возникающих проблем. Оценки эти весьма жесткие: половина жителей России и предпринимателей полагает, что к коррупции причастно большинство госслужащих. При этом среди жителей России наблюдается четкая обратная зависимость между численностью сторонников такой оценки, с одной стороны, и уровнем образования и материальным положением, с другой: она снижается с 67% у имеющих неполное или основное среднее образование до 45% у респондентов с высшим образованием или ученой степенью. У граждан с низким материальным положением она равна 59%, а у тех, кто оценил свой материальный уровень выше среднего, – 40%. У образованных и материально обеспеченных граждан проблем, требующих обращения к чиновникам, существенно меньше, да и решаются они, в основном минуя коррупционные схемы. Наиболее отчетливо это выражено в молодой (25–29 лет) и средней (30–39 лет) возрастных группах: среди них сторонников данной точки зрения 42%. Это означает, что молодые, обеспеченные и хорошо образованные граждане несколько более адаптированы к деятельности в условиях коррупции, чем остальное население.

Оценки государственных служащих существенно мягче. Причина в том, что они, хотя объективно и находятся на другом полюсе коррупционного механизма, далеко не всегда в него включены и могут видеть (и оценивать) ситуацию более взвешенно, ответственно (затронута их профессиональная честь!) и отстраненно. Подтверждением служит довольно

высокая доля затруднившихся ответить (18%). Именно их оценки следует рассматривать как наиболее объективно отражающие реальную ситуацию.

То, как видится респондентами динамика изменения уровня коррупционных процессов в стране, представлено в таблице 3.

**Таблица 3** Распределение ответов на вопрос: «Насколько за последние 5 лет изменился уровень коррупции в стране?», %

| Варианты ответов          | Жители России | Госслужащие | Предприниматели |
|---------------------------|---------------|-------------|-----------------|
| Заметно вырос             | 56            | 37          | 51              |
| Остался на прежнем уровне | 29            | 29          | 33              |
| Заметно снизился          | 5             | 14          | 7               |
| Затрудняюсь ответить      | 9             | 20          | 9               |

Как и в предыдущем вопросе, отчетливо видны близость значений оценок рядовых граждан и предпринимателей и их существенное отличие от значений оценок (менее негативных) госслужащих. Если у первых двух групп суммарные значения («заметно вырос» и «остался на прежнем уровне») равны 86 и 84% соответственно, то у третьей – 66%. Наивысшие значения оценок роста коррупции отмечаются у граждан со средним образованием (80%) и низким материальным положением (69%), а также в самых старших (50 лет и старше) возрастных группах (65%) и у вдовцов (66%), т.е. у групп с низким социальным статусом.

Классическая форма проявления коррупции – взятка. Высказывания респондентов по этому поводу представлены в таблице 4.

**Таблица 4** Распределение ответов на вопрос: «Согласны ли Вы с утверждением, что предпринимателю приходится часто давать взятку?», %

| Варианты ответов | Жители России | Госслужащие | Предприниматели |
|------------------|---------------|-------------|-----------------|
| Да               | 76            | 60          | 77              |
| Нет              | 7             | 13          | 23              |
| Трудно сказать   | 17            | 27          | 0               |

По очевидным обстоятельствам наиболее компетентны в этом вопросе предприниматели. Среди них не нашлось ни одного затруднившихся с ответом. Более того, на прямой вопрос «Были ли у Вас или Ваших знакомых (за последние 2 года) контакты с чиновниками государственной службы, при которых возникала необходимость решить проблему с помощью взятки (в любой форме)?», 88% предпринимателей ответили утвердительно. Практически идентичное значение этого показателя зафиксировано у жителей России, которые знакомы с процедурой дачи взятки не понаслышке. К оценкам госслужащих следует относиться с осторожностью, подтверждением чему служит высокая (27%) доля затруднившихся с ответом. Таким образом, взятка остается наиболее распространенной и типичной формой коррупционных нарушений на государственной службе.

