

УДК 343.9:328.185

А.Ю. ПАНКРАТОВ,

*главный советник отдела по реализации антикоррупционной политики
Республики Татарстан*

Аппарат Президента Республики Татарстан

МОНИТОРИНГ КОРРУПЦИИ И МЕР РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются вопросы осуществления регионального антикоррупционного мониторинга на материалах Республики Татарстан. Дается характеристика состояния коррупции в республике, оцениваются меры по реализации антикоррупционной политики.

Социокультурная теория рутинной активности Р. Кларка и М. Фелсона предполагает, что несмотря на функциональность коррупции при преодолении формальных бюрократических барьеров на низших уровнях государственного управления коррумпируемость системы управления снижает эффективность экономики, институциональный контроль государства делает малорезультативной его деятельность по реализации экономических и социальных программ [1].

Одной из первоочередных мер, принимаемых государством для эффективного противодействия коррупции, должно стать изучение ее уровня и структуры. Сложно смоделировать систему мер для борьбы с явлением, природа и масштабность которого не изучена. Таким же важным элементом антикоррупционной политики представляется и наличие постоянно действующей обратной связи между принимаемыми антикоррупционными мерами и состоянием коррупции, реализуемой путем их мониторинга. Как и любое другое социальное явление, коррупция адаптируется к изменениям в политической и экономической системе государства, поэтому ее мониторинг выполняет и дополнительные функции – диагностики собственно коррупции и аудита принимаемых мер по ее сокращению.

Несмотря на то, что среди специалистов в области противодействия коррупции необходимость осуществления ее мониторинга не вызывает сомнений, данное направление в Российской Федерации пока выпадает из сферы интересов научной общественности и практической деятельности органов власти.

В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном в 2008 г., мониторинг коррупции среди перспективных или первоочередных задач представлен не был [2].

Не нашли отражение мероприятия по проведению диагностики коррупции и в Федеральном законе «О противодействии коррупции», хотя в нем определены основные принципы, организационные основы и направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции [3].

Впервые как задача антикоррупционной политики отдельное направление мониторинга коррупции в виде поручения Правительству Российской Федерации провести социологические исследования для оценки уровня коррупции в Российской Федерации появилось лишь в новой редакции Национального плана противодействия коррупции [4].

На фоне инертного отношения к изучению коррупции со стороны государства невысок и научно-практический интерес к методикам и практике проведения антикоррупционного мониторинга. Диагностика состояния коррупции осуществляется эпизодически и, как правило, путем проведения поверхностных социологических опросов. При этом необходимая репрезентативность выборки объектов опросов чаще всего не выдерживается.

Например, региональные индексы коррупции, представленные Центром Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» совместно с фондом ИНДЕМ в октябре 2002 г., выстроены на основании социологического исследования, проведенного среди 5 666 гражд-

дан и 1 838 предпринимателей в 40 субъектах Российской Федерации [5]. Таким образом, было опрошено около 0,05% граждан России и, примерно, по 190 человек в регионе, что позволяет сделать вывод о невысокой степени валидности результатов исследования.

Еще меньше, на наш взгляд, соответствуют поставленным задачам методики и результаты опросов о состоянии коррупции, проводимых фондом «Общественное мнение».

Как следует из заявления президента фонда А.А. Ослон, распространенного средствами массовой информации в 2008 г., рейтинг коррумпированности регионов России был рассчитан фондом исходя из ответов на вопрос о том, давали ли опрашиваемые лица взятку должностному лицу. Опросу подверглись 34 тыс. чел. в 68 субъектах федерации, то есть чуть более 2% граждан и, в среднем, по 500 чел. на регион [6; 7]. В совокупности с некорректностью вопросов, используемых при анкетировании, такой подход ставит под сомнение правильность выводов и практическую ценность полученных результатов.

Недостаточно проработаны и научно-практические подходы к проведению мониторинга коррупции. Встречающиеся в литературе исследования в основном сосредоточены на отдельных направлениях мониторинга [8; 9; 10].

