

Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2021. № 4(53). С. 108–113  
Vestnik BIST (Bashkir Institute of Social Technologies). 2021; 4(53): 108–113

Научная статья  
УДК 328.185  
doi: 10.47598/2078-9025-2021-4-53-108-113

## **КОРРУПЦИЯ КАК ФОРМА НЕПРОФЕССИОНАЛИЗМА СПЕЦИАЛИСТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (обзор зарубежной литературы)**

**Елена Валерьевна Вашаломидзе<sup>1✉</sup>**

<sup>1</sup>ВНИИ труда Минтруда России, Москва, Россия, rich123098@mail.ru

**Аннотация.** В статье представлен обзор зарубежной литературы, отражающей проблему непрофессионального поведения государственных служащих, проявляемых через коррупционные действия. Проанализирована сущность государственного управления на идеологическом и институциональном уровнях, определены основные причины коррупционности государственных служащих. Сделан вывод о том, что коррупция не только негативным образом влияет на имидж государственной власти, но и служит барьером для реализации целей и задач государственного управления, направленных на удовлетворение потребностей общества.

**Ключевые слова:** государство, власть, управление, государственный служащий, профессионализм, коррупция

**Для цитирования:** Вашаломидзе Е. В. Коррупция как форма непрофессионализма специалистов государственного управления (обзор зарубежной литературы) // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2021. № 4 (53). С. 108–113. <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2021-4-53-108-113>.

## **CORRUPTION AS A FORM OF UNPROFESSIONALISM OF PUBLIC ADMINISTRATION SPECIALISTS (review of foreign literature)**

**Elena Valerevna Vashalomidze<sup>1✉</sup>**

<sup>1</sup>All-Russian Scientific Research Institute of Labor, Ministry of Labor of Russia, Moscow, Russia, rich123098@mail.ru

**Abstract.** The article presents an overview of foreign literature reflecting the problem of unprofessional behavior of civil servants manifested through corrupt actions. The essence of public administration at the ideological and institutional level is analyzed, the main causes of corruption of civil servants are determined. It is concluded that corruption not only negatively affects the image of state power, but also serves as a barrier to the implementation of the goals and objectives of public administration aimed at meeting the needs of society.

**Keywords:** state, power, management, civil servant, professionalism, corruption

**For citation:** Vashalomidze E. Corruption as a form of unprofessionalism in public administration specialists (review of foreign literature) // Bulletin of the BIST (Bashkir Institute of Social Technologies). 2021; 4 (53): 108–113. <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2021-4-53-108-113>.

## Введение

Государственное управление представляет собой организационные механизмы, управленческие практики и институционализованные ценности, которые чиновники законодательно закрепляют в процессе реализации политики, представляющей собой одобрение воли правительств. Это утверждение переключается с тем, которое сделал Жан-Жак Руссо в своем знаменитом Общественном договоре: «Закон есть выражение общей воли» [7].

Вудро Вильсон утверждает, что государственное управление является наиболее очевидной частью работы правительства, по сути, это правительство в действии, его наиболее очевидная исполнительная, оперативная и функциональная реализация. Другими словами, государственное управление связано с политикой и разработкой политики, оно склонно концентрироваться в исполнительной ветви власти, где формируются ресурсы, с помощью которых реализуются цели и задачи правительства [8].

Герберт А. Саймон и Д. Смитбург также рассматривают государственное управление как

исполнительный инструмент правительства, который выполняет функции и осуществляет деятельность исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных корпораций и некоторых других учреждений специализированного характера. Это сфера науки и практики, в которой проводятся исследования в области права и политики. Таким образом, государственное управление включает в себя все те операции, которые имеют своей целью выполнение или обеспечение выполнения государственной политики [7].

Точно так же Лютер Гулик считает, что государственное управление — это та часть управления, которая вступает в действие с правительством и таким образом относится преимущественно к исполнительной власти, где осуществляется работа правительства. Следовательно, государственное управление в такой же степени озабочено тем, что делает правительство, как и тем, как оно это делает [11].

## Эволюция государственного управления

История государственного управления является важным источником понимания административной структуры настоящего времени и тех практических направлений, которые должна принять их будущая эволюция [12].

В средние века государственные администраторы были также квалифицированы, как правители и образованная элита с точки зрения способностей читать, писать и считать [2]. Основателем науки государственного управления считается Лоренц фон Штайн, немецкий профессор из Вены, родившийся в 1855 году. Он отказался ограничиться определением, которое было дано государственному управлению в его время как форме административного права; он указал, что «государственное управление опирается на многие заранее установленные дисциплины, такие как социология, политология, административное право и государственные финансы» [11].