Взятка вошла в обыденную жизнь и деловую практику так прочно, что уже не воспринимается массовым сознанием как нечто аномальное. Все опрошенные главной

причиной дачи взятки считают то, что она общепринята, нормальна, по умолчанию включена в неписанные правила взаимодействия граждан с чиновниками. Иерархический порядок остальных причин заметно меняется в разных группах респондентов. Рядовые граждане и предприниматели в качестве второй по важности причины дачи взятки указывают на то, что к этому их подталкивает чиновник. Госслужащие, напротив, причину взятки усматривают в инициативе самих граждан и ставят ее тоже на второе место (с примерно таким же, как у предпринимателей и граждан рейтинговым значением – 32%). Позиция «другого способа решения проблемы просто не существует» получила небольшое число сторонников в силу того, что по смыслу она очень близка первой, поэтому их можно рассматривать как одну с очень близкими суммарными значениями. Рядовые граждане именно так понимают сложившуюся ситуацию. При этом они подробно ее разъясняют: «Чиновник может ничего не создавать. Он твердо знает, что решать проблему законным образом гораздо дороже и дольше, чем дать ему взятку, чтобы он все ускорил, обходя заложенные в процедурах искусственные препятствия (возможность и необходимость взятки заложена в установленных процедурах)».

Иерархия оценок наиболее типичных форм коррупционных нарушений у всех опрошенных совпадает по первым двум позициям. Все категории респондентов первое место присвоили такой форме, как использование служебных полномочий для решения вопросов собственного бизнеса. Это означает, что, несмотря на законодательное запрещение госслужащим заниматься бизнесом, большая часть коррупционных схем имеет своим предметом именно собственный бизнес госслужащих. Второе место (66, 49 и 45% соответственно) получило использование служебных полномочий для решения личных проблем. Обе формы объединяет стремление удовлетворить сугубо личные материальные интересы (не потребности) напрямую, непосредственно, минуя посредников и обходные механизмы. Это главные формы коррупционных нарушений в системе государственной службы.

Значения оценок остальных форм коррупционных нарушений не совпадают, что обусловлено объективными различиями тех позиций, которые занимают разные группы опрашиваемых в коррупционных схемах. Так, для рядовых граждан третья по значимости форма коррупционных нарушений – использование служебных полномочий для решения кадровых вопросов с целью решения собственных или групповых интересов. Ее главное отличие от первых двух – опосредованное удовлетворение личных материальных интересов на основе включения в коррупционные схемы дополнительных (как правило, подчиненных) людей. С точки зрения госслужащих, эта форма коррупционных нарушений делит четвертое-третье место (практически с одинаковыми рейтинговыми значениями) с другой формой – получение подарков в связи с выполнением своих служебных обязанностей. Действительно, по своей коррупционной результативности и сути обе эти формы близки: в обеих заложен элемент неопределенности и непредсказуемости. Значимость и типичность подарочной формы коррупции рядовые граждане оценивают заметно ниже, чем госслужащие по той причине, что эту (простую и удобную для них) форму далеко не всегда им удается использовать.

Предприниматели на третье место (46%) ставят оказание каких-либо неправомερных предпочтений предпринимателям. Именно им, предпринимателям, наносится прямой и часто весьма существенный ущерб, когда по рационально необъяснимым причинам чиновник вдруг оказывает предпочтение их конкурентам, которым удалось пролоббировать (так изящно принято именовать эту форму коррупции)

свои интересы. Типичность «подарочных» форм коррупции предприниматели оценивают еще ниже, чем рядовые граждане, так как для них она действительно диковинная редкость.

Из числа других форм коррупции, которые граждане указали в открытой части, интерес представляют создание искусственных трудностей для людей, использование слабой нормативно-правовой базы, сращивание с криминальной средой.

Все формы коррупционных нарушений основываются на стремлении чиновников получить неправомерные личные выгоды – материальные, социальные, конъюнктурные и т.п. В механизмы этих форм заложена, по сути, одна схема – конвертация уровня власти в соответствующие этому уровню конкретные выгоды или материальные ценности. Как сами чиновники оценивают мотивы, которыми они руководствуются при поступлении на государственную службу? В таблице 5 представлены значения оценок этих мотивов, расположенных по мере убывания их значимости.

**Таблица 5** Распределение ответов госслужащих на вопрос: «Какими мотивами руководствуются поступающие на государственную службу?»

| Варианты ответов                      | Абс. | %   |
|---------------------------------------|------|-----|
| Социальные гарантии                   | 96   | 57  |
| Стабильность                          | 77   | 46  |
| Приобретение нужных связей            | 57   | 34  |
| Престиж                               | 52   | 31  |
| Карьерный рост                        | 50   | 30  |
| Заработная плата                      | 42   | 25  |
| Интересная работа                     | 29   | 17  |
| Желание помогать людям                | 23   | 14  |
| Жажда власти                          | 21   | 12  |
| Дополнительные возможности обогащения | 18   | 11  |
| Всего                                 | 169  | 100 |

Иерархия мотивационных ценностей чиновников полностью подтверждает сделанный выше вывод: первые места в ней занимают ценности личного благополучия, комфорта, обогащения. Желание помогать людям, т.е. главное, сущностное назначение госслужащего расположено в конце списка. Примечательно, что и сама по себе власть чиновникам не очень и нужна (12%): им нужны только те возможности, которые она предоставляет.