Наиболее проработанными стратегические и методические вопросы проведения мониторинга коррупции выглядят в работах, распространяемых по заказам субъектов России Региональным общественным фондом «Информатика для демократии» [11; 12]. Исследуются теоретические вопросы мониторинга и в работах президента фонда ИНДЕМ Г.А. Сатарова [13].

Тем не менее при попытке использования работ фонда ИНДЕМ в практической деятельности возникает множество вопросов, решение которых затруднительно, а по части из них решение отсутствует.

К примеру, авторы научно-исследовательской работы фонда, осуществленной в соответствии с подпрограммой «Создание системы противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Мурманской области на 2007–2008 годы», как представляется, не имеют достаточно полной информации о государственной статистической отчетности правоохранительных органов и статистической отчетности

судов. Рекомендуемая авторами для реализации на региональном уровне унификация систем отчетности всех правоохранительных органов, прокуратуры и судов не выполнима. Столь же нереализуемой представляется и рекомендация авторов работы о создании централизованной базы данных уголовных дел по коррупции. Следует учитывать, что действующим в Российской Федерации уголовным законодательством не предусмотрена такая квалификация уголовных дел, а материалы расследования, как правило, являются следственной тайной.

Опыт составления в 2006–2009 гг. сводных отчетов о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Республике Татарстан убедительно свидетельствует, что универсальных методик оценки коррупционной пораженности общества и эффективности мер антикоррупционной политики пока не существует.

Упомянутые сводные отчеты формируются на основе анализа законодательства; отчетов субъектов антикоррупционной политики Республики Татарстан; информации правоохранительных и судебных органов; материалов социологических опросов о состоянии коррупции, материалов открытых информационных ресурсов органов государственной власти и муниципальных образований Республики Татарстан, публикаций в средствах массовой информации [14]. Мониторинг коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Республике Татарстан проводится путем анализа и сопоставления перечисленных информационных источников.

Криминологический анализ преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, имеющих признаки коррупции, осуществляется специалистами органов внутренних дел во взаимодействии со специальным государственным органом по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан.

Полученные таким образом результаты за 2009 г. представляют, на наш взгляд, научный и практический интерес.

Правоохранительными органами в 2009 г. выявлено и пресечено 603 преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, что примерно соответствует уровню прошлых лет (636 – в 2008 г., 572 – в 2007 г.).

По результатам расследования в суд направлены уголовные дела в отношении 209 лиц, из которых 138 – о взяточничестве. Среди лиц, привлеченных к уголовной ответственности за коррупционные преступления в сфере государственной и муниципальной службы, преобладают гражданские служащие республиканских государственных органов и территориальных структур федеральных органов власти (54 человека).

Структура коррупционных преступлений по отраслям экономики и государственной деятельности в сравнении с 2008 г. существенно не поменялась. Наибольшее количество преступлений выявлено и пресечено в таких социально значимых отраслях, как образование (31,4 против 29,6%), здравоохранение и социальное обеспечение (19,6 против 12,4%), агропромышленный комплекс (6 против 11,3%), распоряжение недвижимым имуществом (4,5 против 7,5%), строительство и ЖКХ (3,9 против 6,4%), военно-призывная кампания (2 против 2,8%). В структуре коррупционных преступлений по их видам, как и в прошлые годы, преобладает взяточничество (305 фактов, в том числе 214 – вымогательство или получение взяток).

Анализ состояния коррупции по данным, полученным в ходе деятельности правоохранительных органов, свидетельствует, что в наибольшей степени ею поражены такие сферы государственного и муниципального управления, как: распределение и расходование бюджетных средств; размещение государственного (муниципального) заказа и осуществление расчетов по исполненным контрактам; распоряжение земельными участками, а также иной государственной и муниципальной собственностью; выдача разрешительных и согласовательных документов; осуществление государственного контроля, в том числе за субъектами предпринимательства; решение вопросов об освобождении от военной службы.

Уголовные дела коррупционной направленности, связанные с неправомерным расходованием бюджетных средств при реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК», возбуждены в отношении должностных лиц территориальных органов Минсельхозпрода и органов местного самоуправления в 14 муниципальных районах.

