

---

# ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

**Черняк Татьяна**

кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом, Факультет государственного и муниципального управления, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
город Новосибирск, Россия

**Резюме** В статье приводятся некоторые результаты пролонгированного исследования автора 2013 - 2017 годов, проведенного при повышении квалификации государственных служащих Сибирского федерального округа (СФО) в Сибирском институте управления. Цель исследования: оценка государственных служащими причин возникновения коррупции на государственной службе и эффективности антикоррупционной государственной политики в органах государственной власти СФО. Методы исследования: анализ документов, анкетирование. Главные выводы исследования: уровень антикоррупционной компетентности государственных служащих и системное видение ими проблем противодействия коррупции отражает реальную ситуацию в органах власти, но значительно повышается после обучения в Сибирском институте управления.

**Ключевые слова:** коррупция, государственная служба, коррупционные правонарушения, антикоррупционная политика.

---

## EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE OF THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION (REGIONAL ASPECT)

**Chernyak Tatyana**

*Associated Professor, Department of Personnel Management,  
Siberian Institute of Management - branch of the Russian  
Academy of National Economy and Public Administration under  
the President of the Russian Federation, Novosibirsk, Russia*

**Abstract** *In the article some results of the prolonged re-  
search of the author of 2013 - 2017 spent at improvement of  
professional skill of civil servants of the Siberian Federal district  
(SFO) in the Siberian institute of management are resulted. The  
purpose of the study: the assessment of public servants of the  
causes of corruption in the public service and the effectiveness of  
anti-corruption public policy in the government authorities of the  
Siberian Federal District. Methods of research: analysis of docu-  
ments, questionnaires. The main findings of the study: the level of  
anti-corruption competence of civil servants and their systematic  
view of the problems of counteracting corruption reflects the real  
situation in government bodies, but significantly increases after  
training at the Siberian Institute of Management.*

**Key words:** *corruption, public service, corruption offenses,  
anti-corruption policy.*

На государственной службе Российской Федерации в 2008 году принят Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>, с 2010 реализуется Национальная антикоррупционная стратегия<sup>2</sup> и принимаемый ежегодно Национальный план противодействия коррупции вплоть до 2017 года<sup>3</sup>, а последний - принят на 2018-2020 годы<sup>4</sup>. С 2010 года проводится систематическое обучение государственных гражданских служащих Российской Федерации по программе «Государственная политика в сфере противодействия коррупции», а с 2013 года по программе «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений» во всех филиалах РАНХиГС, в том числе и в Сибирском институте управления для служащих Сибирского федерального округа (СФО).

Проблеме изучения коррупции как антиобщественного явления посвящены многочисленные исследования зарубежных авторов, таких, как Сьюзен Роуз-Аккерман<sup>5</sup>, рассматривающей

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 25.12.2008. № 52. ст. 6228.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 (ред. от 13.03.2012) "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_99386/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99386/) (Дата обращения: 10.03.2017)

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 01.04.2016 N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196138/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/).(Дата обращения: 10.03.2017).

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» от 03.07.2018. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/#ixzz5PUU1xNJ2> (Дата обращения: 10.07.2018).

<sup>5</sup> Сьюзен Роуз-Аккерман. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2010.

феномен коррупции в международном масштабе; Мигеля Педреро<sup>6</sup>, изучившего коррупционные технологии манипулирования населением со стороны власти, а также многочисленные работы отечественных авторов, анализирующих многообразие и сложность явлений конфликта интересов и коррупции в различных сферах деятельности, психологических и социально-экономических аспектов коррупции, в том числе и на государственной службе, а также системные проблемы борьбы с ней.<sup>7</sup>

Автор статьи также исследовала проблемы конфликта интересов и коррупции на государственной службе. Так, промежуточные результаты проводимых исследований ранее были представлены на V социологической Грушинской конференции<sup>8</sup> (г. Москва) и Международной конференции NISPAcee в 2016 году (г. Загреб)<sup>9</sup>.

С учетом накопленных научных данных о природе и причинах коррупции, в рамках нашего исследования одной из задач была: выявить, какие причины возникновения коррупции на государственной службе являются, по мнению государственных

<sup>6</sup> Мигель Педреро. Коррупция. Клоака власти: как и зачем нами манипулируют. М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2008.