Причину столь противоестественной ситуации помогают понять госслужащие, отвечая на вопрос: «Какие из проблем нашего общества Вас беспокоят больше всего?». Почти половина из них (47%) на первое место поставили «кризис морали, нравственности». Вспомним, что та ценностная матрица, которая предопределяет шкалу мотивов поступления на государственную службу, формируется под влиянием преобладающих в социуме этических норм. Ими в настоящее время являются прибыль, нажива, богатство любой ценой. Сквозь призму такой ценностной матрицы государственная служба видится как вполне легальный способ достижения не столько богатства самого по себе в его натуральном, физическом выражении (хотя и оно не исключается), сколько гораздо более надежный его вариант – высокий уровень социальных гарантий, стабильность, обеспеченные приобретением нужных связей, престижем, карьерой и т.д. В рамках этой ценностной матрицы желание помогать людям отодвигается на дальнюю, едва различимую периферию мотивационного ряда. Обнаруживается вполне гармоничный симбиоз

преобладающих форм коррупционных нарушений с теми мотивами, которыми руководствуются поступающие на государственную службу.

Завершая обзор состояния коррупции в современной России, рассмотрим, как оценивают различные группы респондентов уровень коррупционности наиболее важных государственных структур (табл. 6).

**Таблица 6** Распределение ответов на вопрос: «В каких органах, по вашему мнению, вопросы наиболее часто решаются при помощи взятки?», %

| Варианты ответов   | Категории     |             |                 |
|--|---------------|-------------|-----------------|
|  | жители России | госслужащие | предприниматели |
| Правоохранительные органы (прокуратура, ГИБДД, полиция)                        | 61            | 65          | 26              |
| Органы здравоохранения   | 40            | 40          | 0               |
| Государственные органы, наделенные полномочиями по выдаче лицензий, разрешений | 40            | 36          | 48              |
| Суды   | 29            | 25          | 22              |
| Сфера образования  | 29            | 37          | 16              |
| Армия и военкоматы   | 23            | 28          | 10              |
| Администрации городов и районов  | 21            | 18          | 23              |
| Таможенные органы  | 16            | 18          | 27              |
| Федеральные органы власти  | 9             | 4           | 6               |
| Налоговые органы   | 7             | 11          | 29              |
| Министерства и ведомства субъектов   | 6             | 4           | 7               |
| Пенсионные органы  | 1             | 1           | 0               |
| другое   | 0             | 1           | 0               |
| Затрудняюсь ответить   | 1             | 2           | 0               |

У рядовых граждан и госслужащих оценки по первым двум позициям почти полностью совпадают. Первое место по уровню взяткостойкости они уверенно отдают правоохранительным органам, второе (хотя и со значительным отрывом) – органам здравоохранения. Остальные оценки и сам рейтинговый ряд оценок этих респондентов имеют непринципиальные различия и в целом отличаются высокой степенью близости. Объяснение этого феномена весьма прозаично: госслужащие в данном случае оценивают не свою профессиональную сферу (и, таким образом, теряют статус экспертов), а выступают как рядовые граждане. Отсюда и близость оценок.

На позицию предпринимателей существенное влияние оказывает их профессиональная деятельность, поэтому на первое место они помещают государственные органы, наделенные полномочиями по выдаче лицензий, разрешений. Второе место, по их мнению, принадлежит налоговым органам, третье – таможенным. Правоохранительные органы, по мнению предпринимателей, находятся только на четвертом месте. При этом значения оценок частоты взяток в этих органах у предпринимателей в 2,5 раза меньше, чем у рядовых граждан и госслужащих.

Важнейшим фактором, определяющим состояние коррупции в стране в целом, является антикоррупционная политика правительства. В таблице 7 представлены оценки ее эффективности.

