

Методическое совещание по теме:

«Анализ методов и подходов измерения масштабов коррупции».

03 декабря 2022г.

Участники:

Председатель рабочей группы Любомищенко Ю.В.

Секретарь Бондаренко А.А.

Члены группы:

Ляшенко А.И., преподаватель

Лямкина Л.Н., мастер п/о

Председатель комиссии по противодействию коррупции-Вигера А.М.

Члены комиссии по противодействию коррупции:

Захаревич Г.А., зав.отделом комплексной безопасности

Большакова Н.И., зав.отделом УВР

Пашкова Е.Г., председатель профкома

Григорова Н.В., специалист по закупкам

1. Основные сведения.

О некоторых задачах государственной антикоррупционной политики на предстоящий период Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на принципе приоритетного применения мер по предупреждению коррупции. Данной установке Федерального закона «О противодействии коррупции» всецело отвечают утверждаемые Президентом России национальные планы противодействия коррупции, в которых значительная роль отводится мероприятиям по выявлению коррупционных рисков и уязвимостей в государственном механизме и отражению коррупционных угроз. На сегодняшний день почти завершена реализация поручений Национального плана противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы. В целях обеспечения эффективности указанной работы в условиях ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), принимались беспрецедентные меры. В частности, в интересах служащих в прошлом году мы перенесли сроки декларационной кампании (с апреля на август). В целом по итогам работы Президенту России представлено более 1 тыс. докладов государственных органов и организаций; проработано более сотни предложений по корректировке нормативного регулирования в сфере противодействия коррупции; реализован комплекс аналитических, организационных и просветительских мероприятий антикоррупционного характера. К окончанию очередного, пятого этапа реализации национальной антикоррупционной политики (озаменованного названным Национальным планом) мы подошли с определенными результатами. Приведу некоторые цифры. Так, в сопоставлении с 2018 г. на 16% больше государственных и муниципальных служащих, а также работников организаций, подведомственных федеральным государственным органам, стали уведомлять о конфликте интересов и принимать меры по его предотвращению и урегулированию (в 2018 г. направили уведомления 23,5 тыс. человек, приняли меры 19,3 тыс., в 2020 г. – 27,9 тыс. и 22,9 тыс. соответственно). 7 В этом видится решающая роль регулярных просветительских антикоррупционных мероприятий (число которых выросло с 421 тыс. в 2018 г. до 437 тыс. в 2020 г.), в том числе реализуемых во исполнение ведомственных планов противодействия коррупции. В сравнении с 2018 г. также повысилась результативность проверочных мероприятий, проводимых антикоррупционными подразделениями государственных органов и организаций: если в 2018 г. установлением фактов совершения коррупционных правонарушений завершилось 53% проведенных проверок деклараций (46,6 тыс. из 87,7 тыс.), то в 2020 г. уже 62%

