

Социология

УДК 316.1

Т.В. Смирнова

ОСОБЕННОСТИ И МЕТОДИКА ПРИМЕНЕНИЯ ЭКСПЕРТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ПРИ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье рассматривается методика применения экспертно-аналитического метода исследования для анализа эффективности мер по противодействию коррупции на государственном и региональном уровне. Уточняются понятия субъекта и объекта коррупционных действий, уровня коррупционности, основные направления существующих мер противодействия коррупции. Раскрывается цель экспертно-аналитического исследования как выявление проблемных отношений, эффективности регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности в регионах России. В качестве основных задач экспертно-аналитического исследования автор видит сравнительный анализ эффективности предоставления федеральными, региональными и муниципальными органами власти государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности; измерение уровня коррупции и коррупционных рисков при выполнении органами власти и управления государственных (муниципальных) функций и оказании государственных (муниципальных) услуг в сфере предпринимательской деятельности. Делается вывод о том, что в рамках экспертно-аналитического исследования эффективности противокоррупционных мер целесообразно использование комплексного инструментального показателя эффективности правового регулирования (ЭПР*), который рассчитывается как усредненная сумма входящих в его состав локальных индикаторов эффективности нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления государственных (муниципальных) услуг субъектам предпринимательской деятельности, включая полноту и качество правового регулирования, длительность срока и оптимальность процедуры. Показана методика расчета средних показателей и индексов эффективности правового регулирования (ЭПР*), которая позволяет определить для каждой государственной (муниципальной) услуги систему параметров (координат), относительно которых, с учетом признаков эффективности правоприменения и уровня коррупционности, осуществляются приоритетность выбора и очередность специализированной антикоррупционной экспертизы соответствующих услуг органов власти.

Ключевые слова: коррупция, эксперты, методика, экспертно-аналитическое исследование, противокоррупционные меры, экспертиза, регулирование, оценка эффективности.

DOI: 10.35634/2587-9030-2021-5-3-275-280

Правильная ссылка на статью:

Смирнова Т.В. Особенности и методика применения экспертного исследования при оценке эффективности противодействия коррупции // Вестн. Удм. ун-та. Социология. Политология. Международные отношения. 2021. Т. 5, вып. 3. С. 275–280. <https://doi.org/10.35634/2587-9030-2021-5-3-275-280>

Введение

Коррупция, как многогранное социальное явление, не имеет единственного или общепризнанного определения. Этимологически термин «коррупция» происходит от латинских слов *corruptio*, *corrupture*, что обозначает «подкуп», «порча», «совращение», «растление». В традиционном русском словоупотреблении коррупция определяется как морально-правовое разложение должностных лиц органов власти и управления, выражающееся в криминализации, злоупотреблениях властью и незаконном обогащении посредством взяток и казнокрадства [1]. Экономический ущерб от коррупции заключается в неэффективном распределении и расходовании государственных средств и ресурсов, в замедлении экономического роста и инновационного потенциала страны, в установлении административных и криминальных барьеров на пути развития экономики и бизнеса. Коррупция снижает инвестиционный рейтинг России и при реализации международных программ сотрудничества негативно влияет на ее имидж как надежного экономического партнера.

В большинстве социально-экономических исследований содержание коррупционных действий сводится к взятке и злоупотреблению служебным положением. Данный подход характерен и для международных организаций. В Кодексе поведения должностного лица по поддержанию правопорядка,

принятом Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года, коррупция представлена как злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением.

Теоретические основания и уточнения

Законодательство не связывает «должностное положение» физического лица исключительно с государственной или муниципальной службой. Проявления коррупции возможны в деятельности также коммерческих, общественных, религиозных и иных организаций. Коррупционными можно считать любые отношения между физическими и юридическими лицами, в основе которых лежит предоставление привилегий по обладанию материальными, информационными, социальными и иными ресурсами и благами, нарушающее законные интересы других лиц или общества в целом [2].