**Таблица 7** Распределение ответов на вопрос: «Считаете ли Вы проводимую в настоящее время антикоррупционную политику Правительства РФ эффективной?», %

| Варианты ответов               | Категории     |             |                 |
|--------------------------------|---------------|-------------|-----------------|
|                                | жители России | госслужащие | предприниматели |
| Да, политика вполне эффективна | 3             | 8           | 2               |
| Недостаточно эффективна        | 28            | 43          | 35              |
| Неэффективна                   | 62            | 37          | 46              |
| Затрудняюсь ответить           | 7             | 12          | 16              |

Налицо редкостная солидарность мнений госслужащих и предпринимателей: значения суммарной оценки («недостаточно эффективна» и «неэффективна») у них практически одинаковы – 80 и 82% соответственно. Наиболее высокий уровень недовольства политикой высказывают весьма компетентные госслужащие, занимающие должность руководитель – 94%. Очень высоко недовольство антикоррупционной политикой у жителей России. У них в целом значение указанной суммарной негативной оценки 90%. Еще выше это значение у тех, кто оценил свое материальное положение «выше среднего» – 95%.

Объясняя причины неэффективности антикоррупционной политики, госслужащие высказывают, в частности, следующие мнения: «Коррупцированные органы власти и сами чиновники защищают друг друга и никогда не позволят себя наказать. Наказывают подставных, легковых и доверчивых мальчиков для битья. Истинного коррупционера никто и никогда не тронет». Близки по смыслу и высказывания рядовых граждан по этому поводу: «Нет системы. Все антикоррупционные действия точечные, убирают только тех, кто не нужен», «Антикоррупционную политику надо проводить РЕАЛЬНО. Пока все «реализуется» на уровне разговоров», «Антикоррупционная деятельность прокуратуры не обеспечена ее независимостью» и др.

Неэффективность антикоррупционной политики, проводимой Правительством РФ, предопределяется уже на старте: качеством работы подразделений по профилактике коррупции в государственной службе. Даже сами госслужащие отзываются об их работе неудовлетворительно. Лишь 8% из них оценили уровень работы этих подразделений, как высокий, 38% – как низкий, 28% дали им среднюю оценку. Еще более неприглядно выглядит работа этих подразделений в оценках рядовых граждан: 3, 66 и 20% соответственно. Обращает на себя внимание высокая доля (26%) затруднившихся с ответом на вопрос среди госслужащих. По сути, это скрытая негативная оценка. Вместе с теми, кто открыто отрицательно отозвался о работе этих подразделений, общая доля недовольных составит 64% – практически столько же, сколько среди рядовых граждан.

Оценки «сильная степень влияния» конкретных факторов на состояние коррупции представлены в таблице 8.

Значения оценок степени влияния факторов, порождающих коррупцию в органах государственной власти, у рядовых граждан заметно выше, чем у двух других групп опрошенных. Кроме того, иерархический ряд указанных факторов, расположенных по степени убывания их влияния, у граждан также весьма существенно отличается от аналогичных рядов других групп. Это косвенное свидетельство того, что именно рядовые граждане являются наиболее страдающей от коррупции стороной.

**Таблица 8** Степень влияния факторов, порождающих коррупцию в органах государственной власти, %

| Факторы   | Сильная степень влияния |             |                 |
|---|-------------------------|-------------|-----------------|
|   | жители России           | госслужащие | предприниматели |
| Отсутствие ответственности чиновников за принятие решений                       | 61                      | 45          | 47              |
| Отсутствие действенного механизма контроля коррупции                            | 60                      | 51          | 46              |
| Тесная связь власти и бизнеса   | 57                      | 54          | 40              |
| Неэффективность мер противодействия коррупции                                   | 56                      | 44          | 38              |
| Отсутствие реальных механизмов защиты граждан от коррупционного воздействия     | 55                      | 41          | 43              |
| Неисполнение антикоррупционных законов  | 55                      | 37          | 44              |
| Низкий уровень нравственности в обществе  | 54                      | 55          | 46              |
| Плохие примеры, подаваемые высшими руководителями                               | 49                      | 43          | 45              |
| Наличие в законах и правовых актах, предпосылок коррупционных действий          | 45                      | 36          | 32              |
| Отсутствие зависимости служебного роста от добросовестной работы                | 36                      | 43          | 26              |
| Нечеткая регламентация работы чиновников  | 30                      | 20          | 17              |
| Низкая зарплата чиновников  | 29                      | 38          | 16              |
| Исторические традиции мздоимства, воровства                                     | 27                      | 30          | 12              |
| Слабые гарантии достаточного обеспечения чиновника в случае его ухода со службы | 27                      | 37          | 21              |

