

Оценка эффективности различных направлений противодействия коррупции на местном уровне

Более пяти лет прошло со дня утверждения Президентом Российской Федерации в июле 2008 года первого Национального плана противодействия коррупции. За прошедшие годы на федеральном уровне было принято много политических и законодательных решений, определяющих антикоррупционную политику на местах.

В законодательство введены новые требования к служащим: обязанность представления деклараций о доходах, деклараций о существенных расходах, уведомлений о попытке подкупа и потенциальном конфликте интересов, введены ограничения на совмещение и трудоустройство после увольнения со службы. Действует запрет на предпринимательскую деятельность и запрет на владение зарубежными активами. Созданы новые организационные антикоррупционные инструменты - координационные советы по противодействию коррупции, комиссии по конфликту интересов. Действуют муниципальные и ведомственные программы противодействия коррупции, этические кодексы муниципальных служащих. Установлены правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, требования к информационной открытости муниципалитетов, жесткие нормы организации муниципальных закупок.

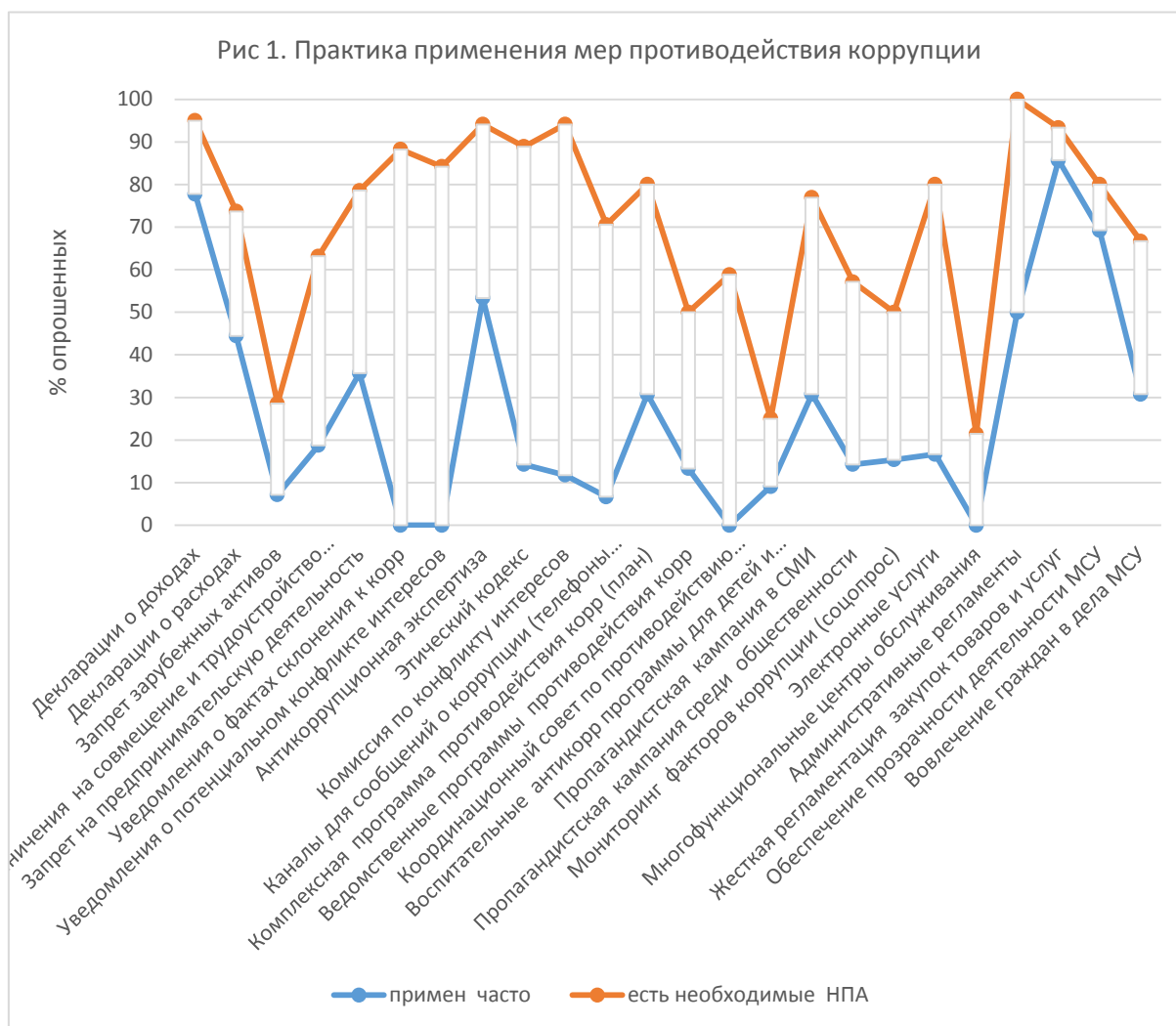
За прошедшие годы перечисленные меры должны были стать составной частью ежедневной административной практики, на их реализацию затрачено немалое количество человеко-часов времени и денежных ресурсов. Какова результативность этих усилий, сказывается ли эта работа на реальном уровне коррупции в стране?

