

УДК (316.75+303.214): 351/354

© А. А. КАРЛИНА¹, О. В. КОЧНЕВА², 2025

¹ Самарский университет государственного управления

«Международный университет рынка»

(Университет «МИР»), Россия

² Самарский филиал ООО «РН-Учет» (ГК НК «Роснефть»), Россия

E-mail¹: karlina_anna@mail.ru

E-mail²: olesyakochneva01@inbox.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ УРОВНЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена проблеме оценки эффективности мер по противодействию коррупции в органах публичного управления. В качестве управленческого инструмента решения проблемы исследуется система оценки уровня коррупции и коррупционных рисков. На основе проведенного анализа существующих методик оценки уровня коррупции сделан вывод об отсутствии системного подхода к решению данного вопроса. Результатом исследования является разработанная авторами статьи оптимизированная система оценивания уровня коррупции на основе методологии процессного подхода. Разработанная система позволит получать более точные и объективные данные, что важно для разработки эффективных антикоррупционных мер.

Ключевые слова: коррупция в органах публичного управления, коррупционные риски, уровень коррупции, метод оценивания коррупции.

Введение

Проблема коррупции находится в центре общественного внимания на протяжении не одного десятка лет. Этот интерес объясняется усилением влияния подобных преступлений на развитие экономики и общества. Будучи общественно опасным явлением, угрожающим государственным институтам и стабильности общественной жизни, коррупция в целом снижает уровень доверия населения к власти и в конечном счете влияет на эффективность реализуемых управленческих решений. В настоящее время в России состояние системы профилактики коррупционных преступлений оценивается как критическое. Превентивные механизмы борьбы с коррупцией ослабевают и не приносят должного эффекта.

Проблема коррупции с точки зрения ее анализа, изучения и поиска механизмов предотвращения представлена в трех направлени-

ях исследований: правовом, управленческом и философско-культурном.

Правовое направление исследования феномена коррупции заключается в анализе нормативно-правовой базы предотвращения коррупции, выявлении коррупционных ситуаций и эффективности системы наказания в сфере коррупционных преступлений.

Немалый вклад в изучение явления коррупции вносят исследования, посвященные социально-психологическим, поведенческим аспектам коррупционного поведения и отношения к коррупции в обществе (например, работы [1, 2]).

В связи с тем что управленческий подход к решению проблемы профилактики коррупционных ситуаций, несомненно, дает больший эффект, чем система наказаний совершившихся преступлений, особый интерес для авторов представляют работы, изучающие управленческие механизмы и технологии управления коррупционными рисками в органах власти, в том числе механизмы оценки уровня коррупции и коррупционных рисков. К таким работам относятся исследования Е. И. Кузнецова [3], С. Н. Ревиной и Д. Ю. Русановой [4], Т. П. Карповой и В. А. Юдина [5] и др.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении ключевых недостатков у существующих методик измерения уровня коррупции и коррупционных рисков в органах публичного управления и на основе полученных результатов – оптимизации механизмов оценивания путем разработки комплексной системы, позволяющей систематически оценивать уровень коррупции.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить основные проблемы измерения уровня коррупции и коррупционных рисков в органах публичного управления;
- провести анализ существующих методик оценки уровня коррупции;
- разработать комплексную систему оценки уровня коррупции, повышающую уровень объективности результатов и позволяющую принимать оптимальные управленческие решения.

Объект исследования – система оценки уровня коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, предмет исследования – механизмы измерения коррупции.

Результаты исследования

Основная проблема измерения коррупции как качественными, так и количественными методами заключается в том, что она пред-

ставляет собой явление, не проявляющее себя вовне и не всегда доступное для постороннего наблюдения. С этим связана ограниченность применения стандартных статистических или социологических методов оценки деятельности органа власти и отдельных служащих. В управлеченческой практике доминирующими являются два основных способа измерения коррупции в обществе:

- 1) измерение уровня восприятия коррупции;
- 2) оценка уровня коррупции на основе личного коррупционного опыта.

Восприятие коррупции в обществе – один из самых популярных индикаторов. Подобным образом построены опросы об уровне коррупции ряда международных организаций. Оценка уровня коррупции на основе восприятия является исключительно субъективным методом оценивания [7]. Он складывается из субъективных представлений гражданина о том, какой, по его мнению, уровень коррупции в государстве, в котором он живет. Объективность подобной методики оценки низкая за счет следующих особенностей восприятия коррупции в обществе.

1. Респондент может не иметь личного опыта попадания в коррупционную ситуацию, но использовать для оценки уровня коррупции чужой опыт родственников, знакомых, интерпретация которого может носить ошибочный характер.