В частности, первые 6 факторов представленного рейтингового ряда (за исключением «тесная связь власти и бизнеса») по своему смыслу указывают на недостатки как содержания, так и реализации правовых механизмов, призванных противодействовать коррупции. Это означает, что рядовые граждане главную причину порождения коррупции в органах государственной власти видят в слабости правовой базы и существующих репрессивных практик, т.е. прежде всего в чисто внешних по отношению к субъектам коррупционной деятельности факторах. При этом наблюдается очень существенная дифференциация значений оценок в различных социально-демографических группах. Например, степень влияния фактора «Отсутствие ответственности чиновников за принятие решений» у граждан с низким материальным положением имеет значение 73%, а с высоким – 35%, у молодежи 20–24 лет – 55%, а у тех, кому 60 лет и старше – 70%. Взаимопроникновение власти и бизнеса по очевидным причинам способствует возникновению и развитию коррупции и, конечно же, существенно снижает эффективность механизмов ее контроля и противодействия. Этим и объясняется высокий (третье место – 57%) рейтинг данного фактора. Низкий уровень нравственности в обществе как фактор, порождающий коррупцию, хотя и занимает в рейтинге седьмое место, в сознании рядовых граждан по значимости (54%) практически не уступает 6 предыдущим. Наибольшие значения оценок важности этого фактора обнаруживаются у молодежи (18–19 лет) – 68%, у имеющих среднее образование – 61%, у имеющих низкое и ниже среднего материальное положение – 62%. У граждан с высоким материальным положением значение оценок этого фактора не превышает 28%. В целом и в данном случае прослеживается обратная зависимость: люди с высоким материальным уровнем и образованием, а также молодежь придают существенно меньшее значение факторам, порождающим коррупцию, чем пожилые, малообеспеченные, с невысоким уровнем образования. Таким образом, и

внутренние мотивы коррупционеров как фактор, порождающий коррупцию, рядовые граждане оценивают весьма высоко.

Полученные данные опровергают усиленно внедряемую в массовое сознание мантру о наличии у народов России исторических традиций издоимства и воровства, из чего делается «неопровержимый» вывод, что борьба с коррупцией по этой причине не имеет смысла. У всех категорий опрошенных этот фактор находится на последнем или предпоследнем месте.

Госслужащие на первое место по степени влияния на коррупцию с рейтингом 55% ставят низкий уровень нравственности в обществе. Примечательно, что значение этого фактора снижается по мере увеличения стажа работы в государственных структурах с 65% у имеющих стаж менее 5 лет до 50% у имеющих стаж свыше 10 лет. У предпринимателей он делит первое место с фактором «отсутствие ответственности чиновников за принятие решений». Принимая во внимание, что обе эти категории респондентов больше других знакомы с тайнами коррупционных процессов, можно утверждать: именно нравственное разложение современного российского общества является главным фактором неумолимого распространения и развития коррупции. Вполне логично второе место у госслужащих в рейтинговом ряду занимает тесная связь власти и бизнеса как неизбежное следствие первого фактора. Предприниматели на второе место ставят отсутствие действенного механизма контроля коррупции. Для них (при гегемонии первого фактора) тесное «взаимодействие» с чиновниками является вполне естественным, принимаемым по умолчанию условием, наиболее эффективный способ снижения уровня коррупционной взяткостойкости они видят в усилении механизмов контроля чиновников. Это прекрасно понимают и сами госслужащие и ставят этот фактор на третье место. Свою безответственность («Отсутствие ответственности чиновников за принятие решений» – 45%) они помещают на четвертое место. У предпринимателей на этом месте – «плохие примеры, подаваемые высшими руководителями» (45%). Его можно рассматривать как конкретную форму главного из рассматриваемых факторов – морального разложения социума: только не очень отягощенные высокими нравственными принципами руководители могут воровать, зная, что подчиненные об этом прекрасно осведомлены. На пятом месте у госслужащих неэффективность мер противодействия коррупции. Этим они дают понять, что существующие механизмы противодействия коррупции несовершенны и потому неэффективны. Такая позиция вполне логична и имеет право на существование. Предприниматели более прагматичны, и на пятом месте у них – неисполнение антикоррупционных законов. С их точки зрения, прежде всего необходимо в полной мере пользоваться тем, что есть, т.е. полноценно и в полном объеме применять уже существующие законы. Шестое и седьмое места у госслужащих с одинаковым (43%) рейтингом делят «плохие примеры, подаваемые высшими руководителями» и «отсутствие зависимости служебного роста от добросовестной работы». Это сочетание исчерпывающим образом интерпретируется довольно банальной логической цепочкой, являющейся одним из множества аргументов, которыми чиновники, как правило, оправдывают коррупцию: «Если им можно, то почему мне нельзя? Тем более что нет смысла добросовестно работать – все равно не оценят!». У предпринимателей эти же места с близкими значениями рейтинга занимают «Отсутствие реальных механизмов защиты граждан от коррупционного воздействия» (43%) и «Тесная связь власти и бизнеса» (40%). Важность этих факторов для предпринимателей достаточно очевидна: несмотря на тесную связь с чиновниками, они сами практически ничем не защищены от коррупционного воздействия.

