

Что дальше? / Пути повышения эффективности антикоррупционной работы на местном уровне

Время бежит быстро. Шесть лет назад – в июле 2008 года - был утвержден первый Национальный план противодействия коррупции. Можно сказать, что с этого времени у нас началась активная антикоррупционная кампания.

За прошедшие годы на федеральном уровне было принято много политических и законодательных решений, определяющих антикоррупционную политику на местах.

Перечень созданных антикоррупционных инструментов их довольно длинный:

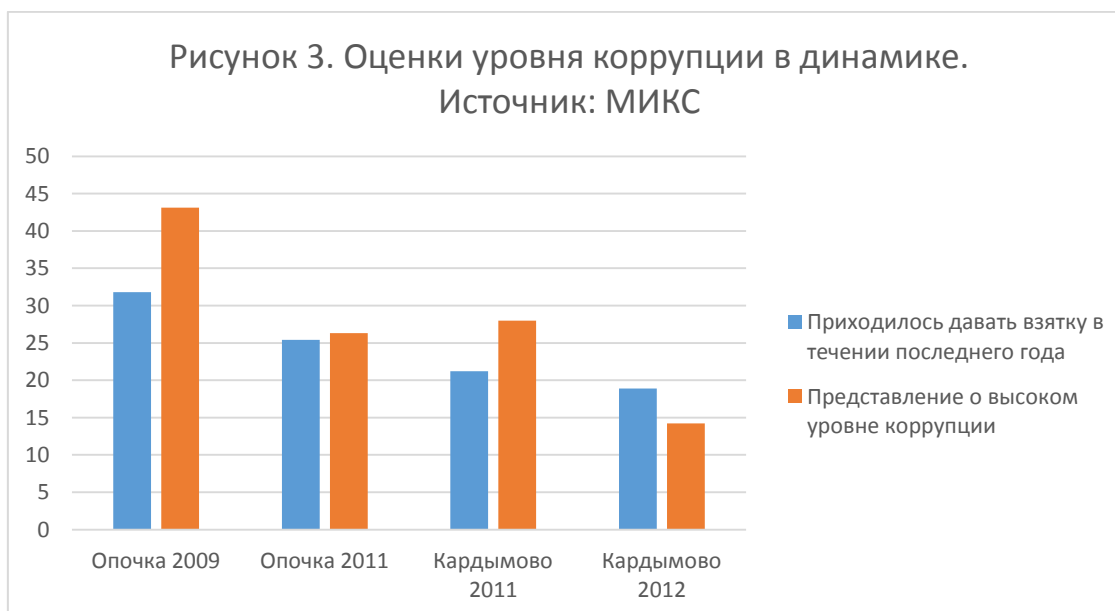
декларации о доходах, декларации о существенных расходах, уведомления о попытке подкупа и потенциальном конфликте интересов, ограничения на совмещение и трудоустройство после увольнения со службы, запреты на предпринимательскую деятельность владение зарубежными активами, координационные советы по противодействию коррупции, комиссии по конфликту интересов, муниципальные и ведомственные программы противодействия коррупции, этические кодексы, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, требования к информационной открытости муниципалитетов, жесткие нормы организации муниципальных закупок, а также пакет мер из т.н. «административной реформы» (административные регламенты, центры многофункционального обслуживания, бюджетирование, ориентированное на результат).

Какой результат дает эта работа, на которую затрачено немалое количество человеко-часов времени и денежных ресурсов? Изменился ли уровень коррупции благодаря принятым мерам? Вопрос непростой. Субъективно большинство граждан считают уровень коррупции высоким или очень высоким, и эта оценка с 2008 года даже немного ухудшилась (см. рисунок 1). При этом количество людей, которым в течении последнего года приходилось давать взятки, уменьшилось в разы (см. рисунок 2).