<sup>7</sup> Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. М.: Экономика, 2011. Артемьев А. Б. Антропология коррупции. СПб.: Изд-во Юрид. Ин-та, 2011. Гриб В. Г., Окс Л. Е. Противодействие коррупции. М.: МФПА, 2011. Бесчастнова О. В. Основы антикоррупционного поведения. М.: Кнорус, 2016. Кабашов С. Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействия коррупции на гражданской и муниципальной службе. М.: Инфра-М, 2014. Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт. Санкт-Петербург: Норма, 2010. Норкин К. Б. Системные проблемы борьбы с коррупцией в России. Калуга: «Облиздат», 2011. Решетников М. Психология коррупции. СПб.: Восточно-Европейский институт Психоанализа, 2008. Шишкарев С. Н. Противодействие коррупции: теория и практика. М.: КДУ, 2009. Чашин А. Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М.: Дело и сервис, 2015

<sup>8</sup> Черняк, Т. В. Оценка причин возникновения конфликта интересов и коррупции на государственной гражданской службе (опыт исследований в Сибирском федеральном округе) // Т. В. Черняк // Сборник научных трудов V социологической Грушинской конференция «Большая социология: расширение пространства данных» Москва, 12-13 марта 2015 г. - С. 576-578.

<sup>9</sup> Tatyana Chernyak. Problems of Formation of Anticorruption Competence of Civil Servants in the Process of Learning/T. Chernyak// Presented Papers from the 24th NISPAcee Annual Conference May 19 - 21, 2016, Zagreb, Croatia Organized in cooperation with the University of Zagreb, Faculty of Law, Croatia

ных служащих, главными; какие меры борьбы с коррупцией они предлагают. В статье приводятся результаты сравнительного анализа опросов государственных служащих в периоды: 2013 года и обобщенные данные 2016 -2017 учебного года.

Сибирский институт управления-ведущий вуз в СФО по повышению квалификации государственных служащих в сфере противодействия коррупции. По данным Межрегионального Центра повышения квалификации с 2010 по 2017 год по программе «Государственная политика в сфере противодействия коррупции» прошли обучение 1887 госслужащих СФО и по программе для специалистов подразделений кадровых служб с 2013 по январь 2017 года - 463 госслужащих.

Процесс обучения госслужащих сочетается с их участием в исследовании в ходе проведения фокус-групп, дискуссий и круглых столов по обмену опытом работы. в 2013 годах автором было проведено пилотное исследование.

В 2013 году было обучено 289 государственных служащих по Программе «Государственная политика в сфере противодействия коррупции»; 187 госслужащих прошли обучение по программе «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений». Всего было опрошено 78% государственных служащих, прошедших обучение в 2013 году. В ходе их анкетирования был выявлен рейтинг оценок коррупционных правонарушений в органах государственной власти :

1. Использование служебного положения в личных целях
2. Превышение и злоупотребление должностными полномочиями
3. Протекционизм, землячество, работа в одном органе близких родственников
4. Предоставление недостоверных или неполных сведений
5. Использование служебного удостоверения в личных целях
6. Неправомерное получение подарков, льгот, скидок

В рейтинге оценок коррупционных правонарушений в органах государственной власти, получивших более низкие оценки вошли следующие:

1. Получение взятки
2. Конфликт интересов

3. Нарушение при проведении закупок, откаты

4. Лоббирование интересов коммерческих структур и нецелевое расходование бюджетных средств

Респонденты в ходе исследования назвали также и основные меры по совершенствованию профилактики коррупции в органах государственной власти с учетом нормативного правового обеспечения деятельности по противодействию коррупции в 2013 году.

Так, в рейтинг первоочередных мер по совершенствованию профилактики коррупции в органах государственной власти в 2013 вошли:

1. Повышение уровня материального обеспечения государственных служащих

2. Уточнение формулировки, устранение пробелов в нормативных правовых актах

3. Введение полной конфискации имущества

4. Ужесточение ответственности за коррупционные правонарушения, а также обеспечение ее неотвратимости

5. Совершенствование антикоррупционного законодательства

6. Создание действенного механизма практической реализации антикоррупционных нормативных актов

7. Разработка действенного механизма проведения проверок, предусмотренных Указом Президента РФ

8. Осуществление жесткого контроля за доходами и расходами госслужащих

9. Ратификация статьи 20 Конвенции ООН о противодействии коррупции

10. Оставить в УК РФ за коррупционных преступления только санкцию в виде лишения свободы

11. Отмена возможности условного лишения свободы для коррупционеров

Все меры, названные госслужащими, не противоречат мнениям ученых и практиков и не раз описывались в научно-теоретических работах вышеназванных авторов. В то же время необходимо обратить внимание, что государственные служащие в первую очередь называют главной мерой профилактики коррупции – повышение оплаты труда госслужащих.