проверок (44,4 тыс. из 71,8 тыс.). Полагаем, что антикоррупционные подразделения стали детальнее прорабатывать информацию, служащую основанием для инициирования соответствующих проверок, отработали навыки проведения всеми доступными средствами анализа материалов, представляемых декларантами, а также нарастили межведомственный электронный обмен релевантной информацией. Возросло число проведенных проверок соблюдения ограничений после увольнения со службы (с 28,7 тыс. в 2018 г. до 29,4 тыс. в 2020 г.), что положительно говорит о переключении антикоррупционных подразделений с анализа деклараций на иные механизмы антикоррупционной работы. В данный период также реализован ряд значимых инициатив, направленных, в частности, на уточнение антикоррупционных процедур и обеспечение дифференциации ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов. Приняты меры по активизации работы по выявлению конфликта интересов, в том числе за счет обеспечения представления расширенных анкетных данных при поступлении на государственную и муниципальную службу. Подтвержден курс на дальнейшую автоматизацию антикоррупционной работы: в 2020 г. мы повсеместно перешли на использование при заполнении справок о доходах специального программного обеспечения «Справки БК» и предусмотрели возможность хранения представленных сведений в электронном виде. В целом итоги реализации национальной антикоррупционной политики в период 2018-2020 гг. еще подводятся, однако уже сейчас можно назвать некоторые направления работы, которые сохраняют актуальность и, безусловно, должны получить дальнейшее развитие в поручениях Президента Российской Федерации на предстоящий период. Проиллюстрируем примерами и цифрами. Так, слабая чувствительность коррупции к применяемым антикоррупционным мерам отмечается в сфере государственных закупок. В 2020 г. выявлено более 7 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции в сфере закупок. 8 На 35% увеличилось количество преступлений, связанных с подкупом должностных лиц при осуществлении ими полномочий в сфере государственных закупок («откатов») (с 406 в 2018 г. до 623 в 2020 г.). Размер материального ущерба составил более 3 млрд рублей. Широко распространенными нарушениями в рассматриваемой сфере по-прежнему остаются факты несоблюдения требований законодательства о предотвращении конфликта интересов при заключении контрактов с аффилированными организациями. Представляется, что в целях повышения антикоррупционного потенциала закупочных мероприятий в экспертную проработку целесообразно включить инициативы дополнения контрактов антикоррупционными оговорками, а также установления обязанности заказчиков представлять и актуализировать информацию о лицах, с которыми может быть связана их личная заинтересованность, и обязанности участников закупки раскрывать информацию о своих бенефициарных владельцах. Далее. Дополнительные правовые и организационные меры по-прежнему требуются для совершенствования антикоррупционной работы в организациях. Необходимо установить антикоррупционные стандарты для работников территориальных фондов обязательного медицинского страхования, создаваемых субъектами Российской Федерации. В частности, на сегодняшний день лишь руководители территориальных фондов, которые имеют статус государственного учреждения (12 из 86), обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. До настоящего времени не определен статус организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, а также не предусмотрены антикоррупционные стандарты для работников таких организаций. Отсутствует перечень мер по противодействию коррупции, обязательный для российских организаций, деятельность которых контролируется государственными корпорациями (компаниями), публично-правовыми компаниями. Практические трудности возникают в антикоррупционной работе организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. В частности, декларации работников, для которых работодателем является руководитель организации, представляются данному

руководителю, однако проверять их должны профильные подразделения федеральных государственных органов. Для некоторых органов, имеющих значительное количество подведомственных организаций (например, в сфере образования), речь идет о нескольких тысячах деклараций работников. 9 Наконец, целесообразно проанализировать меры, принимаемые организациями частного сектора в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», и проработать возможность создания государством условий, стимулирующих организации применять указанные меры. С учетом правоприменительной практики и новаций в смежных областях правового регулирования необходимо продолжить работу по совершенствованию системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Например, в целях повышения эффективности работы по выявлению конфликта интересов представляется необходимым рассмотреть вопросы включения в круг лиц, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица, организаций, в которых это лицо до занятия соответствующей должности занимало руководящие должности, выполняло отдельные работы или являлось учредителем. Необходимо проанализировать коррупционные риски, связанные с участием государственных гражданских служащих в управлении коммерческими организациями, являющимися организациями государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании. Также в проработке и оценке соответствующих рисков нуждается инициатива ограничения права поступления на государственную службу граждан, освобожденных от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа в соответствии со статьей 76.2 Уголовного кодекса Российской Федерации. Следующая задача – внедрение новых инструментов для проведения антикоррупционных проверок. Так, с начала 2021 г. в сфере антикоррупционного регулирования находятся цифровые финансовые инструменты, однако проверочных механизмов у нас до сих пор нет. В связи с этим требуется разработать порядок осуществления проверки достоверности и полноты сведений о владении цифровыми финансовыми активами, иными цифровыми правами и цифровой валютой. С инициативой предоставить возможность получения в ходе антикоррупционной проверки информации о лицах, с которыми связана личная заинтересованность должностного лица, выступают практики. Мы обязаны их услышать. Внимания заслуживают и предложения, направленные на устранение «лазейки», позволяющей коррупционерам уходить от ответственности. Они предусматривают обеспечение возможности завершения антикоррупционной проверки в отношении должностного лица, уволившегося по собственному желанию до ее окончания, и последующего обращения в суд в целях изменения формулировки основания увольнения. 10 Своего решения ждут отдельные вопросы, снижающие эффективность антикоррупционной работы на региональном и местном уровнях. К примеру, необходимо предусмотреть возможность проведения по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в порядке, установленном региональным законом, проверки соблюдения запретов, ограничений и выполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, замещающими муниципальные должности. В экспертной проработке нуждаются подходы к правовой регламентации вопросов, связанных с порядком представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, совмещающими несколько муниципальных должностей. Совместно с руководством субъектов Российской Федерации мы запустили и развиваем работу, направленную на повышение независимости и эффективности деятельности региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Решение этого вопроса неразрывно связано с обеспечением антикоррупционных структур квалифицированными кадрами и повышением денежного довольствия служащих. Изложенными примерами не исчерпывается весь комплекс задач, которые предстоит решить в рамках нового этапа реализации национальной антикоррупционной политики. Его, безусловно, дополняют мероприятия по взаимодействию с институтами гражданского общества, развитию