Обратим особое внимание на несостоятельность таких традиционных аргументов, которые часто выдвигаются в оправдание коррупции в органах государственной власти: «низкая зарплата чиновников» и «слабые гарантии достаточного обеспечения чиновника в случае его ухода со службы». Сами госслужащие помещают их на 9-е и 11-е места соответственно, т.е. не рассматривают как очень важные. Предприниматели оценивают их еще ниже.

Оценки эффективности существующих и возможных мер по борьбе с коррупцией представлены в таблице 9.

**Таблица 9** Распределение ответов на вопрос: «Какие конкретные меры по борьбе с коррупцией, на Ваш взгляд, наиболее эффективны?», %

| Меры  | Жители России | Госслужащие | Предприниматели |
|---|---------------|-------------|-----------------|
| Радикальное ужесточение уголовной ответственности за коррупцию  | 61            | 55          | 57              |
| Формирование механизмов противодействия легализации преступных доходов                                  | 49            | 46          | 48              |
| Ужесточение контроля доходов и расходов чиновников и членов их семей                                    | 47            | 54          | 47              |
| Повышение прозрачности деятельности государственных органов   | 45            | 47          | 37              |
| Существенное ужесточение требований к кадрам госслужбы  | 41            | 38          | 44              |
| Совершенствование деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции | 39            | 47          | 33              |
| Формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению                                | 38            | 54          | 33              |
| Тщательная антикоррупционная экспертиза законов   | 37            | 45          | 33              |
| Устранение необоснованных запретов в области экономической деятельности                                 | 36            | 37          | 26              |
| Повышение роли общественного контроля деятельности государственных органов                              | 35            | 36          | 29              |
| Усиление ограничений и запретов для государственных служащих  | 29            | 25          | 20              |
| Повышение зарплаты и социальных гарантий госслужащих  | 26            | 53          | 28              |

Обращает на себя внимание полное единодушие всех групп респондентов относительно такой меры, как «радикальное ужесточение уголовной ответственности за коррупцию». У всех она стоит на первом месте (у рядовых граждан и предпринимателей – с большим отрывом от остальных). Особенно велико убеждение в правильности именно этой меры у предпринимателей с большим (более 11 лет) стажем работы (67%), руководителей (65%) и их помощников (62%) из числа госслужащих, рядовых граждан старших (50–59 лет) возрастных групп (71%) и с низким уровнем материального положения (67%). Это означает преобладание в общественном сознании склонности рассматривать эту и в целом все репрессивные меры как наиболее эффективные в борьбе с коррупцией. При принципиальных различиях в нижней части рейтинговых рядов (нижние четыре позиции) у рядовых граждан и предпринимателей обнаруживается практически полное совпадение

оценок в их верхней части. В борьбе с коррупцией они отдают явное предпочтение карательным мерам. Помимо указанной выше у них на втором и третьем местах стоят «формирование механизмов противодействия легализации преступных доходов» и «ужесточение контроля доходов и расходов чиновников и членов их семей» соответственно. Далее следуют меры административно-организационного плана: «повышение прозрачности деятельности государственных органов», «совершенствование деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции» и (несколько ниже) «усиление ограничений и запретов для государственных служащих». Примерно на этом же уровне оценивается этими категориями респондентов эффективность кадровых («существенное ужесточение требований к кадрам госслужбы») и морально-этических («формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению») механизмов по борьбе с коррупцией. Достаточно высоко оценивается эффективность правовых («тщательная антикоррупционная экспертиза законов») мер. Меньше всего надежды на успех эти респонденты возлагают на социальные («повышение роли общественного контроля деятельности государственных органов») и экономические («повышение зарплаты и социальных гарантий госслужащих») механизмы по борьбе с коррупцией.