С целью оценки эффективности различных направлений противодействия коррупции была опрошена группа муниципальных служащих Псковской области¹. Все опрошенные имеют непосредственное отношение к организации мер по противодействию коррупции в муниципальных образованиях на уровне поселений или районов.

На рисунке1 приведено сопоставление оценки опрошенными обеспеченности различных антикоррупционных мер соответствующими нормативно-правовыми актами с

¹ На наш взгляд, Псковская область является вполне типичной в отношении организации антикоррупционных мер. Показатель количества коррупционных преступлений по ст.285, 290, 291 УК РФ, дела по которым переданы в суд в 2012 г., в Псковской области точно соответствует среднероссийскому показателю и составляет 6, 05 преступлений на 100 тыс. чел населения.

оценкой частоты использования этих мер.

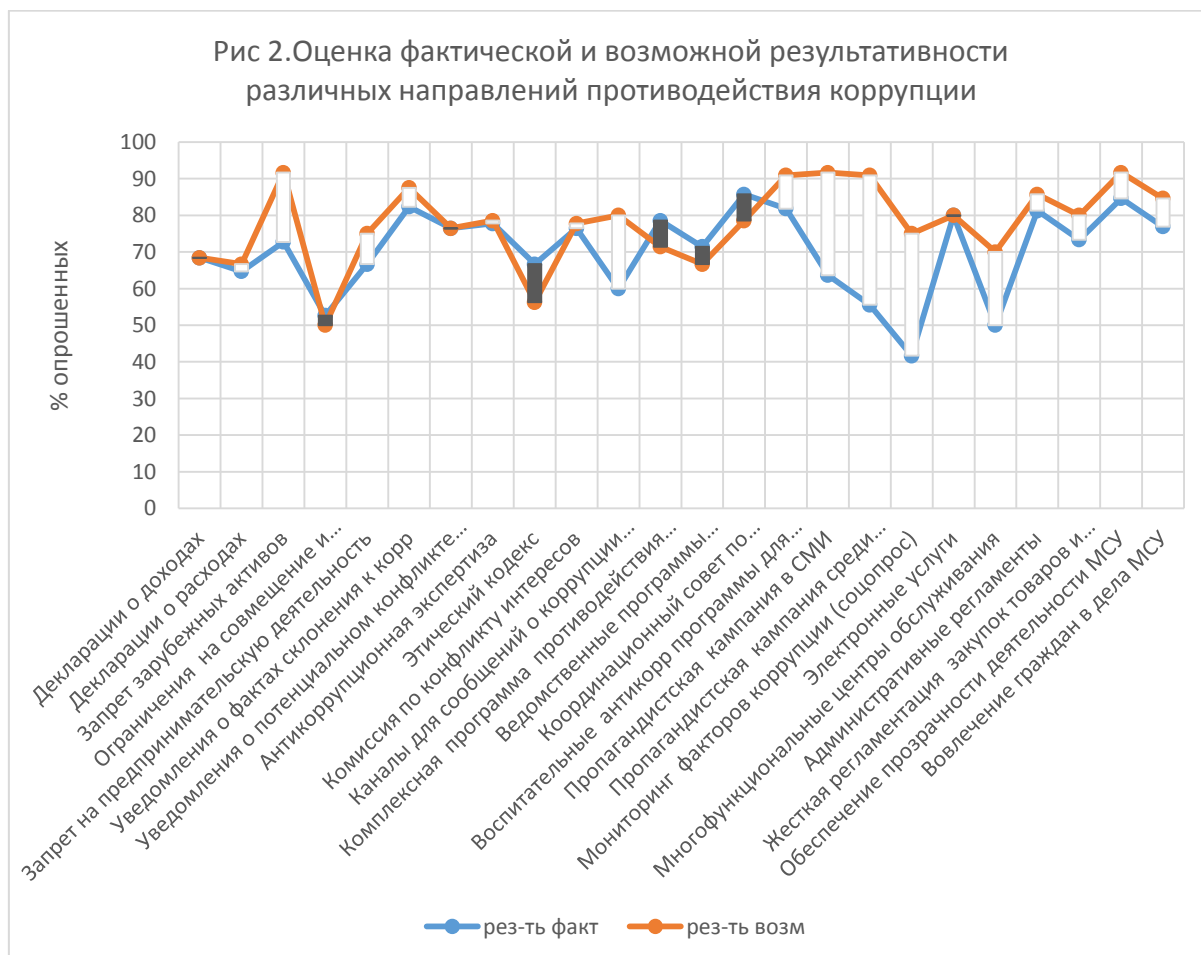


Исходя из сочетания приведенных параметров, антикоррупционные меры можно разделить на несколько групп.

- 1. Широко используемые антикоррупционные меры:** декларации о доходах, антикоррупционная экспертиза, административные регламенты, регламентация процедуры закупок, меры по обеспечению прозрачности деятельности органов МСУ, декларации о расходах, запрет на предпринимательскую деятельность.
- 2. Направления противодействия коррупции, пока не в полной мере обеспеченные нормативно-правовыми актами** по мнению опрошенных: запрет зарубежных активов, воспитательные антикоррупционные программы для детей и молодежи, многофункциональные центры.
- 3. Антикоррупционные меры, используемые лишь в некоторых муниципальных образованиях, либо используемые изредка:** целевые муниципальные программы противодействия коррупции, пропагандистские кампании в СМИ, меры по вовлечению граждан в дела МСУ.

4. **Меры, применяемые редко:** запрет зарубежных активов, ограничения на совмещение и трудоустройство после увольнения со службы, этический кодекс, комиссии по конфликту интересов, телефоны доверия, ведомственные антикоррупционные программы, общественные кампании, социологический мониторинг, электронные услуги.
5. **Неработающие (спящие) меры противодействия коррупции,** то есть меры, почти не имеющие применения, хоть и обеспеченные соответствующей нормативно-правовой базой: уведомления о фактах склонения к коррупционному преступлению, уведомления о потенциальном конфликте интересов, работа межведомственного координационного совета по противодействию коррупции.