Такое расхождение оценок может объясняться по-разному. С одной стороны, СМИ активно освещают работу правоохранительных органов по выявлению коррупционных преступлений. Многочисленные истории «из телевизора» впечатляют подробностями и живо обсуждаются в народе. Создается общее мнение – «страна погрязла в коррупции». С другой стороны, технологии социологических опросов не безупречны. Социологам известно, что опрошенные зачастую стараются демонстрировать социально- приемлемое поведение, многие граждане уже знают, что дача взятки есть уголовно наказуемое деяние, и не спешат рассказывать о таких фактах даже в анонимном опросе.



В практике работы Межотраслевого института коммунальных исследований есть два редких примера исследования на тему коррупции в динамике. В двух районах (в Опочевском районе Псковской области и в Кардымовском районе Смоленской области)

были по одной методике проведены опросы с разницей в два года и год. В обоих случаях фиксируется статистически-значимое снижение количества граждан, дававших взятки в недавнее время (Рисунок 3). При этом субъективная оценка уровня коррупции также снизилась. На местном уровне роль информационной «раскрутки» темы значительно меньше, представление об уровне коррупции складывается в основном из собственной практики и информации от знакомых.

За счет чего снижается уровень коррупции? Есть ли в этом заслуга местных властей, или это исключительная заслуга правоохранительных органов? Без сомнения, силовые действия в борьбе с коррупцией нужны. Но сами правоохранители утверждают, что их работа без поддержки общества будет бесполезной. Если общество терпимо относится к коррупции, если взятки воспринимаются как нормальное явление, если система управления не мешает мздоимству, то на место посаженных в тюрьму чиновников придут другие такие же. «Коррупция превратилась в системную проблему. И этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ»¹. Значительная роль в созданной системе противодействия коррупции отведена местному самоуправлению.

Именно поэтому с 2012 года в перечень вопросов местного значения в Ф3-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» включен пункт об осуществлении мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования.

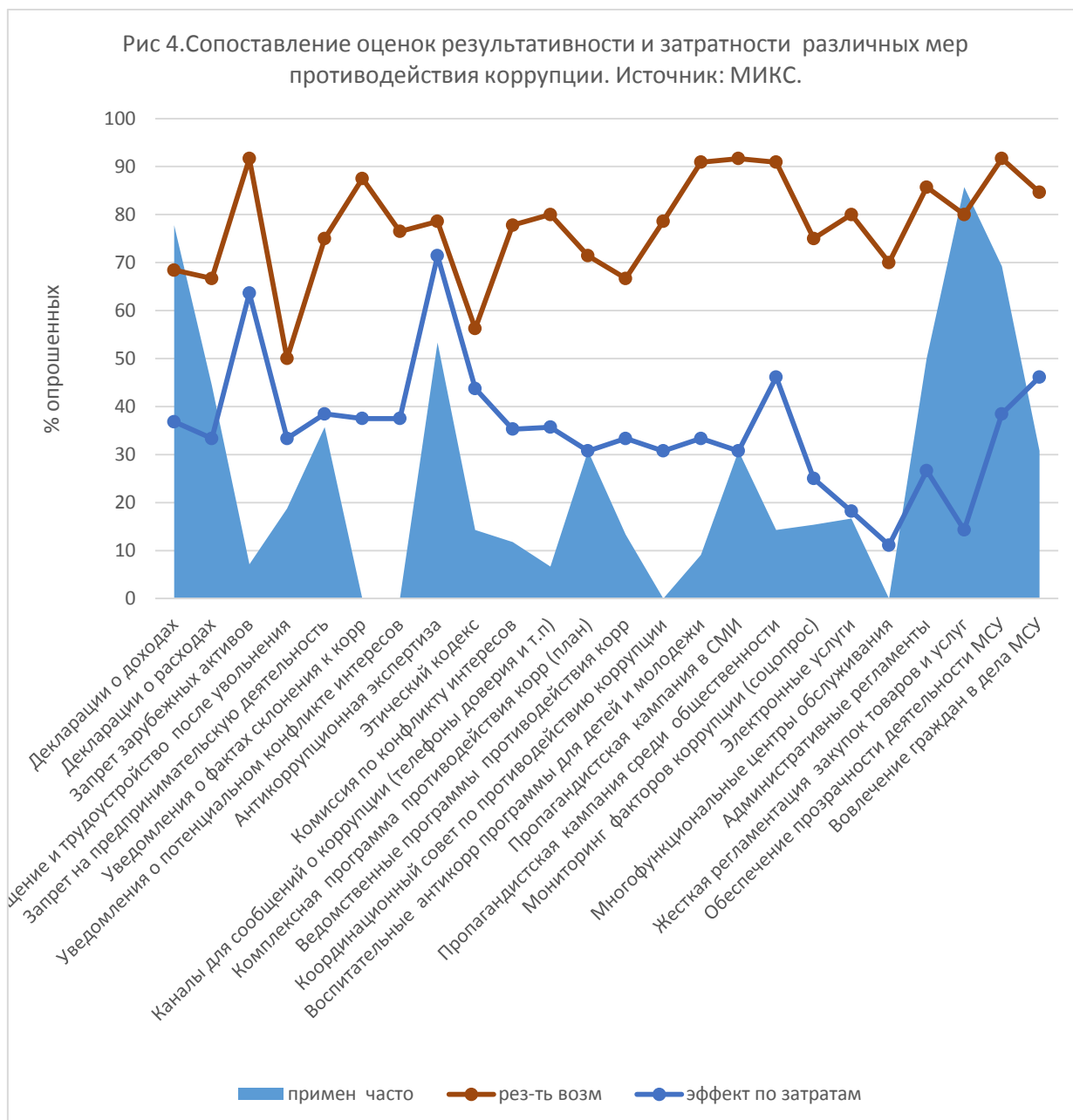
Реализуемые органами МСУ антикоррупционные меры, перечисленные в начале настоящей статьи, эффективны в разной степени. Опрошенные нами сотрудники муниципалитетов, непосредственно занимающиеся вопросами противодействия коррупции, отмечают, что на практике почти не работают этические кодексы, комиссии по конфликту интересов, почти нет ведомственных антикоррупционных программ, и социологических мониторингов, не проводятся общественные кампании. Есть сложности с внедрением электронных услуг. Нет эффекта от межведомственного координационного совета по противодействию коррупции. Абсолютно не используются такие инструменты, как уведомления о фактах склонения к коррупционному преступлению и уведомления о потенциальном конфликте интересов.