Госслужащие примерно в равной степени с другими группами респондентов высоко оценивают антикоррупционную эффективность карательных, морально-этических и экономических (по отношению к себе) мер. Несколько ниже (но примерно на одном уровне) в рейтинге их оценок стоят административно-организационные и правовые меры. Существенно ниже госслужащие оценивают эффективность кадровых мер. Последнее место с очень не высоким рейтингом занимает у них такая административная мера, как «усиление ограничений и запретов для государственных служащих».

Возможности общественных форм борьбы с коррупцией обе группы экспертов оценивают невысоко. По их мнению, эти формы практически не имеют шансов как-либо повлиять на снижение уровня коррупционной деятельности.

У рядовых граждан с огромным преимуществом преобладают антикоррупционные меры карательной направленности. Типичны такие рекомендации: «усилить уголовную ответственность, увеличить сроки наказания, чаще использовать полную конфискацию имущества личного и родственников; запрет на профессию», «надо делать как в Китае: смертная казнь за взятки в особо крупных размерах или давать пожизненное заключение, если суммы сердюковские. Тогда брать побоятся», «должны быть показательные процессы! Еще ни одного из крупных чиновников ни разу не привлекли к уголовной ответственности. Публичный разбор одного из взяточников с показом на ТВ, как футбол». Имеются и более взвешенные суждения, в основе которых – системное видение проблемы: «Надо применять комплекс мер: повысить зарплату госслужащим; изменить культурные ориентации в обществе: вернуться к традиционным нравственным нормам, поднять их престиж и сделать их приоритетными по отношению к экономическим ценностям; усилить идеологию социальной справедливости, законности, высоких моральных норм; ужесточить ответственность за взятку; привлекать к ответственности, невзирая на заслуги и родственные связи; пропагандировать позитивные личные примеры высших чиновников». Общественные формы борьбы с коррупцией в массовом сознании граждан России вообще не присутствуют.

Экспертным группам было предложено отдельно оценить возможную эффективность антикоррупционных мер применительно собственно к государственной службе. Их оценки приведены в таблице 10.

**Таблица 10** Распределение ответов на вопросы: «Какие антикоррупционные меры на госслужбе наиболее действенны?», %

| Меры   | Госслужащие | Предприниматели |
|--|-------------|-----------------|
| Отбор на государственную службу честных, добросовестных специалистов   | 46          | 32              |
| Мониторинг исполнения должностных обязанностей чиновников, чья деятельность связана с коррупционным риском                                       | 35          | 24              |
| «Горячая линия» или «телефон доверия» по противодействию коррупции   | 33          | 24              |
| <b>Применение мер ответственности за несоблюдение запретов, ограничений, требований к служебному поведению, вплоть до увольнения с госслужбы</b> | 33          | 24              |
| Внедрение в практику механизма ротации государственных служащих  | 29          | 35              |
| Ужесточение контроля доходов и расходов чиновников и членов их семей   | 25          | 32              |
| Совершенствование работы подразделений по профилактике коррупции   | 22          | 26              |
| Более эффективное использование электронных технологий   | 12          | 15              |
| Декларация государственным служащим конфликта интересов  | 8           | 11              |
| Другое   | 3           | 5               |

Оценки обеих групп экспертов в целом не очень высоки и довольно заметно расходятся. Госслужащие главной антикоррупционной мерой считают улучшение работы кадровых служб, которые должны отбирать на государственную службу исключительно честных, добросовестных специалистов. В наибольшей степени в этом заинтересованы руководители – 59%. Значительно ниже по своей действенности (но все-таки достаточно высоко) госслужащие оценивают такую меру административно-организационного плана, как «мониторинг исполнения должностных обязанностей чиновников, чья деятельность связана с коррупционным риском». Наибольшее число сторонников этой меры (50%) обнаружилось среди обеспечивающих специалистов. Примерно на том же уровне госслужащие оценивают возможную эффективность улучшения системы обратной связи с населением («горячая линия» или «телефон доверия» по противодействию коррупции) и такой карательной меры, как «применение мер ответственности за несоблюдение запретов, ограничений, требований к служебному поведению, вплоть до увольнения с госслужбы».

В отличие от госслужащих предприниматели связывают главные надежды (хотя и не очень высокие – 35%) на преодоление коррупции в системе государственной службы с «внедрением в практику механизма ротации государственных служащих». Наиболее горячими приверженцами этой версии являются те, кто проработал в бизнесе не менее 7 лет – 48%. Примерно на том же уровне предприниматели оценивают антикоррупционные возможности таких мер, как отбор на государственную службу честных, добросовестных специалистов и ужесточение контроля доходов и расходов чиновников и членов их семей. Самая высокая доля сторонников этих мер и в этом случае снова оказалась среди наиболее опытных предпринимателей – 43 и 48% соответственно.