2. Необъективная оценка причин нерешенности проблемы. Например, гражданин может интерпретировать поведение государственного служащего, который отказывается решить проблему, не объективными обстоятельствами и отсутствием законных оснований, а попыткой склонить заявителя к даче взятки. В результате коррупционное поведение государственных служащих с точки зрения среднего гражданина является причиной всех нерешенных проблем в обществе и качества общественных благ, например качества дорог, благоустройства и т.д.

3. Респонденты, участвующие в социологических опросах, не всегда обладают пониманием явления коррупции в органах публичного управления и зачастую оценивают уровень коррупции на основе личного опыта дачи взяток в учреждениях здравоохранения и образования, социальных службах.

В целом недостатком рассматриваемой методики оценки уровня коррупции является также то, что личное восприятие коррупции складывается в основном не на личном опыте, а на общественном мнении. Большую роль в этом явлении играют средства массовой

информации. Позитивная роль средств массовой информации в освещении коррупционных ситуаций в публичной сфере является реализацией одного из основополагающих принципов демократии, а именно принципа «открытости» власти. Это уже само по себе должно повышать уровень доверия к органам публичного управления. В то же время высокая частота информации о взятках в среде государственных служащих создает в обществе ощущение высокого уровня коррупции в органах власти.

Вторым более объективным способом оценки уровня коррупции является исследование личного опыта участия респондентов в коррупционных ситуациях. Примером подобного исследования является проводимый на регулярной основе социологический опрос в среде предпринимателей. В частности, в Самарской области в 2020 году проводилось исследование «Оценка уровня «деловой» коррупции и эффективности антикоррупционных мер государства: мнение регионального бизнеса», где предпринимателям предлагалось оценить не только восприятие коррупции, но и частоту коррупционных ситуаций, с которыми им пришлось столкнуться [6]. Исследование проводилось на основе постановления Правительства РФ от 25 мая 2019 г. № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации» [8]. Отличительной особенностью данного исследования является включение в анкету вопросов, связанных с оценкой эффективности принимаемых государством мер по борьбе с коррупцией. Но последний пункт также предполагает субъективную оценку, так как рядовой гражданин зачастую не видит всего комплекса мер по борьбе с коррупцией, которые проводят органы власти, что снижает объективность его оценки.

В отдельных муниципальных образованиях также проводят социологические исследования на основе стандартизированной анкеты, что позволяет сравнить уровень коррупции в различных органах местного самоуправления на территории Российской Федерации. Исследование предполагает оценку коррупции по таким показателям, как:

- количество ситуаций, где предпринимателю предлагали решить вопрос неформальным образом;
- как предприниматель реагировал на коррупционную ситуацию;
- насколько в целом в среде предпринимателей популярны неформальные способы решения проблемы;

- суммы финансовых средств, используемых предпринимателем для неформального решения вопроса;
- причины коррупции в органах власти;
- оценка в целом бизнес-климата в муниципальном образовании.

При проведении исследования для повышения объективности результатов учитывается частота обращений предпринимателя в органы местного самоуправления, род деятельности и другие параметры. Уникальность этой методики состоит в том, что она позволяет поднять и изучить не только проблему коррупционности служащих, но и готовность самих предпринимателей решить проблему неформальным образом [9].

Данный метод оценки уровня коррупции с точки зрения объективности также имеет свои ограничения. Многие предприниматели неохотно соглашаются отвечать на вопросы либо выбирают нейтральные оценки из опасений возможных последствий [7].

Отдельным предметом оценки уровня коррупции является исследование эффективности мер противодействия коррупции. В качестве примера подобного исследования можно привести индекс коррупции, измеряемый американской компанией Transparency International. Основными параметрами измерения коррупции являются объем государственных средств, выделяемых на борьбу с коррупцией, в сопоставлении с достигнутыми результатами [10]. Однако, несмотря на авторитетность и популярность индекса восприятия коррупции, его объективность вызывает серьезные сомнения и подвергается критике.

Во-первых, критики отмечают, что индекс восприятия коррупции является самосбывающимся пророчеством. Иными словами, индекс, который публикуется ежегодно, существенно влияет на восприятие коррупции в обществе и, соответственно, на восприятие опрошенных экспертов.

Во-вторых, индекс основан не на анализе объективных показателей, а на субъективных оценках экспертов [10].

По результатам данного исследования Россия находится на самом низком уровне практически за все время существования индекса. На это не влияют никакие действия России, а именно — участие практически во всех международных конвенциях в сфере противодействия коррупции, принятие специального законодательства в сфере противодействия коррупции (чего раньше в России не было), ужесточение контроля за доходами и расходами государст-

венных и муниципальных служащих, выявление коррупционных преступлений, усиление уголовной ответственности по уголовным делам в отношении ключевых должностных лиц, замешанных в скандалах, ужесточение ответственности за создание ситуации с высокими коррупционными рисками. В связи с этим можно сделать вывод о том, что данная методика не отражает реального положения дел в стране и не оценивает усилия государства и общества в борьбе с коррупцией [10].