Противодействием коррупции в действующем законодательстве признана деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по трем основным направлениям:

- а) предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений [3].

Субъектом коррупционного деяния может быть физическое лицо, которое на основании официально полученного права на осуществление определенных социально значимых услуг и функций сознательно и незаконно ставит в зависимость от себя других людей [4]. Данное лицо обладает дискреционной властью, правом распределения по своему усмотрению каких-либо ресурсов, не являющихся его собственностью. Субъектом коррупционных отношений с другой стороны является взяткодатель, а также посредник (пособник), принудительно или по доброй воле способствующий коррупционному правонарушению. Жертвой коррупции при этом являются практически все институты государства и общества (включая институт образования, рынок труда, что отрицательно сказывается на представителях всех поколений, но особенно пагубно отражается на молодежи), организации и граждане [5].

С субъективной стороны коррупционные деяния характеризуются прямым умыслом и особым мотивом в виде корыстной или иной личной заинтересованности, которая проявляется в извлечении выгод и преимуществ для себя или других лиц либо в нанесении вреда другим лицам. С объективной стороны коррупционные преступления характеризуются двумя основными признаками [1]. Во-первых, данные преступления совершаются физическими лицами благодаря использованию своего служебного положения. Во-вторых, коррупционные преступления совершаются вопреки интересам службы. Признак использования своих полномочий «вопреки интересам службы» означает, что действия лица по своему содержанию противоречат целям и задачам функционирования соответствующих органов власти и организаций, где работает данное лицо.

Методы и результаты

Актуальность обращения к экспертно-аналитическому исследованию работы органов государственной власти и местного самоуправления обусловлена необходимостью оценки эффективности мер по противодействию коррупции в современном российском обществе и выработки рекомендаций по повышению качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

Цель экспертно-аналитического исследования – выявление проблемных отношений, эффективности регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности в регионах России.

Основными задачами экспертно-аналитического исследования являются:

- сравнительный анализ эффективности предоставления федеральными, региональными и муниципальными органами власти государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности;
- измерение уровня коррупции и коррупционных рисков при выполнении органами власти и управления государственных (муниципальных) функций и оказании государственных (муниципальных) услуг в сфере предпринимательской деятельности.

В рамках анализа целесообразно использование комплексного инструментального показателя эффективности правового регулирования (ЭПР*), который рассчитывается как усредненная сумма входящих в его состав локальных индикаторов эффективности нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления государственных (муниципальных) услуг субъектам предпринимательской деятельности, включая полноту и качество правового регулирования, длительность срока и оптимальность процедуры.

Уровень коррупционности – степень использования должностными лицами органов власти служебного положения в целях незаконного получения выгоды при оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении государственных (муниципальных) функций.

Расчет средних показателей и индексов эффективности правового регулирования (ЭПР*) позволяет определить для каждой государственной (муниципальной услуги) систему параметров (координат), относительно которых, с учетом признаков эффективности правоприменения (ЭПП*) и уровня коррупционности (УК*), осуществляются приоритетность выбора и очередность специализированной антикоррупционной экспертизы соответствующих услуг органов власти.

В рамках экспертно-аналитического исследования федеральных, региональных и муниципальных услуг каждая из данных услуг должна быть сопоставлена с соответствующими базовыми оценочными показателями отношений власти и бизнеса: во-первых, с соответствующим данной услуге региональным и межрегиональным (среднероссийским) показателем эффективности правового регулирования (ЭПР*); во-вторых, с показателем эффективности правоприменения (ЭПП*), символизирующим реальную практику исполнения законодательства, включая профессиональную компетентность и заинтересованность «субъективного фактора» органов власти и управления при предоставлении государственных (муниципальных) услуг; в-третьих, с региональным и межрегиональным показателем уровня коррупционности (УК*), символизирующим состояние и степень отклонения от норм действующего законодательства, девиации и криминализации «субъективного фактора» в системе правоотношений власти и бизнеса.