Обе категории экспертов не очень уверены в эффективности рассматриваемых мер: самые высокие значения оценок не дотягивают даже до 50%. С учетом этого обстоятельства отметим, что все-таки большее предпочтение отдаются мерам административно-организационного и морально-этического плана. Определенные надежды

связываются с «горячей линией» и механизмом ротации государственных служащих. На электронные технологии и декларации государственным служащим конфликта интересов не надеется никто.

Если исходить из буквального, этимологического значения понятия коррупции (от лат. *corruptio* – порча), легко заметить, что коррупция в прямом смысле «портит» систему управления, так как власть по достижении некоторого уровня коррупционности (в нашей стране он уже давно превысил все мыслимые пределы) с неотвратимостью перетекает в сопредельные, негосударственные структуры. Чиновник, получая взятку или оказывая какие-либо высокооплачиваемые «услуги», по сути продает свои полномочия по назначенной или договорной цене за свои властные решения. Он фактически конвертирует власть в соответствующий ее уровню денежный эквивалент. Происходит монетизация властных отношений. Однако очевидно, что власть, включенная в систему «эквивалентного» экономического «рыночного» обмена, перестает быть властью и неизбежно превращается в услугу. При этом возникает главная проблема поставщика услуг – его могут в любой момент предпочесть другому, более привлекательному по каким-либо критериям конкуренту, поэтому коррупция, как латентная «монетизация» власти – это прямой путь к развалу государственности. Один из множества признаков развала состоит в том, что радикально снижается результативность управленческой деятельности. Общеизвестно, что издержки во всех сферах деятельности в России многократно выше аналогичных видов работ в других странах. В результате страна даже в условиях благоприятной экономической конъюнктуры находится в состоянии перманентной рецессии.

Коррупция настолько прочно вросла в ткань государственного жизнеустройства, что исправить ситуацию очередной порцией «свирепых» законов или средствами политической терапии уже невозможно. Тем не менее большинство опрошенных убеждены, что только хирургическое вмешательство, только масштабные карательные меры могут исправить положение. Но известно, что любые репрессии нуждаются в соответствующей идеологической доктрине, мировоззренческой базе, понятных и разделяемых как теми, кто эти репрессии реализует, так и широкими слоями населения независимо от того, касается их коррупция непосредственно или нет. На успех карательных мер против коррупции можно рассчитывать только при наличии полноценной государственной идеологии, близкой и понятной большинству. Помимо идеологии главными составляющими успеха является императивное соблюдение принципов: отсутствие неприкасаемых на любых уровнях власти; неотвратимость наказания; равенство всех перед законом. Необходима твердая политическая воля органов власти, в соответствии с которой интересы общества на деле, реально должны стать приоритетом государства. Именно на этой основе такие страны, как Сингапур, Испания, Чили, победили коррупцию. В значительной мере достигли этой цели Италия, США и другие страны, известные в прошлом высоким уровнем коррумпированности властей.

Из материалов проведенного исследования следует, что в системе государственной службы главный фактор возникновения, распространения и развития коррупции – морально-этическое разложение современного российского общества. Это приводит к выводу о тлетворности, несоответствии, чужеродности навязанного России неолиберального, «рыночного» жизнеустройства, находящегося в радикальном противоречии с традиционными нравственными принципами и законами здорового социального общежития. Речь, таким образом, должна идти не об устранении неких «белых пятен» или «родовых травм», а о радикальном переустройстве российской жизни.

Среди множества предложенных экспертами и рядовыми гражданами мер необходимо выделить две принципиально важные: гарантированное освобождение от ответственности всякого взяточдателя, сотрудничающего со следствием, и обязательная полная конфискация всего (даже законно приобретенного) имущества и финансов семьи коррупционера, не идущего на добросовестное сотрудничество со следствием. Грамотное неукоснительное применение этих мер практически гарантирует существенное снижение уровня коррупции в стране. Однако ожидать полного ее устранения только на этой основе нельзя. Исчерпывающее решение проблемы с коррупцией лежит явно не в экономической плоскости, не в усилении контроля и репрессий. Подлинного, фундаментального успеха можно добиться только на пути восстановления в общенациональном масштабе во многом уже разрушенной шкалы нравственных ценностей, важнейшей среди которых является государственность.