Обобщая проанализированные механизмы измерения коррупции, можно сделать вывод, что в оценке уровня коррупции в обществе отсутствует системный подход. Ни одна из существующих методик не может дать объективную информацию об уровне коррупции в обществе, что не снижает эффективность антикоррупционных механизмов.

Принципиальная новизна авторской системы оценки уровня коррупции в органах публичного управления, предлагаемой в качестве оптимального варианта, заключается в следующих аспектах.

1. Система оценивания разработана на основе методологии процессного подхода, предполагающего обязательное определение трех параметров модели: предмет оценивания (процессы, явления в деятельности государственных и муниципальных служащих), объект оценивания (чью конкретно деятельность оценивают: отдельного служащего, структурного подразделения или органа власти в целом), показатели и критерии оценивания, инструменты оценивания.

2. В качестве предметов в предполагаемой методике определены:

- процесс деятельности государственных и муниципальных служащих в ситуациях с высоким уровнем коррупционных рисков;
- результаты мероприятий по предотвращению коррупции;
- оценки заинтересованных сторон.

3. Инструменты оценивания уровня коррупции также разработаны на основе комплексного подхода, предполагающего как методы исследования документов, так и социологические опросы, а также обращение к данным прокуратуры и правоохранительных органов.

Предлагаемая модель оценки уровня коррупции представлена в таблице 1.

Таблица 1

**Система оценки уровня коррупции в органах
публичного управления**

<i>Предмет оценивания</i>	<i>Объект оценивания</i>	<i>Показатели, критерии оценивания</i>	<i>Инструменты оценивания</i>
1. Процесс деятельности государственных и муниципальных служащих в ситуациях с высоким уровнем коррупционных рисков			
1.1. Процесс подачи декларации о доходах	Государственный (муниципальный) служащий	Количество допущенных нарушений при составлении декларации о доходах (за последние 3 года по отдельным муниципальным служащим)	Результаты внутренних контрольных мероприятий. Акты прокурорского реагирования
	Кадровая служба структурного подразделения	Количество деклараций о доходах, составленных с нарушениями требований, в целом по структурному подразделению (от общего числа деклараций за текущий год, %)	Результаты внутренних контрольных мероприятий. Акты прокурорского реагирования
	Кадровая служба структурного подразделения	Доля сотрудников структурного подразделения, допустивших нарушения при составлении декларации о доходах (от общего числа сотрудников за текущий год, %)	Результаты внутренних контрольных мероприятий. Акты прокурорского реагирования
1.2. Процесс назначения на должность, продвижение по службе	Кадровая служба структурного подразделения	Количество нарушений процедуры приема на службу и продвижения по службе (в текущем году)	Результаты внутренних контрольных мероприятий

Продолжение табл. 1

	Кадровая служба структурного подразделения	Количество жалоб претендентов на должности на процедуры приема на должность (в текущем году)	Статистика службы обращения граждан
1.3. Процесс предоставления услуг	Государственный (муниципальный) служащий	Доля жалоб граждан на коррупционные проявления при оказании услуг в общем количестве обращений граждан (в течение года, %)	Статистика службы обращения граждан
1.4. Процесс проведения контрольных мероприятий	Государственный (муниципальный) служащий	Количество жалоб на коррупционные ситуации (в течение года)	Статистика службы обращения граждан
1.5. Проведение антикоррупционных экспертиз нормативно-правовых актов и программ	Структурные подразделения, орган власти	Доля проведенных антикоррупционных экспертиз документов и НПА, в которых найдены нарушения (в течение года)	Экспертная оценка. Результаты внутренних контрольных мероприятий
2. Результативность			
2.1. Ситуации, связанные с коррупционной деятельностью (взятки)	Государственный (муниципальный) служащий	Количество принятых взяток среди органов государственной власти (число) в течение года (в динамике по годам)	Акты прокурорского реагирования
2.2. Ситуации, связанные с конфликтом интересов	Государственный (муниципальный) служащий	Количество выявленных ситуаций конфликта интересов в течение 3-х лет (в динамике по годам)	Результаты внутренних контрольных мероприятий. Решения комиссии по конфликту интересов