Но зарубежный опыт говорит о том, что уровень зарплаты государственных служащих в странах ЕС, во - первых, связан с уровнем развития экономики, а во-вторых, напрямую не приводит к снижению уровня коррупции, а, часто, лишь к повышению величины взяток<sup>10</sup>. В связи с этим в процессе обучения госслужащих неоднократно указывалось на необходимость системного подхода в борьбе с коррупцией.

Таким образом, согласно результатам пилотного исследования 2013 года основными направлениями деятельности по совершенствованию антикоррупционной политики в органах государственной власти названы следующие меры:

- повышение материального положения госслужащих
- совершенствование законодательства
- контроль за госслужащими
- ужесточение наказаний коррупционеров.

Кроме этого, исследование показало, что группа специалистов кадровых служб («кадровиков»), ответственных за организации антикоррупционной деятельности в большей мере информирована о ее состоянии, потому в дальнейших исследованиях «кадровики» выступили в качестве экспертов.

В 2016 – 2017 годах исследования были продолжены. В эти сроки было обучено 463 специалиста кадровых служб - государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти по теме «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений». Из них опрошено – 87 %. Далее приводятся результаты сравнительного анализа группы «кадровиков» - экспертов, опрошенных в 2013 году и «кадровиков»- экспертов, опрошенных в 2016-2017 учебных годах, которые мы условно обозначим 2017 год.

Сравнительный анализ мнений специалистов кадровых служб («кадровиков») выявил некоторые изменения в оценках коррупционных правонарушений в органах государственной власти с высоким рейтингом оценок (Табл. 1).

<sup>10</sup> Родионов К. Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии / Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт. Санкт-Петербург: Норма, 2010. С.42.

**Таблица 1.** Сравнительный анализ рейтинга коррупционных правонарушений в органах государственной власти в 2013 и 2017 годах ( в%)

Вид коррупционных правонарушений	2013	2017
Использование служебного положения в личных целях	71	72
Превышение и злоупотребление должностными полномочиями	45	44
Протекционизм, землячество, работа в одном органе близких родственников	31	39
Предоставление недостоверных или неполных сведений о доходах	29	36
Использование должности, служебного удостоверения в личных целях	21	27
Получение взятки	29	23
Неправомерное получение подарков, льгот, скидок	19	20

Так, мы видим, что рейтинг коррупционных нарушений мало изменился, но ряд позиций повысились в количественном значении, например, «протекционизм, землячество» с 31% вырос до 39%; «предоставление недостоверных или неполных сведений» с 29% вырос до 36 % и т.д. Правонарушение «получение взятки» перешло из группы с низкими оценками группой « госслужащих» в 3%- в 2013 году, в группу с высокими количественными оценками 29% и 36% соответственно при оценке группой экспертов в 2017 году, что более соответствует действительности. Но по этому параметру - «получение взятки», произошло небольшое снижение оценок с 29% до 23%. Вероятно, это связано не столько с улучшением ситуации, сколько, вероятно, с повышением качества работы кадровых служб по выявлению данного вида правонарушений.

В таблице 2 приведены результаты оценок коррупционных правонарушений в органах государственной власти, занявших в рейтинге более низкие позиции.



**Таблица 2.** Сравнительный анализ рейтинга коррупционных правонарушений в органах государственной власти в 2013 и 2017 годах (в %)

Вид коррупционных правонарушений	2013	2017
Конфликт интересов	17	18
Нарушение при проведении закупок, откаты	16	19
Лоббирование интересов коммерческих структур	12	15
Нецелевое расходование бюджетных средств	12	11

Как видим, и в этих результатах наблюдается повышение количественного значения оценок, как и в предыдущих. Кроме параметра «нецелевое расходование бюджетных средств», где прошло незначительное снижение с 12% до 11%, которое в 2013 году совпадало с «лоббированием интересов коммерческих структур»( 12 % в 2013 году по обеим позициям).