На рисунке 4 приведено сопоставление частоты использования различных мер противодействия коррупции и оценки их эффективности.² Среди самых результативных

¹ Д. А. Медведев. Вступительное слово на совещании по проблемам противодействия коррупции 19 мая 2008 года.

² С целью оценки эффективности различных направлений противодействия коррупции была опрошена группа муниципальных служащих Псковской области. На наш взгляд, Псковская область является вполне типичной в отношении организации антикоррупционных мер. Показатель

мер наряду с запретом зарубежных активов отмечены: обеспечение прозрачности деятельности МСУ, общественные кампании, информационные кампании, воспитательные программы для детей и молодежи.



Боле 80 % опрошенных также считают результативными вовлечение граждан в дела МСУ, внедрение административных регламентов и уведомления о фактах склонения к коррупции. Нетрудно заметить, что большинство мер, отмеченных как результативные, на практике используются мало. Интересно, что вовлечение граждан в дела МСУ и проведение общественных кампаний отмечается экспертами как высокоэффективные и в смысле затрат (то есть воспринимаются муниципальными служащими как

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.

малозатратные). Как наиболее эффективная из часто используемых мер отмечается антикоррупционная экспертиза.

Действующий Национальный план противодействия коррупции³ в качестве основных определил четыре задачи: 1) совершенствование организации противодействия коррупции, 2) обеспечения исполнения антикоррупционного законодательства, 3) активизацию антикоррупционного просвещения граждан, 4) включение в антикоррупционную работу представителей бизнеса (через обеспечение ответственности юридических лиц за коррупционные деяния и отсутствие антикоррупционных программ в организациях).