За коррупционные преступления, совершенные при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, привлечены к уголовной

ответственности 13 должностных лиц. Следует отметить положительный эффект от мер, принятых по профилактике коррупции при проведении конкурсных процедур. Так, за 2009 г. выявлено только одно преступление коррупционной направленности при проведении конкурса. В основном преступления были связаны с вымогательством взяток у предпринимателей, занятых в исполнении государственных (муниципальных) контрактов, за своевременное и полное перечисление им денег за выполненные работы или поставленные товары.

Существенное влияние на состояние коррупции оказывает несовершенство нормативно-правового регулирования и административных процедур по распоряжению земельными участками, а также иной государственной и муниципальной собственностью. Суммы незаконных вознаграждений за противоправные действия должностных лиц здесь являются наиболее высокими. Сопряжено с рисками злоупотреблений должностными полномочиями использование и другого государственного и муниципального имущества: зданий, помещений и сооружений.

Каждый четвертый факт взяточничества, выявленный в республике в 2009 г., относится к так называемой «деловой» коррупции, то есть к преступлениям, связанным, прежде всего, с взаимоотношениями бизнеса и государства при согласовании, выдаче разрешительных документов органами исполнительной власти, а также при проведении проверок надзорными и контролирующими органами.

Преобладающее количество выявляемых правоохранительными органами преступлений связано с получением взяток (пассивный подкуп) и дачей взяток (активный подкуп) в бытовых сферах, в первую очередь в образовании и здравоохранении (почти три четверти от общего количества преступлений данной категории). За попытку подкупа должностных лиц к уголовной ответственности привлечены 69 человек. В вымогательстве и получении взяток уличены 22 должностных лица из числа профессорско-преподавательского состава вузов и 11 работников учреждений среднего профессионального образования.

Материалы уголовных дел, расследованных в 2009 г., свидетельствуют о росте коррупции в сфере коммерческих, межкорпоративных отношений. Количество выявленных преступлений

против интересов службы в коммерческих и иных организациях увеличилось в два раза: с 64 до 137 фактов, из которых 89 – коммерческий подкуп (в 2008 г. – 40).

Одним из обстоятельств, способствующих существенному росту коррупционных проявлений в коммерческой сфере, стала передача функций государственных (муниципальных) органов в унитарные и автономные предприятия. О проблемах в данной сфере свидетельствует и статистика правоохранительных органов: к уголовной ответственности за коррупцию привлечены 27 должностных лиц в государственных и 27 – в муниципальных учреждениях, что составляет почти 26% от общего числа.

Латентность коррупционных преступлений не позволяет оценить реальный уровень коррупции, основываясь на анализе лишь уголовной статистики.

Некоторые выводы о состоянии коррупции позволяют сделать результаты социологического опроса мнения населения, проведенного Комитетом Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу. Однако при их анализе следует учитывать, что полученные из этих источников данные носят эмпирический характер и содержат внутренние противоречия (к примеру, по сравнению с 2005 г. количество жителей республики, считающих, что коррупция в обществе является распространенным явлением, сократилось с 85 до 75%, однако при другой постановке вопроса больше половины опрошенных ответили, что уровень коррупции не изменился, а каждый третий заявил, что коррупции стало намного больше). Тем не менее представления о коррупции, устойчиво бытующие в общественном сознании, позволяют судить о некоторых тенденциях, существующих в реальности.

Годовой объем неформальных платежей в различных бытовых сферах социологи оценили в сумму, немного превышающую 3,5 млн руб.

Наиболее коррумпированными жители Татарстана называют сотрудников ГИБДД, медицинских работников, преподавателей вузов, сотрудников военкоматов и милиции. Повышение уровня коррупции за последние четыре года граждане отмечают в системе здравоохранения, в военкоматах, среди сотрудников БТИ, земельных палат, службы кадастра, паспортно-визовой службы, санэпиднадзора, регистрационной и уголовно-исполнительной служб.