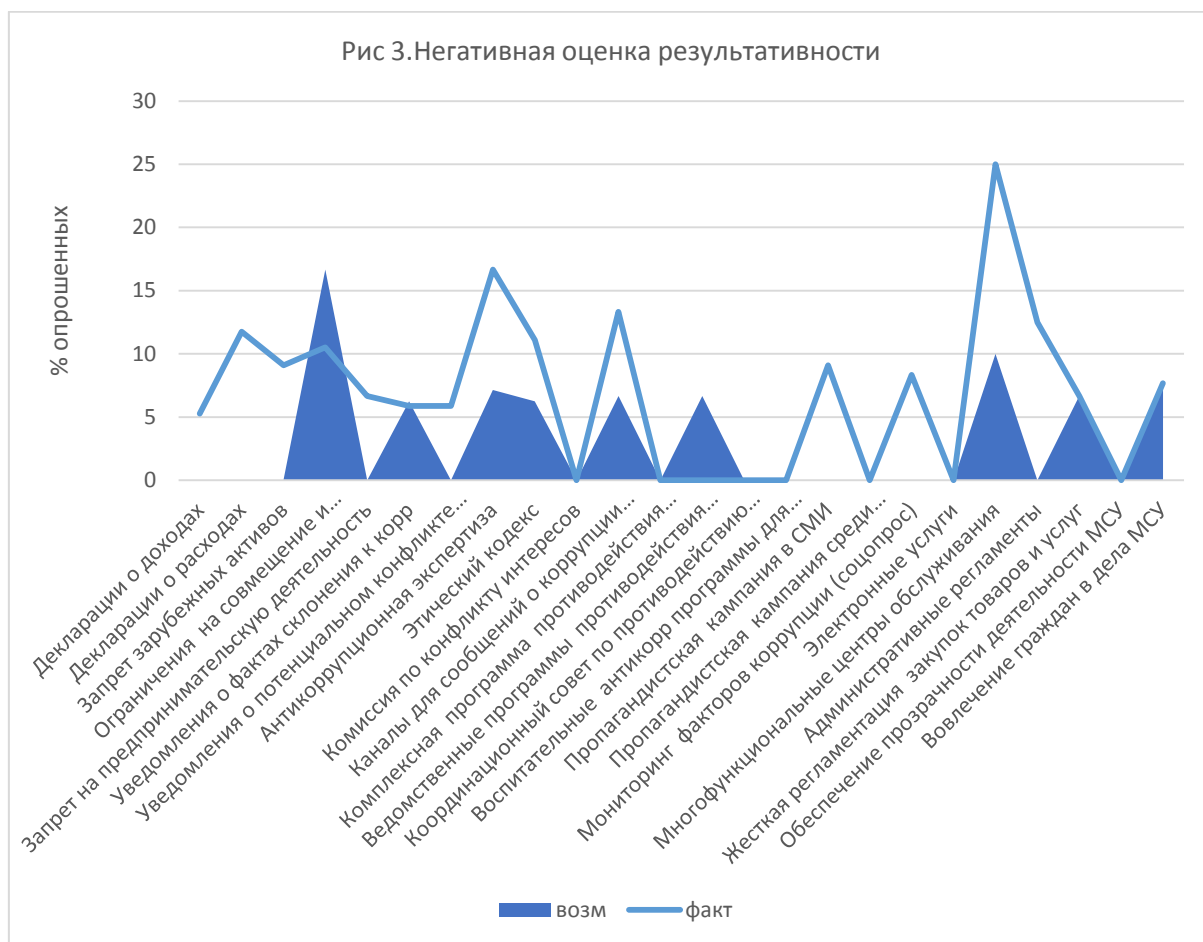
На наш взгляд, следует уделить пристальное внимание причинам, определяющим низкую эффективность некоторых антикоррупционных мер. **Преодолению сложностей, связанных с реализацией отдельных направлений, может способствовать распространение опыта эффективной антикоррупционной работы.**



На Рисунке 2 приведено сопоставление оценок фактической и возможной результативности различных направлений противодействия коррупции. Опрошенные специалисты видят неиспользуемый потенциал в применении мониторинга факторов коррупции (социологических исследований проблемы коррупции), проведении информационной и общественной антикоррупционных кампаний, а также в

использовании многофункциональных центров обслуживания и введении института запрета зарубежных активов.