международного антикоррупционного сотрудничества, антикоррупционному просвещению и популяризации антикоррупционных стандартов. Убежден, что в наших силах, коллеги, обеспечить результативную, независимую, лишенную формальных подходов национальную работу по противодействию коррупции, главным результатом которой должно стать сохранение бюджетных средств и повышение уровня доверия населения к власти.

2. Методологические проблемы измерения коррупции

Ключевые слова: измерение коррупции, латентное явление, методологические проблемы, индекс коррупции. Коррупция сопровождает мировую цивилизацию на протяжении всей ее истории, но только в конце XX в. внимание было обращено на задачу измерения коррупции, получения качественных и количественных оценок ее состояния в различных государствах. Возможностям практического решения этой задачи в существенной мере способствовало то обстоятельство, что “интенсивное развитие технологий сбора, обработки и передачи информации позволило многим международным и неправительственным организациям уже с 70-х гг. XX в. начать проведение разнообразных экономических, политических и социологических исследований в масштабах всего мирового сообщества, используя базы данных и источники информации, расположенные в разных государствах на всех континентах, международные и национальные команды экспертов”. Первым таким систематическим исследованием, в рамках которого стали определяться количественные показатели состояния коррупции, можно назвать проект “Международный справочник страновых рисков. При этом вплоть до настоящего времени вопросы о том, зачем и как измерять коррупцию, остаются в значительной мере проблемными и дискуссионными как в прикладном, так и в теоретическом аспекте [Neuwood 2015]. Следует отметить, что, к сожалению, дискуссии по этой междисциплинарной проблематике зачастую из сферы теоретической и прикладной науки переносятся в сферу политики. Обусловлено это тем, что представители публичной власти, прежде всего тех государств, которые по результатам исследований оказываются в зоне высокой коррупции, публично обвиняют организации и экспертов, проводивших такие исследования, в необъективности и политической ангажированности. Характерным примером могут служить высказывания руководителя администрации президента России С. Иванова и депутата Государственной думы И. Яровой об исследованиях Трансперенси интернешнл за 2014 г., по результатам которых Россия, как и ранее, осталась в зоне высокой коррупции и заняла в рейтинге по индексу восприятия коррупции 136-е место наряду с Камеруном, Ираном, Кыргызстаном, Ливаном и Нигерией.

3. Цели измерения коррупции

Отвечая на вопрос о том, зачем измерять коррупцию Е. Панфилова в своей дискуссионной статье [Панфилова 2003] отметила, что это позволяет не только оценить ее общий уровень в стране, но и выявить сектора экономики, в наибольшей степени подверженные коррупции, и иные “горячие точки”, в которых она высока, что имеет большое значение для реализации антикоррупционной стратегии. Как представляется, еще одной важной целью измерения коррупции и определения количественных показателей ее состояния в различных государствах может служить необходимость составления общей характеристики государства как единого политического института – автора международных политических и экономических процессов.