На первый взгляд, задачи, обозначенные Национальным планом противодействия коррупции, к муниципалитетам не относятся. Однако, как давно замечено активистами МСУ, основная антикоррупционная активность губернаторов направлена именно на муниципалитеты. Не секрет и то, что органы МСУ – предмет пристального внимания силовых органов. Возможно, это объясняется тем, что граждане считают наиболее коррумпированной власть на местах (39% против 26% , отмечающих федеральную власть и правительство)⁴. Мы же хотели бы обратить особое внимание на широкую формулировку вопроса местного значения: «осуществление мер по противодействию коррупции **в границах муниципального образования**». То есть речь идет не только о коррупции в здании администрации города (района, поселения). Речь идет о системе противодействия коррупции в местном сообществе.

Ученые утверждают, что проблема коррупции – не юридическая, а социальная. Или даже психологическая. Как говорил булгаковский профессор Преображенский, разруха не в клозетах, а в головах. Наши исследования показывают⁵: сегодня есть две причины, в значительной степени определяющие распространения коррупции в России. Причины эти имеют ментальный характер, «сидят в наших головах».

Проблема номер один – активность взяточдателей. В среднем около 20% взяток инициируется взяточдателями (от 5 до 40% в разных муниципальных образованиях). Однако существует зависимость: в муниципалитетах с низким уровнем коррупции

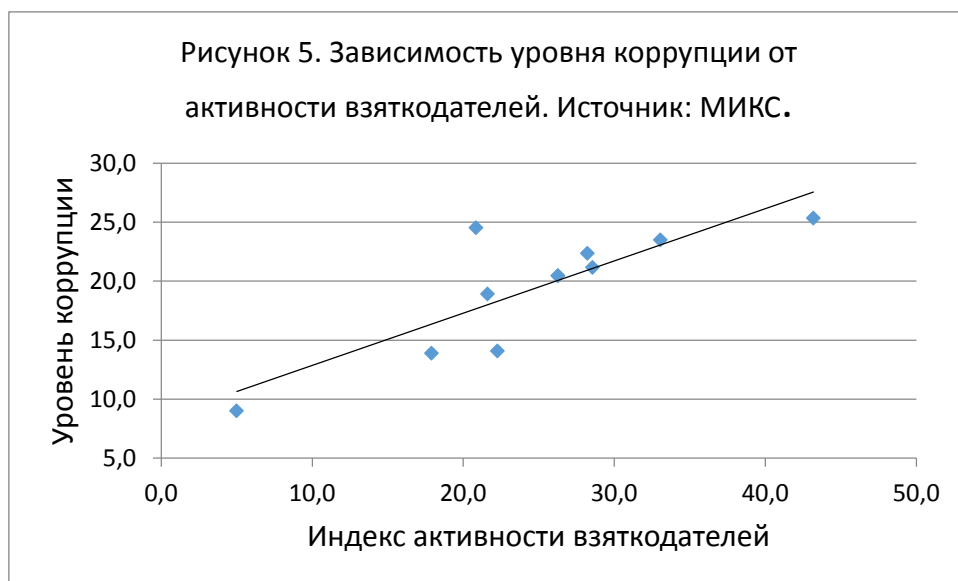
³ Утвержден Указом Президента РФ «О национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» 11.04.2014

⁴ По данным ВЦИОМ, 2013 г

⁵ Межотраслевой институт коммунальных стратегий с 2005 года провел множество исследования проблемы коррупции в различных муниципальных образованиях РФ.

большинство взяткодателей – пассивные, и, наоборот, усиление активности взяткодателей влечет значительный рост уровня коррупции (Рисунок 5).