На основе обобщения и систематизации результатов опроса экспертов составляются соответствующие аналитические таблицы эффективности государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых федеральными, региональными и муниципальными органами власти в субъектах РФ. В аналитических таблицах приводятся совмещенные показатели экспертных оценок каждой государственной (муниципальной) услуги по нескольким базовым показателям в двух основных измерениях:

- региональный показатель эффективности регулирования, уровня коррупционности оказания государственной (муниципальной) услуги по оценкам экспертов в субъекте РФ;
- средний межрегиональный индекс экспертных оценок данной государственной (муниципальной) услуги по субъектам РФ – участникам исследовательского проекта.

Сравнительный анализ государственных (муниципальных) услуг, оказываемых федеральными, региональными и муниципальными органами власти в субъектах РФ по базовым показателям в региональном, межрегиональном и межгосударственном измерениях, позволяет определить приоритеты проведения антикоррупционной экспертизы, а также посредством социологического экспертно-аналитического мониторинга отслеживать динамику государственных (муниципальных) услуг [6].

1. Определение уровня эффективности регулирования каждой государственной (муниципальной) услуги в сфере бизнеса на основании сопоставления локальных показателей.

2. Определение причинно-следственной связи и зависимости эффективности регулирования государственной (муниципальной) услуги от уровня коррупционности органа власти, то есть от роли «субъективного фактора» в органах власти, оказывающих данную услугу коммерческим структурам, предпринимателям, гражданам. Для двустороннего структурно-функционального анализа роли и вклада «субъективного фактора» в общую эффективность государственной (муниципальной) услуги в инструментарий исследования можно ввести дополнительный показатель «социальная и экономическая эффективность использования услуги», предоставленной органом власти коммерческой структуре, предпринимателю или определенной категории граждан.

«Субъективный фактор» в системе органов власти в каждом конкретном органе власти дифференцируется по следующим параметрам:

а) «коррупционный субъективный фактор», то есть *уровень коррупционных нарушений* и злоупотреблений должностных лиц и ответственных исполнителей данного органа власти при оказании соответствующей государственной (муниципальной) услуги (индикатор уровня коррупционности в региональном и межрегиональном измерениях);

б) «субъективный фактор правоприменения», то есть *профессиональная компетенция* и степень заинтересованности (мотивации) должностных лиц и ответственных исполнителей данного органа власти при оказании соответствующей государственной (муниципальной) услуги (индикатор эффективности правоприменения в региональном и межрегиональном измерениях).

Особый интерес представляет аналитическое обоснование причинно-следственной зависимости и обусловленности (прямой и обратной, объективной и субъективной) базовых эмпирических показателей исследования отношений бизнеса и власти. Определяется мера зависимости уровня эффективности правового регулирования (ЭПР*) от следующих условий и факторов, действующих в системе отношений:

во-первых, внутренние факторы полноты и качества правового регулирования;

во-вторых, внешние административно-правовые, кадровые и субъективно-личностные факторы эффективности правоприменения, определяющие уровень бюрократизма органов власти при предоставлении государственных (муниципальных) услуг;

в-третьих, локальные и системные факторы уровня коррупционности органов власти, оказывающих соответствующие федеральные, региональные и муниципальные услуги.

Социологический анализ результатов исследования предусматривает следующие экспертно-аналитические обобщения и выводы, ориентированные на антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов в сфере правоотношений власти и бизнеса.

1. Анализ экспертных оценок качества оказания государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности в регионах РФ по базовым критериям эффективности регулирования уровня коррупционности.

2. Определение критического перечня проблемных государственных и муниципальных услуг в региональном и межрегиональном измерении.

3. Обоснование причинно-следственной связи, зависимости и обусловленности (прямой и обратной, субъективной и объективной) базовых эмпирических показателей исследования отношений бизнеса и власти.

4. Формирование критических списков «проблемных» государственных и муниципальных услуг, находящихся в зоне повышенного коррупционного риска, в качестве объектов первоочередной антикоррупционной экспертизы.