Стоит особо рассмотреть мнение тех, кто дал однозначно негативную оценку результативности некоторых антикоррупционных мер (см. рисунок 3). Так, например, каждый четвертый специалист считает, что деятельность многофункциональных центров обслуживания не влияет на уровень коррупции, каждый седьмой не верит в эффективность антикоррупционной экспертизы, а каждый восьмой не видит смысла в использовании телефонов доверия, административных регламентов и этических кодексов.



Интересно, что оценка респондентами результативности антикоррупционных мер имеет статистически значимую связь с оценкой затратности этих мер (см рисунок 4): чем ниже затраты, тем выше результативность. При этом опрошенные специалисты считают наиболее затратными проведение информационной и общественной антикоррупционных компаний, принятие целевых муниципальных и ведомственных программ противодействия коррупции, проведение социологических опросов, внедрение электронных услуг и МФЦ (рисунок 5). Очевидно, что респонденты считают только внешние затраты, не принимая внимания фактические расходы на содержание служащих администрации, занятых на реализации антикоррупционных мер (работы, выполненные собственными силами, не кажутся затратными).

Следует отметить, что **почти вся антикоррупционная работа выполняется собственными силами администрации и подведомственных учреждений, примеры**

привлечения подрядных организаций к этой работе крайне редки (за исключением подготовки кадров)².

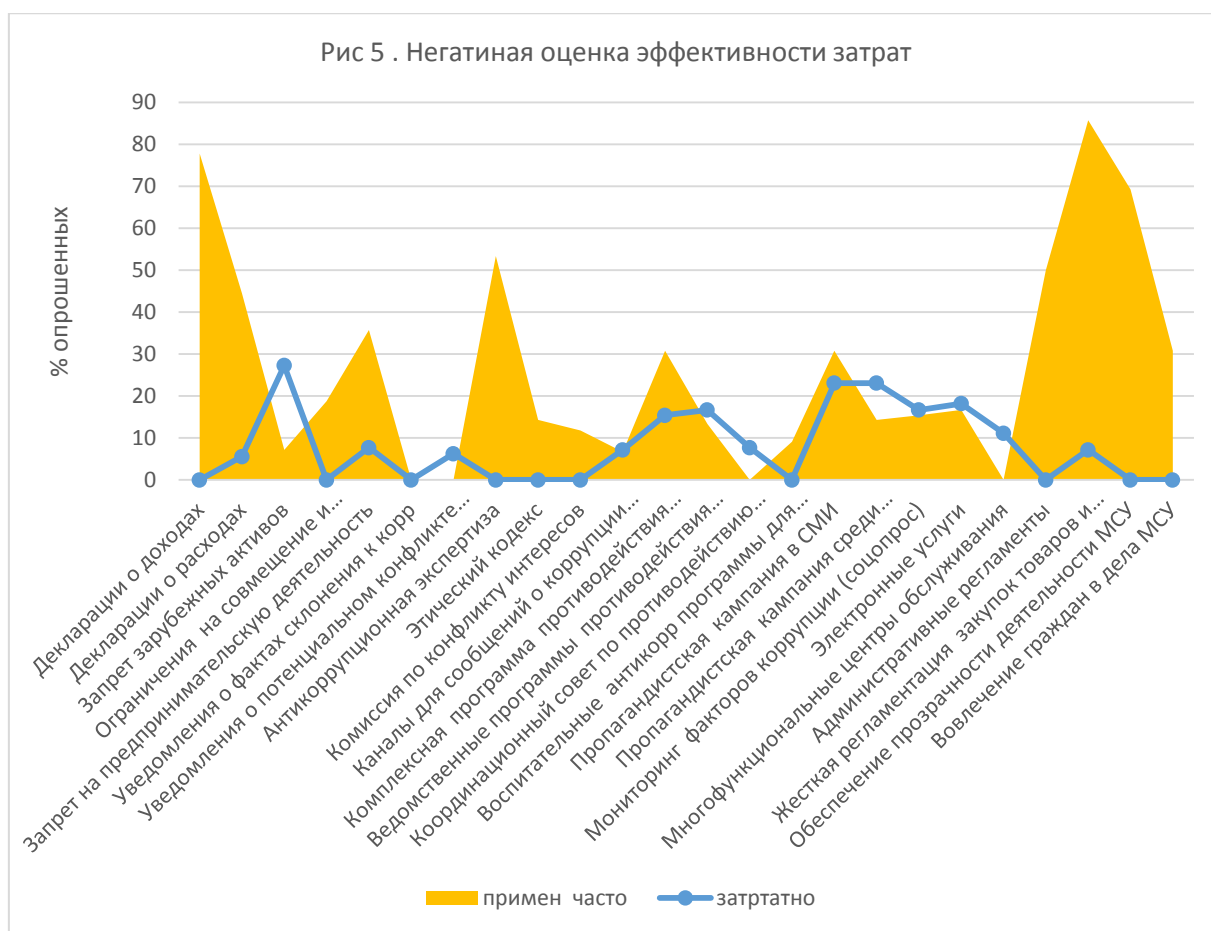
Можно предположить, что ощущение высокой стоимости вкупе с имеющимися процедурными ограничениями в расходовании бюджетных средств обуславливают редкое использование социологических инструментов, несмотря на то, что их возможную результативность опрошенные специалисты оценивают довольно высоко.