Кроме этого, эксперты называют новые, появившиеся в 2017 году виды коррупционных правонарушений:

- незаконное выполнение иной оплачиваемой работы-13%
- покупка должностей - 12%
- создание коммерческих организаций на подставных лиц и предоставление им преимуществ -10%
- умышленное затягивание с исполнением госфункций -4%
- сдача в аренду госимущества из корыстных соображений - 3%
- использование инсайдерской информации -1%.

Примечательно, что и Магомедов К. О. говорит о важности и необходимости «выделения проблемы кадровой коррупции в самостоятельный предмет социологического мониторинга.... Ведь именно кадры государственного и муниципального управления являются объектом коррупционных интересов»<sup>11</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что, в целом, по оценке госслужащих, количество коррупционных правонарушений с 2013 года к 2017 году не снизилось, а по многим пози

<sup>11</sup> Магомедов К. О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 2. С. 213–215.

циям повысилось, к тому же появились новые коррупционные правонарушения, требующие новых способов их выявления и профилактики со стороны специалистов кадровых служб.

Кроме оценки ситуации коррупционных правонарушений в органах власти, респонденты предлагали и первоочередные меры по совершенствованию антикоррупционной политики и профилактики коррупции в органах государственной власти. Среди профилактических мер были названы, как меры, ранее приводившиеся ими в исследовании 2013 года, так и дополнительные в 2017 годах. Кратко остановимся на сравнительном анализе мер профилактики коррупции в органах государственной власти (Табл.3).

**Таблица 3.** Сравнительный анализ рейтинга первоочередных мер по совершенствованию профилактики коррупции в органах государственной власти (в %)

<b>Вид первоочередных мер</b>	<b>2013</b>	<b>2017</b>
Повышение уровня материального обеспечения государственных служащих (в том числе бывших)	79	80
Уточнить формулировки, устранить противоречия и пробелы в нормативных правовых актах	47	50
Ввести полную конфискацию имущества коррупционеров	40	43
Ужесточение ответственности за коррупционные правонарушения, а также обеспечение ее неотвратимости	40	42
Усовершенствовать антикоррупционное законодательство	38	37
Создать действенный механизм практической реализации антикоррупционных нормативных актов	36	34
Разработать действенный механизм проведения проверок, предусмотренных Указом Президента РФ	29	30
Осуществлять жесткий контроль за доходами/ расходами госслужащих	21	15
Ратифицировать статью 20 Конвенции ООН о противодействии коррупции (криминализация незаконного обогащения)	21	27
Отменить возможность условного лишения свободы для коррупционеров	19	17
Оставить в УК РФ за коррупционных преступления только санкцию в виде лишения свободы	10	9

Анализ мнений специалистов кадровых служб вновь показывает, что почти по всем мерам профилактики коррупции в органах государственной власти прошло повышение количественных результатов, т.е. усиление внимания и осознания необходимости проведения этих кардинальных мер.

Но были и меры, которые, по мнению государственных служащих, были менее эффективны и получили снижение оценок в 2017 годах (Табл.4).

**Таблица 4.** Сравнительный анализ рейтинга снижения оценки первоочередных мер по совершенствованию профилактики коррупции в органах государственной власти (в %)

Вид первоочередных мер	2013	2017
Создать действенный механизм практической реализации антикоррупционных нормативных актов	36	34
Осуществлять жесткий контроль за доходами/расходами госслужащих	21	15
Отменить возможность условного лишения свободы для коррупционеров	19	17
Оставить в УК РФ за коррупционных преступления только санкцию в виде лишения свободы	10	9

Так, незначительное поменялось мнение и произошло количественное снижение в оценке мер противодействия коррупции на 1-2 % лишь по следующим позициям: создать действенный механизм практической реализации антикоррупционных нормативных актов; отменить возможность условного лишения свободы для коррупционеров; оставить в УК РФ за коррупционных преступления только санкцию в виде лишения свободы.

В большей мере произошло снижение мнений на 6 % в оценке меры «осуществлять жесткий контроль за доходами/расходами госслужащих» с 21% в 2013 году на 15% в 2017 годах.