5. Аналитическое описание общих условий отношений власти и бизнеса в регионе относительно межрегиональных показателей уровня коррупционности.

6. На этапе аналитического обобщения результатов исследования при необходимости производится также выяснение позиций экспертов по возникающим вопросам методами целевых фокус-групп, специализированных круглых столов и/или проблемно-ориентированных интервью с экспертами определенной профессиональной компетенции. Целью дополнительного опроса экспертов может быть определение причин низкой эффективности и высокой коррупционности ряда «проблемных» и «антисистемных» услуг, а также приоритетов выбора средств и способов их оптимизации.

7. В рамках экспертно-аналитического исследования в необходимых случаях производится анализ публикаций региональных и федеральных средств массовой информации по вопросам отношений власти и бизнеса, посредством которого определяется рейтинг критических публикаций, посвященных оказанию тех или иных государственных (муниципальных) услуг в течение определенного периода, например календарного года. По итогам анализа публикаций в печатных средствах массовой информации можно сопоставить государственные и муниципальные услуги в регионе, получившие наибольший общественный резонанс, с рейтингом эффективности их правового регулирования и уровнем коррупционности.

Исходным пунктом и точкой отсчета при выборе первоочередных объектов антикоррупционной экспертизы служат следующие средние показатели, индексы и индикаторы эффективности государственных и муниципальных услуг в субъектах РФ.

- Во-первых, средние показатели экспертных оценок государственной (муниципальной) услуги в субъекте РФ и межрегиональные средние индикаторы экспертных оценок каждой конкретной услуги в субъектах РФ, участвующих в экспертно-аналитическом исследовании.

- Во-вторых, региональные средние индексы эффективности государственных (муниципальных) услуг в субъекте РФ и межрегиональные средние индексы эффективности в субъектах РФ – участниках исследования, выведенные на основе базовых показателей эффективности правового регулирования

ния (ЭПР*) и правоприменения (ЭПП*), уровня коррупционности (УК*) по каждой из следующих групп услуг.

1. Средний индекс эффективности государственных услуг, оказываемых территориальными управлениями федеральных органов государственной власти РФ в субъектах РФ (далее – федеральные услуги).

2. Средний индекс эффективности государственных услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти субъекта РФ (далее – региональные услуги).

3. Средний индекс эффективности муниципальных услуг, оказываемых органами местного самоуправления (муниципальными образованиями) в субъектах РФ (далее – «муниципальные услуги»).

Выводы и заключение

В результате административно-правовой деструкции через определенный социально-правовой временной цикл по ряду государственных функций и услуг может происходить трансформация нормативно-правовой системы в коррупционно-бюрократическую «антисистему». Бюрократизация и криминализация органов власти и коммерческих структур в локальных сферах предпринимательской деятельности приводит к тому, что динамика уровня коррупционности (УК*) государственных (муниципальных) функций и услуг идет здесь на повышение, опережая в исключительных случаях системные индикаторы ЭПП* и ЭПР* соответствующих функций и услуг. В рамках методологии экспертно-аналитического исследования при анализе количественных рейтинговых процентных позиций мы исходим из прагматического понимания реальности отношений и вытекающих из их состояния практических следствий, в частности из фундаментального принципа «третьей степени ясности понимания» основоположника американского прагматизма Ч. Пирса [7]. В соответствии с принципом Пирса, если, например, параметры оценки экспертов коррупционности услуг власти населению и бизнесу выше 50%-го уровня, речь в этом случае идет о состоянии «меда в бочке с дегтем», а если оценочные показатели коррупционности ниже 50%-го уровня, то тем самым эксперты квалифицируют эффект «присутствия дегтя в бочке с медом».