Окончание табл. 1

	Кадровые службы структурных подразделений	Количество выявленных ситуаций конфликта интересов в целом по структурному подразделению (в динамике по годам)	Результаты внутренних контрольных мероприятий. Решения комиссии по конфликту интересов
3. Отклики			
3.1. Отклики граждан на коррупционные ситуации	Государственный (муниципальный) служащий	Количество жалоб граждан на коррупцию среди органов власти (число)	Статистика службы обращения граждан. Социальный опрос
3.2. Отклики госслужащих	Государственный (муниципальный) служащий	Количество жалоб муниципальных служащих на коррупционные ситуации (число)	Статистика службы обращения граждан. Социальный опрос
3.3. Публикации в СМИ	Государственный (муниципальный) служащий	Количество публикаций в СМИ на тему коррупции в органе местного самоуправления	Публикации в СМИ
4. Оценка эффективности			
4.1. Проводимые мероприятия	Кадровые службы структурных подразделений	Количество мероприятий, проведенных по противодействию коррупции и коррупционных рисков (число)	Экспертная оценка. Социальный опрос

Внедрение предлагаемой системы оценки уровня коррупции приведет к следующим положительным моментам.

1. Появятся:

- систематизированный способ оценки уровня коррупции и коррупционных рисков среди муниципальных служащих;
- ясность в понимании того, что именно хотят получить контролирующие органы от муниципальных служащих;
- ясность в предоставляемых данных о муниципальных служащих контролирующему органу;

— возможность просмотра достоверных данных о коррупции на официальных сайтах города и области.

2. Повысятся:

— уровень выявления и предотвращения коррупционных ситуаций в системе органов местного самоуправления;

— качество организации процесса оценки коррупции и коррупционных рисков в органах местного самоуправления;

— уровень участия заинтересованных лиц в оценке уровня коррупции в органах местного самоуправления;

— уровень доверия к власти.

Заключение

Выявление ключевых недостатков у существующих методик измерения уровня коррупции и коррупционных рисков в органах публичного управления позволило выявить отсутствие системного подхода.

В результате применения авторской разработки — новой системы оценки уровня коррупции — государство и органы местного самоуправления получат систематизированный способ оценки уровня коррупции и коррупционных рисков среди служащих, что позволит в конечном итоге их минимизировать. Для самих государственных и муниципальных служащих предложенная система оценивания поможет внести ясность в понимание того, что именно хотят получить контролирующие органы от муниципальных служащих. В итоге это позволит муниципальным служащим избегать коррупционных ситуаций. Население сможет напрямую через официальные сайты просматривать достоверные данные об уровне коррупции в своем городе и регионе, сравнивать с другими городами, что в конечном итоге будет способствовать повышению уровня доверия к власти. В целом для общества и государства предлагаемая система оценки коррупции и коррупционных рисков сможет наглядно продемонстрировать важность проведения антикоррупционных проверок, поскольку именно они позволяют выявить необходимые данные как для государства, так и для общества в целом.

Литература

1. Штепа М. А. Оптимизация социально-управленческого механизма противодействия коррупции в российском обществе: социокультурный аспект: дис. на соискание уч. степени канд. социол. наук / М. А. Штепа. Майкоп, 2013. 180 с.

2. Коржевская А. П. Психологические причины коррупционных проявлений должностных лиц // Исследования молодых ученых: сборник трудов конференции. Казань: Молодой ученый, 2021. С. 20–24.
3. Кузнецов Е. И. Коррупция в системе государственного управления: социологическое исследование: дис. на соискание уч. степени канд. социол. наук / Е. И. Кузнецов. СПб., 2000. 170 с.
4. Ревина С. Н., Русанова Д. Ю. Проблемы коррупции в органах власти: методы противодействия и перспективы развития // Международный научно-исследовательский журнал: электронный журнал. 2022. № 6 (120). DOI: 10.23670/IRJ.2022.120.6.126. URL: https://research-journal.org/media/PDF/irj_issues/6-120-5.pdf#page=173.
5. Карпова Т. П., Юдин В. А. Методологические подходы к оценке деятельности сотрудников общественной организации // Вестник Самарского муниципального института управления. 2023. № 4. С. 55–64.
6. Оценка уровня «деловой» коррупции и эффективности антикоррупционных мер государства: мнение регионального бизнеса // URL: <https://iac-so.ru/news/otsenka-urovnya-delovoy-korruptsii-i-effektivnosti-antikorruptsionnykh-mer-gosudarstva-mnenie-region/?ysclid=mh8s1awj4b938124910>.
7. Ромашина Е. В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. С. 32–35.
8. Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 г. № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Социологический опрос предпринимателей о восприятии коррупции в районе. URL: <https://agryz.tatarstan.ru/sotsiologicheskiy-opros-predprinimateley-o.htm?ysclid=mh8ryy4ktd240349318>.
10. Россия в Индексе восприятия коррупции — 2019. URL: <https://transparency.org.ru/research/vrossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2019-28-ballov-i-137-mesto.html>.

*Статья поступила в редакцию 25.08.25 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*