Вероятно, респонденты не видят действенности данной меры в профилактике коррупции, поскольку это уже состоявшийся факт правонарушений.

Кроме названных в таблице 3 первоочередных мер по совершенствованию профилактики коррупции в органах го-

сударственной власти в 2017 годах «кадровики»- эксперты назвали и другие, а именно:

–Разработать механизм, обязывающий давать ответы на запросы кадровых служб в ходе проверок - 28%

–Дать право кадровым службам проводить проверки по своей инициативе (либо предоставить такое право руководителю органа государственной власти) - 20%

–Внесение изменений в законодательство, направленных на установление обязанности и механизма предоставления информации о доходах совершеннолетних детей, родителей, братьев и сестер - 10%

Как видим эти меры учитывают специфику работы кадровых служб и дают им возможность более эффективно проводить антикоррупционную деятельность в органах государственной власти.

### **Заключение**

Таким образом, исследование также выявило, что 97 % государственных служащих и «кадровиков», оценивают последствия коррупции для граждан и общества как крайне негативные.

96 % государственных служащих одобрительно относятся к направлениям государственной антикоррупционной политики в органах власти.

В то же время они предлагают направления совершенствования антикоррупционной политики с учетом реальной ситуации и практики реализации антикоррупционной политики в органах власти.

Результаты проведенного исследования говорят также о том, что большой практический опыт государственной службы государственных служащих, их наблюдение за реальной ситуацией, а также осмысление проблем коррупции в ходе лекций, семинаров и практических занятий с использованием интерактивных методов обучения по программам повышения квалификации в Сибирском институте управления позволили государственным служащим и специалистам кадровых служб, ответственным за организацию и обеспечение деятельности по противодействию коррупции, в целом, выработать системное видение причин возникновения и профилактики корруп-

ционных правонарушений и коррупции на государственной службе, объективно оценить их, а также предложить комплекс действенных мер по повышению эффективности антикоррупционной политики на государственной службе.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 25.12.2008. № 52. ст. 6228.

2. Указ Президента РФ от 13.04.2010 N 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_99386/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99386/) (Дата обращения: 10.03.2017)

3. Указ Президента РФ от 01.04.2016 N 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_196138/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/). (Дата обращения: 10.03.2017).

4. Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» от 03.07.2018. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/#ixzz5PUU1xNJ2> (Дата обращения: 10.07.2018).

5. Chernyak Tatyana. Problems of Formation of Anticorruption Competence of Civil Servants in the Process of Learning/T. Chernyak//Presented Papers from the 24th NISPACEE Annual Conference May 19 - 21, 2016, Zagreb, Croatia Organized in cooperation with the University of Zagreb, Faculty of Law, Croatia.

6. Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность. М.: Экономика, 2011.

7. Артемьев А.Б. Антропология коррупции. СПб.: Изд-во Юрид.Ин-та,2011.

8. Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции. М.: МФПА,2011. Бесчастнова О.В. Основы антикоррупционного поведения. М.: Кнорус,2016.

9. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействия коррупции на гражданской и муниципальной службе. М.:Инфра-М, 2014.

10. Магомедов К. О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 2. С. 213–215.

11. Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт. Санкт-Петербург: Норма, 2010.

12. Норкин К.Б. Системные проблемы борьбы с коррупцией в России. Калуга: «Облиздат»,2011. Решетников М. Психология коррупции. СПб.: Восточно-Европейский институт Психологического анализа,2008.

13. Педреро Мигель. Коррупция. Клоака власти: как и зачем нами манипулируют. М.:СТОЛИЦА-ПРИНТ,2008.

14. Родионов К. Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии / Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт. Санкт-Петербург: Норма, 2010. С.42.

15. Роуз-Аккерман Сьюзен. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2010.

16. Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М.: Дело и сервис, 2015

17. Черняк, Т.В. Оценка причин возникновения конфликта интересов и коррупции на государственной гражданской службе (опыт исследований в Сибирском федеральном округе) /Т.В. Черняк //Сборник научных трудов V социологической Грушинской конференция «Большая социология: расширение пространства данных» Москва, 12-13 марта 2015 г. -С.576-578.

18. Шишкарев С.Н. Противодействие коррупции: теория и практика. М.: КДУ, 2009.