Наиболее ранними учеными, которые упоминают идентичность государственного управ-

ления, являются Вудро Вильсон и Франк Гудноу, которые также продвигают проблему дихотомии политики и администрации. В начале XX в. государственная система была коррумпирована покровительством. Поэтому В. Вильсон утверждал, что должно быть четкое разделение между политикой и администрацией, а Ф. Гудноу далее определил, что политика — это представление воли народа, а администрация — исполнение этой воли. В своих работах они предвидели как бюрократизацию системы государственного управления, так и ее непосредственную связь с политической системой [14].

Эта позиция породила дискуссию между Карлом Джоэкимом Фридриком и Германом Файнером, где, с одной стороны, Файнер утверждает, что независимость государственного управления отражается в его строгом регулировании, которое защищает государственных служащих (которые должны в своей работе делать акцент только на технических вопросах)

от злоупотребления властью, в то время как К. Фридрих утверждал, что государственные служащие являются экспертами и должны активно участвовать в процедуре выработки политики [10]. Кроме того, такое противоречие между политикой и администрацией также пересматривается учеными Дуайтом Уолдо и Гербертом Саймоном. Д. Уолдо в своем труде «Административное государство» указывает, что дихотомия между фактами и ценностями невозможна и не должна быть разделена в правительстве, поскольку государственное управление имеет дело с восприятием людей по отношению к государству, а изучение и практика его должны проводиться посредством различных нормативных ценностей [6].

С другой стороны, несмотря на то, что существует тесная связь между политикой и управлением, в рамках государственной службы цель государственного управления должна концентрироваться на наиболее эффективном способе реализации этих ценностей.

Некоторые современные авторы определяют государственное управление как процесс разделения крупных бюрократий на более мелкие, разобщенные ведомства, с использо-

ванием экономических стимулов, поощряющих конкуренцию как между различными государственными ведомствами, так и между государственными ведомствами и частными компаниями [3]. В настоящее время граждане не ожидают, что правительство предоставит им рабочие места, закон и порядок, доступные услуги, простоту и свободную от коррупции систему государственного управления. В этом контексте государственное управление переходит от деятельности, осуществляемой правительством, к инструменту, используемому правительством для реализации и осуществления своей политической повестки дня в прямом ответе на удовлетворение потребностей общества. Социально-экономическое развитие, предоставление общественных услуг, разработка государственной политики и управление программами на местах, а также сокращение бедности и социального неравенства, по видимому, занимают ведущие места в списке потребностей общества в глобальном масштабе, а реализация этих потребностей является задачей государственного управления и решается посредством соответствующих органов государственной власти.

### **Коррупция в профессиональной деятельности специалистов государственного управления**

Эффективность в государственном секторе определяется через эффективность:

- системы власти (на национальном уровне),
- судебной системы (на государственном уровне),
- государственной службы (на институциональном уровне),
- организационной структуры органов государственного управления.

Эффективность системы напрямую зависит от эффективности профессиональной деятельности кадров, обеспечивающих функционирование этой системы. Таким образом, система государственного управления может быть результативной (результативность как форма проявления эффективности) только в том случае, если она функционирует на основе работы квалифицированных и компетентных профессионалов в области государственной службы и государственного управления.

Дисфункциональность профессиональной деятельности государственных служащих, проявляющаяся в некачественной работе, связана с рядом факторов, одним из которых является коррупция как элемент и мера качества профессиональной деятельности госслужащих.

Исторически институциональная культура государственного управления представляла собой систему защиты от коррупции, и усилия по ее предотвращению, осуществляемые под контролем государственного управления, часто были направлены на обеспечение профессиональной честности государственных служащих. Именно поэтому коррупция рассматривается как противодействующая целям государственного управления [13].

По определению коррупция — это форма неэтичного или нечестного поведения, совершаемого лицом, на которое возложена власт-

ная должность, с целью получения личной выгоды. Коррупция часто рассматривается как ошибка института государственной службы и как форма неэтичного профессионального поведения государственного служащего, противоречащая идее «служить обществу честно и объективно в качестве представителя общественных интересов» [9].