Обманчивая затратность социальных технологий может объясняться известными примерами коррупции при распределении соответствующих средств, в этой сфере нет рыночных цен и мало стандартных предложений, в связи с чем велик соблазн «накруток» цены по сговору заказчика и исполнителя.

На самом деле величина расходов на реализацию антикоррупционных программ (которые должны включать и расходы на современные методики противодействия коррупции) может быть сопоставима с размерами заработной платы служащих. Между тем внедрение мониторинга факторов, определяющих уровень коррупции в конкретном муниципальном образовании позволяет повысить эффективность антикоррупционных программ, сфокусировав программные мероприятия на самых важных направлениях противодействия коррупции. А грамотное применение социальных технологий дает возможность в обозримый период времени изменить поведенческие нормы граждан, например те, которые определяют терпимость к коррупционным проявлениям или активность взятодателей.

² Обозначенная проблема касается не только вопросов противодействия коррупции, но распространяется на всю систему муниципального управления. За редкими исключениями (в крупных городах), в этой сфере не используется аутсорсинг и не привлекаются консалтинговые организации. Как следствие, в муниципальном управлении невысокая производительность труда и почти не применяются современные технологии.



Исходя из вышесказанного, можно сделать выводы об эффективности антикоррупционных мер и сформулировать некоторые прогнозы и предложения о приоритетах дальнейшей работы по противодействию коррупции на местном уровне.

Самые популярные антикоррупционные меры - административные регламенты, регулирование закупок, антикоррупционная экспертиза (меры из пакета административной реформы). Следует отметить, что в отношении результативности этих мер мнение специалистов неоднозначно, часть специалистов не считает, что указанные меры могут влиять на уровень коррупции.

Сомнения в том, что механистическим путем можно снизить уровень коррупции, могут быть устранены, если перечисленные меры будут дополнены общественным участием. Например, общественная экспертиза - наиболее перспективное направление развития антикоррупционной экспертизы. Большие возможности для привлечения общественности дает новый закон о федеральной контрактной системе.

В этом же направлении (в пакете административной реформы) следует рассмотреть многофункциональные центры обслуживания и электронные услуги. На взгляд специалистов, внедрение МФЦ сдерживается отсутствием нормативной базы. Они также считают, что **развитие МФЦ и электронных услуг требует значительных затрат**. В отношении МФЦ это мнение подтверждается практикой.

Часто используемыми инструментами антикоррупционной работы являются запреты и ограничения для служащих и руководителей организаций бюджетной сферы. Сотрудники муниципальных администраций, ответственные за организацию системы противодействия коррупции, высоко оценивают результативность (влияние на

уровень коррупции) системы ограничений и запретов. Они считают работу в этом направлении эффективной по затратам.