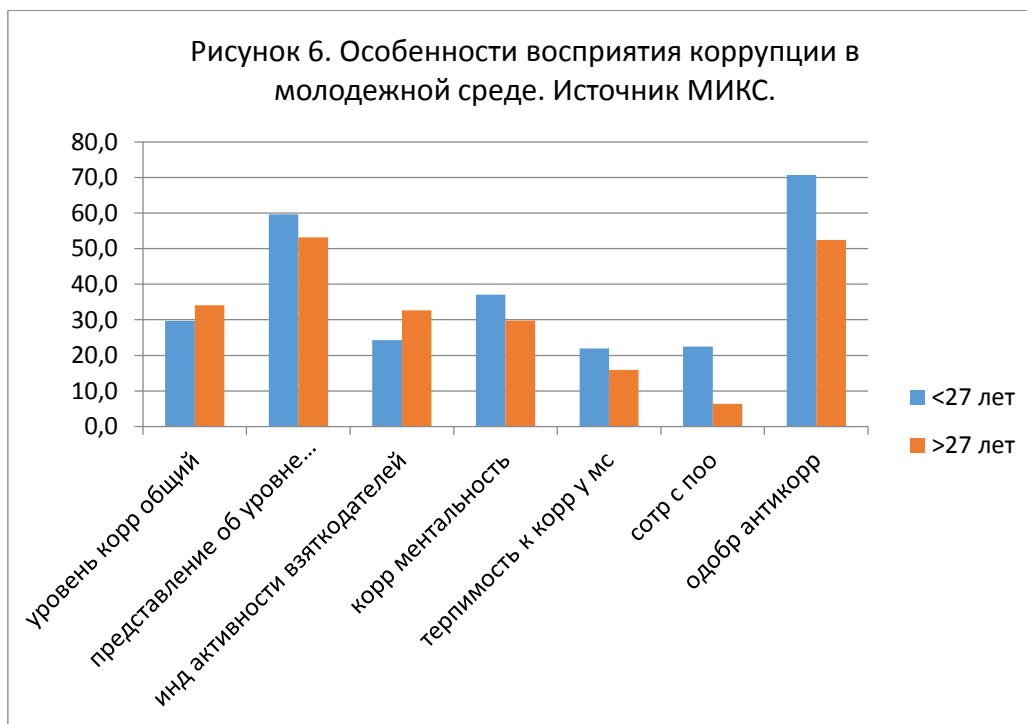
Наличие «критической массы» активных взяткодателей меняет саму социальную среду сообщества, устанавливает коррупционные правила. Как правило, наибольшая доля активных взяткодателей – среди предпринимателей. Существуют специальные учебные пособия для бизнесменов, написанные профессиональными психологами. На семинарах и кратковременных курсах желающих обучают навыкам коррупционного общения. «Новые технологии» воспринимаются бизнесменами легко, поскольку в предпринимательской среде распространены проценты с продаж и бонусные программы для покупателей.



Способствуют активным взяткодателям широко распространены не в нашем обществе традиции подарков врачам, учителям и чиновникам .

Противодействие активным взяткодателям – необходимое направление муниципальных программ противодействия коррупции во многих городах и районах. Подробный план такой работы - тема отдельного разговора.

Проблема номер два – терпимость к коррупции в молодежной среде. Смена поколений – процесс неизбежный. Ежегодно в активную жизнь вступают сотни тысяч новых граждан. Установки в отношении коррупции в молодежной среде заметно отличаются (Рисунок 6, на примере одного из крупных сибирских городов). Молодежь реже участвует в коррупционных сделках, но дает более жесткие оценки уровня коррупции. Среди молодых граждан меньше активных взяткодателей, но выше терпимость к коррупции. И при этом представители молодежи активнее поддерживают антикоррупционные меры и чаще готовы к сотрудничеству с правоохранительными органами.



Высокая терпимость к коррупции означает, что при отсутствии специальной работы молодежь со временем втянется в коррупционные отношения. Однако высокая активность молодежи обеспечит поддержку антикоррупционной работы, если разработчики муниципальной программы противодействия коррупции уделят внимание этому вопросу.

Наряду с названными темами остаются актуальными проблемы организации антикоррупционной работы. В большинстве муниципалитетов не выстроена система 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 и СМИ, ведущих журналистские расследования. 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 общем, всем нам важно осознать, что антикоррупционная работа – не разовая акция. Это образ жизни. Рано или поздно мы примем стандарты поведения, исключаящие

возникновения конфликта интересов, а нетерпимое отношение к коррупции станет социальной нормой.