Считается, что коррупция в государственном секторе существует, когда должностные лица, будь то политики или государственные служащие, ведут себя незаконно и злоупотребляют вверенной им публичной властью для удовлетворения своих частных интересов. Это одна из самых неэтичных практик, бросающих вызов доверию государственным чиновникам, которое может быть восстановлено только путем формирования репутации, основанной на честности и порядочности. Коррупцированные чиновники принимают предвзятые решения, служащие их частным, а не общественным интересам. В таком клиентоориентированном государственном управлении ресурсы, которые должны быть перераспределены для продуктивного использования, вместо этого подпитывают коррупционные явления. Коррупция приводит к безответственной политике и плохому администрированию.

Несмотря на то, что коррупция имеет множество корней, ее обычно связывают с некачественным дизайном системы государственной власти как общественного института. Сложность и неоднозначность противоречащих друг другу законов и постановлений усиливает дискреционную власть должностных лиц, а следовательно, возрастает риск принятия произвольных корыстных решений. Коррупция зависит от объема монопольных и дискреционных полномочий, которые может осуществлять должностное лицо. Считается, что монополистическая власть существует в высокорегулируемых экономиках, в то время как дискреционная власть доминирует в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Отсутствие подотчетности и прозрачности подпитывает коррупцию. Практически невозможно оценить легитимность решений, принимаемых за закрытыми дверями.

Важно также отметить, что одной из причин коррупции является кумовство, поскольку

ку на основании родственной связи или дружеских отношений на госслужбу привлекаются некомпетентные люди, которые выполняют работу без соответствующих профессиональных знаний и навыков. Возникающий при этом конфликт интересов, как правило, в расчет не берется.

Низкие оклады государственных служащих побуждают чиновников прибегать к коррупции, чтобы пополнить свои доходы. Поскольку они, как правило, не несут ответственности за свою работу, у них есть стимулы задерживать предоставление услуг с целью получения взяток. Частный интерес государственного служащего мешает ему выполнять свои профессиональные обязанности, что не отвечает интересам органа государственной власти. Конфликт интересов снижает доверие общественности к честности и беспристрастности государственных чиновников. Неадекватная кадровая политика и практика на государственной службе агрессивно способствуют злоупотреблениям, угрожающим прозрачности, этическому поведению и профессионализму [4].

Из-за коррупции в государственном управлении государство может потерпеть неудачу и оказаться бессильным предоставить обществу даже такие базовые услуги, как общественный порядок, в какой-либо значимой форме. Коррупция приводит к неспособности государства решать фундаментальные политические и управленческие вопросы, такие как принятие государственного бюджета и назначение важных государственных чиновников. Это явление приводит к неспособности политических партий и их лидеров объединяться, а организаций внутри бюрократии — сотрудничать.

Кроме того, коррупцированные правительства имеют меньше денег на проекты, поскольку в большинстве коррупцированных стран нечестные политики склонны выбирать инвестиционные проекты не на основе их фундаментальных экономических средств, а на основе возможности получения взяток и откатов. В целом это снижает инвестиции и, следовательно, ставит под угрозу конкурентоспособность страны и снижает ее ВВП [1]. Кроме того, это увеличивает неравенство в стране, что может способствовать социальной напряженности

и нестабильности. Отклонение государственных расходов и снижение качества государственных услуг из-за коррупции приводят к неэффективности рынка, вынуждая компании уходить в неофициальную экономику [5].

Таким образом, коррупция в политической и административной системе, незаконное присвоение государственных средств, бюрократи-

ческая жесткость ослабляют государственное управление и делают его безответственным к нуждам народа. Каковы бы ни были истоки коррупции, она — свидетельство непрофессионализма конкретного должностного лица, чья некомпетентность и низкий уровень профессиональной этики делают государственное управление неэффективным.

#### Список источников

[1] *Claros A.* Nine Reasons why Corruption is a Destroyer of Human Prosperity. World Bank [Электронный ресурс]. — URL: <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/nine-reasons-why-corruption-destroyer-human-prosperity> (дата обращения: 20.07.2021).

[2] *De Vries M. S.* Toward a Historical-Comparative Perspective on Bureaucracies // *International Review of Public Administration*. — 1999. — Vol. 4. — Pp. 55–69.

[3] *Dunleavy P.* New public management is dead-long live digital-era governance / *P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. — 2006. — № 16 (3). — Pp. 467–494.

[4] *Finlay F.* Politics is Corrupt, Public Administration is Corrupt, and Democracy is Dead // *Irish Examiner* [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.irishexaminer.com/viewpoints/columnists/fergus-finlay/> (дата обращения: 20.07.2021).

[5] *Fritzen S.* Corruption, Trust and their Public Sector Consequences: Introduction to the Special Edition. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* // Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore. — 2014. — Vol. 16. — No. 2. — Pp. 117–120.