Именно такую роль способны выполнять показатели коррупции как одного из доминантных индикаторов политической, экономической и социальной ситуации внутри государства, во многом характеризующего качество и эффективность политических и экономических институтов [Krueger 1974; Mendez, Sepulveda 2006]. Для изучения государств и как акторов таких процессов с присущими им свойствами и характеристиками,

и как системной совокупности институциональных структур (институтов государства), порядков, правил, связей, отношений и процессов взаимодействия таких структур различные межгосударственные и неправительственные организации, начиная с конца XX в., проводят разнообразные страновые (государствоведческие) исследования. Целью таких исследований служит получение количественных данных о различных характеристиках государств современного мира, включая и показатели состояния коррупции [Индексы... 2014].

В свою очередь, результаты количественных государствоведческих исследований широко используются в качестве базы эмпирических данных для проведения экономических, политологических и иных предметно ориентированных исследований состояния и тенденций развития современных государств, например методом сопоставительно-институционального анализа, где показатели состояния коррупции играют все более значимую роль.

4. Ключевая проблема и основные подходы к измерению коррупции

Ключевая проблема измерения коррупции с использованием как качественных, так и количественных методов состоит в том, что коррупция представляет собой латентное, то есть не проявляющееся вовне, недоступное внешнему наблюдению явление [Толковый словарь... 2001, с. 605]. Стороны коррупционных отношений естественно не стремятся распространять информацию о процессе выстраивания и содержании подобных связей. Такие данные могут стать достоянием правоохранительных органов или общественности, только когда стороны по каким-либо причинам не пришли к соглашению, или если ранее достигнутые договоренности были нарушены одной из сторон в ущерб интересам другой. А также в тех случаях, когда коррупционеры и коррупционные сети выявляются в результате проведения правоохранительными органами специальных операций, или если тот, кто в силу тех или иных обстоятельств оказался свидетелем коррупционного сговора, готов сообщить об этом органам власти или представителям СМИ. Один из возможных подходов к исследованию и измерению коррупции – криминалистический, при котором ее характеристики определяются на основе анализа уголовных дел и производств о коррупционных деяниях, что, безусловно, может дать существенное приращение знаний о качественных характеристиках коррупции в государстве. Но при криминалистическом подходе характеристики динамики борьбы с коррупцией и изменений ее уровня оцениваются по количеству дел, возбужденных следственными органами, и дел о коррупционных деяниях, переданных в суды, а такие данные нельзя считать достоверными в смысле оценки фактического уровня коррупции в государстве. Так, они могут характеризовать и действительно происходящие изменения уровня коррупции, но и определяться повышением или снижением эффективности работы правоохранительных органов. Не более достоверны в этом смысле и сведения о количестве обвинительных приговоров, вынесенных судами. При этом следует отметить, что количественные всплески данных об уголовных делах и производствах о коррупционных деяниях практически всегда коррелированы с проведением антикоррупционных кампаний различной направленности, в том числе и для достижения политических целей, которые могут носить ограниченный в политико-административном пространстве и во времени характер. Так как коррупция представляет собой латентное преступление, то, как и любое латентное явление, она не поддается непосредственному наблюдению и измерению – достоверные данные обо всей совокупности коррупционных деяний в государстве в принципе получить невозможно. Поэтому для оценки уровня коррупции опосредованно можно использовать такие традиционные методы социологических исследований латентных явлений как метод экспертной оценки, метод социологического опроса и их комбинации [Методика... 2012]. Но именно в использовании таких методов и состоит основная методологическая проблема количественных измерений коррупции.

4.Итоги семинара-совещания

Определены наиболее эффективные методы измерения коррупции, применимые в ПОУ:

- ✓ Анализ «восприятия коррупции» (corruption perception) с использованием опросных данных, в которых респондентов спрашивают о том, в какой степени коррумпирована их сфера деятельности;
- ✓ Сообщения о том, насколько часто респондентам, им самим (или их знакомым, близким и другим лицам из их профессионального, социального и пр. окружения) приходится сталкиваться с коррупционными проявлениями.
- ✓ Отслеживание регионального уровня анализа масштабов коррупции.