Для решения проблемы в интересах общества и государства необходимо последовательно осуществлять целевую политическую установку руководства страны на противодействие коррупции с перспективой исключения ее из общественного бытия и системы власти. Оценка эффективности противокоррупционных мер на основе экспертного исследования имеет значительные преимущества, в первую очередь связанные с независимостью, объективностью и глубиной анализа проблемы и ситуации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Санатин В.П., Смирнова Т.В. Социально-экономические и правовые аспекты противодействия коррупции в России. Саратов: Изд-во Саратов. ин-та РГТЭУ, 2014. 158 с.
2. Репецкая А.Л. Современная характеристика и тенденции российской коррупционной преступности и основные направления борьбы с ней // Право и законодательство. 2011. № 3. С. 122–127.
3. Босхолов С.С. Борьба с коррупцией: мифы и реальность, надежды и перспективы // Криминологический журнал. 2010. № 2. С. 51–64.
4. Чаннов С.Е. Меры по профилактике коррупции в новом антикоррупционном законодательстве // Гражданин и право. 2019. № 9. С. 58–64.
5. Смирнов Р.Г. Интеграция выпускников вузов в контексте регионального рынка труда (на примере г. Саратова) // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2016. № 4. С. 133–136.
6. Плетнев К.И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М., 2006. 224 с.
7. Пирс Ч.С. Рассуждение и логика вещей: Лекции для Кембриджских конференций 1898 года / пер. с англ. Д.Г. Лахути и др. М.: РГГУ, 2005. 376 с.

Поступила в редакцию 28.04.2021

Смирнова Татьяна Вячеславовна, доктор социологических наук,
профессор кафедры организационного развития
Российский государственный гуманитарный университет
125993, Россия, ГСП-3, г. Москва, Миусская площадь, д. 6
E-mail: smirnovasar@mail.ru

*T.V. Smirnova***FEATURES AND METHODS OF EXPERT STUDY APPLICATION IN ASSESSING THE EFFICIENCY OF ANTI-CORRUPTION**

DOI: 10.35634/2587-9030-2021-5-3-275-280

The article discusses the methodology of applying the expert-analytical research method for the analysis of the effectiveness of anti-corruption measures at the state and regional levels. The concepts of the subject and object of corrupt practices, the level of corruption as well as the main directions of existing anti-corruption measures are clarified. The purpose of expert-analytical research is revealed as the identification of problematic relationships, the effectiveness of regulation and law enforcement in the provision of state and municipal services to business entities in the regions of Russia. The author believes that the main tasks of an expert-analytical study are the following: comparative analysis of the effectiveness of the provision of state and municipal services to business entities by federal, regional and municipal authorities; measuring the level of corruption and corruption risks in the fulfillment of state (municipal) functions by the authorities and administration and in the provision of state (municipal) services in the field of entrepreneurial activity. It is concluded that, within the framework of an expert-analytical study of the effectiveness of anti-corruption measures, it is advisable to use a complex instrumental indicator of the "effectiveness of legal regulation" (ELR*), which is calculated as the average sum of its constituent local indicators of the effectiveness of normative legal acts regulating the procedure for providing state (municipal) services to business entities, including the completeness and quality of legal regulation, the duration of the period and the optimality of the procedure. The methodology for calculating average indicators and indices of the effectiveness of legal regulation (ELR*) is shown, which makes it possible to determine for each state (municipal) service a system of parameters (coordinates), relative to which, taking into account the signs of the effectiveness of law enforcement and the level of corruption, the priority of choice and the sequence of specialized anti-corruption examination of the relevant services of the authorities are carried out.

Keywords: corruption, experts, methodology, expert-analytical research method, anti-corruption measures, expertise, regulation, efficiency assessment.

For citation:

Smirnova T.V. Features and methods of expert study application in assessing the efficiency of anti-corruption // Bulletin of Udmurt University. Sociology. Political Science. International Relations. 2021. Vol. 5, iss. 3. P. 275–280. <https://doi.org/10.35634/2587-9030-2021-5-3-275-280> (In Russ.).

Received 28.04.2021

Smirnova T.V., Doctor of Sociology, Professor at Department of Organizational Development
Russian State University for the Humanities
Miusskaya sq., 6, GSP-3, Moscow, Russia, 125993
E-mail: smirnovasar@mail.ru