[6] *Fry Brian R.* *Mastering Public Administration; from Max Weber to Dwight Waldo*. — Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1989. — P. 80.

[7] *Henry N.* *Paradigms of Public Administration*. Wiley on behalf of the American Society for Public Administration // *Public Administration Review*. — 1975. — Vol. 35. — Pp. 378–386.

[8] *Marume S.* Meaning of Public Administration // *Journal of Research in Humanities and Social Science*. — 2016. — Vol. 4. — Pp. 15–20.

[9] *Stapenhurst S., Kpundeh L.* Public Participation in the Fight Against Corruption // *Canadian Journal of Development Studies*. — 1998. — No. 19:3. — Pp. 491–508.

[10] *Stivers C.* The Listening Bureaucrat: responsiveness in public administration. — American Society for Public Administration, 1994. — P. 29.

[11] *Waldo D.* *Public Administration*. The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science // *The Journal of Politics*. — 1968. Vol. 30. — Pp. 443–479.

[12] *White L.* Notes on the History of Public Administration Project. Society of American Archivists // *The American Archivist*. — 1942. — Vol. 5. — Pp. 100–103.

[13] *Whitton H.* Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service. Transparency International [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

[14] *Wilson W.* *The Study of Administration* // *Political Science Quarterly*. — 1887. — Vol. 2. — Pp. 197–222.

#### References

[1] *Claros A.* Nine Reasons why Corruption is a Destroyer of Human Prosperity. World Bank [Electronic resource]. — URL: <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/nine-reasons-why-corruption-destroyer-human-prosperity> (date of the application: July 20, 2021).

[2] *De Vries M. S.* Toward a Historical-Comparative Perspective on Bureaucracies // *International Review of Public Administration*. — 1999. — Vol. 4. — Pp. 55–69.

[3] *Dunleavy P.* New public management is dead-long live digital-era governance / *P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. — 2006. — № 16 (3). — Pp. 467–494.

[4] *Finlay F.* Politics is Corrupt, Public Administration is Corrupt, and Democracy is Dead // *Irish Examiner* [Electronic resource]. — URL: <http://www.irishexaminer.com/viewpoints/columnists/fergus-finlay/> (date of the application: July 20, 2021).

- [5] *Fritzen S.* Corruption, Trust and their Public Sector Consequences: Introduction to the Special Edition. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* // Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore. — 2014. — Vol. 16. — No. 2. — Pp. 117–120.
- [6] *Fry Brian R.* *Mastering Public Administration; from Max Weber to Dwight Waldo.* — Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1989. — P. 80.
- [7] *Henry N.* Paradigms of Public Administration. Wiley on behalf of the American Society for Public Administration // *Public Administration Review.* — 1975. — Vol. 35. — Pp. 378–386.
- [8] *Marume S.* Meaning of Public Administration // *Journal of Research in Humanities and Social Science.* — 2016. — Vol. 4. — Pp. 15–20.
- [9] *Stapenhurst S., Kpundeh L.* Public Participation in the Fight Against Corruption // *Canadian Journal of Development Studies.* — 1998. — No. 19:3. — Pp. 491–508.
- [10] *Stivers C.* The Listening Bureaucrat: responsiveness in public administration. — American Society for Public Administration, 1994. — P. 29.
- [11] *Waldo D.* Public Administration. The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science // *The Journal of Politics.* — 1968. — Vol. 30. — Pp. 443–479.
- [12] *White L.* Notes on the History of Public Administration Project. Society of American Archivists // *The American Archivist.* — 1942. — Vol. 5. — Pp. 100–103.
- [13] *Whitton H.* Implementing Effective Ethics Standards in Government and the Civil Service. Transparency International [Electronic resource]. — URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf> (date of the application: July 20, 2021).
- [14] *Wilson W.* *The Study of Administration* // *Political Science Quarterly.* — 1887. — Vol. 2. — Pp. 197–222.

#### **Информация об авторах**

Е. В. Вашаломидзе — кандидат экономических наук, директор Центра подготовки научных кадров.

#### **Information about authors**

E. V. Vashalomidze — Candidate of Science (Economic), Director of the Center for the Training of Scientific Personnel.

---

Статья поступила в редакцию 10.12.2021; одобрена после рецензирования 17.12.2021; принята к публикации 20.12.2021.

The article was submitted 10.12.2021; approved after reviewing 17.12.2021; accepted for publication 20.12.2021.