Однако кроме заработной платы и других расходов, связанных с содержанием служащих, ответственных за организацию этой работы, следует учесть время служащих, потраченное на заполнение деклараций, а также расходы на содержание сотрудников прокуратуры (а в отдельных случаях и сотрудников других правоохранительных органов), обеспечивающих контроль за работоспособностью всей системы запретов и ограничений.

Очевидно, что ограничительные меры будут распространяться на подведомственные муниципалитету организации, также следует ожидать некоторого усиления запретов (например, расширения круга родственников и аффилированных лиц).

Большой (и увеличивающийся) объем работы может поставить под сомнение результативность этого направления. На наш взгляд, **эффективность системы запретов и ограничений будет в разы выше, если по-настоящему заработает институт конфликта интересов.**

Одно из самых проблемных направлений противодействия коррупции – построение системы взаимодействия органов МСУ, граждан и общественных организаций с правоохранительными органами. Соответствующие разделы в целевых программах противодействия коррупции отсутствуют, межведомственные координационные советы почти не работают, Нет механизмов поддержки общественных организаций, специализирующихся на противодействии коррупции, нет СМИ, ведущих журналистские расследования. Случаи уведомления служащими о фактах склонения их к коррупционным правонарушениям - единичные, Почти не работают телефоны доверия и другие каналы информации, позволяющие гражданам сообщать об известных им фактах коррупции.

Только в рамках комплексной целевой программы противодействия коррупции можно обеспечить результативность взаимодействия с правоохранительными органами. Для этого потребуются создать механизмы поддержки общественных инициатив, наладить оперативное взаимодействие с заинтересованными ведомствами, провести информационную кампанию.

При создании муниципальных целевых программ противодействия коррупции не проводятся исследования, по результатам которых должны формулироваться цели и задачи программ. В результате программы превращаются в набор формальных мероприятий, используемые антикоррупционные меры остаются разрозненными, их эффективность крайне невысока.

Во многих случаях требуется разработка ведомственных программ противодействия коррупции, в первую очередь – в медицине, образовании, ЖКХ.

В рамках целевых программ полезно предусмотреть внедрение воспитательных программ для детей и молодежи в образовательных учреждениях, проведение информационных кампаний в СМИ и антикоррупционных общественных кампаний с вовлечением максимально большого числа граждан. Особое внимание следует уделить молодежи и предпринимательскому сообществу. В этом же направлении следует рассматривать и действие этических кодексов для служащих и сотрудников подведомственных учреждений, а также меры по обеспечению прозрачности деятельности органов МСУ и вовлечению граждан в дела местного самоуправления.

Ключевая проблема противодействия коррупции – создание механизмов выявления и разрешения конфликта интересов. Пока институт конфликта интересов почти не работает. Комиссии по конфликту интересов рассматривают формальные вопросы, не связанные с конфликтом интересов, уведомления о потенциальном конфликте интересов отсутствуют. Для того, чтобы институт конфликта интересов стал работающим, требуется расширить круг лиц, имеющих право инициировать вопросы на рассмотрение комиссии. Более активной работе комиссии по конфликту интересов также будут способствовать меры по обеспечению независимости местных СМИ в целом и отдельных журналистов в частности, и меры поддержки общественных организаций, занимающихся противодействием коррупции.

Существует мнение о том, что для эффективного противодействия коррупции на местном уровне достаточно выполнять федеральные антикоррупционные законы и принимать рекомендуемые нормативные акты. Однако проведенная оценка эффективности различных антикоррупционных мер позволяет заявить, что **без принятия местной целевой программы противодействия коррупции разрозненные антикоррупционные мероприятия имеют низкую результативность**, а без проведения информационной кампании принятые в столице законы не становятся поведенческой нормой в конкретном муниципальном образовании.