Доля граждан республики, попадавших в коррупционную ситуацию (объем охвата бытовой коррупцией) в течение последних четырех лет, имеет тенденцию к снижению (2005 г. – 37,1%, 2007 г. – 29,9%, 2009 г. – 22,1%). Около половины опрошенных в течение года сталкивались с коррупцией один раз и примерно четверть – два и более раза.

По результатам опроса отмечается высокая степень готовности граждан к бытовой коррупции – 65,6% (доля тех, кто в коррупционной ситуации предпочитал давать взятку). То есть, примерно треть населения Республики Татарстан, оказываясь в коррупционной ситуации, предпочитали дать взятку (совершить активный подкуп). Причинами своего коррупционного поведения большинство опрошенных лиц называли: желание ускорить решение своего вопроса; желание задобрить взяткополучателя; устоявшуюся практику. Таким образом, значительное число граждан, говоря о коррупции как о негативном явлении, требующем искоренения, поведенчески настроено на совершение коррупционных правонарушений. Об отсутствии интереса граждан к противодействию коррупции свидетельствуют и данные всероссийского опроса, проведенного ВЦИОМ в январе 2009 г., согласно которым коррупция занимает лишь четвертое место в рейтинге проблем, которые, в глазах россиян, являются наиболее важными для страны [15].

Больше половины опрошенных предпринимателей отметили, что с коррупцией сталкиваются достаточно часто. Тем не менее среди препятствий для успешного развития бизнеса в республике коррупцию и деятельность проверяющих инстанций назвали менее четверти из них. В среднем за год неформальный взнос одного коррупционного клиента из числа предпринимателей составляет около 80 тыс. руб., а доля неформальных платежей в годовом обороте коммерческих предприятий (у частных предпринимателей) не превосходит двух процентов.

Наиболее коррумпированными предприниматели считают подразделения ГИБДД, органы внутренних дел, суды различных инстанций, таможню, прокуратуру и администрации городов.

Чаще других методами неформального воздействия предпринимателям приходится решать проблемы с контролирующими органами и органами власти. Однако с откровенным вымо-

гательством взятки бизнесмены сталкиваются редко (7,4% случаев), а с проблемой «откатов» в коммерческой деятельности – около пятой части предпринимателей.

Охват деловой коррупции примерно соответствует охвату бытовой коррупции: менее четверти предпринимателей-участников социологического опроса попадали в коррупционную ситуацию в течение последнего года. При этом готовность к коррупции среди предпринимателей ниже, чем у населения – только 42,5% решили свою проблему при помощи взятки, а 57,5% от дачи взятки отказались. Около 80% предпринимателей, отказавшихся от дачи взятки, так или иначе, решили свои вопросы. Каждый второй опрошенный предприниматель убежден, что проблемы можно решить не прибегая к взятке, еще около четверти не дают их принципиально.

Изложенное выше позволяет сформулировать некоторые выводы. Во-первых, антикоррупционный мониторинг как инструмент противодействия коррупции в России практически не исследован в современных гуманитарных науках. Во-вторых, в силу уже названной причины антикоррупционный мониторинг как инструмент противодействия коррупции в России мало используется в правоприменительной антикоррупционной деятельности. В-третьих, в ближайшее время необходима разработка методических и процедурных вопросов проведения антикоррупционного мониторинга.

Список литературы

1. Clarke R., Felson M. Routine Activity and Rational Choice. – New Brunswick: Transaction, 1993.
2. Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. – 2008. – 5 августа.
3. О противодействии коррупции: Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
4. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Российская газета. – 2010. – 15 апреля.
5. Материалы презентации индексов коррупции. – URL: www.transparency.org.ru/CENTER/index.asp
6. URL: www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1030032
7. Москва является самым коррумпированным субъектом РФ. – URL: echo.msk.ru/news/542142-echo.phtml
8. Горшенков А.Г., Горшенков Г.Н. Криминологический мониторинг противодействия коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 2. – С. 145–148.
9. Куприянов И.С. Социологический мониторинг бытовой коррупции в Ивановской области // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. – 2010. – № 2. – С. 92–94.
10. Салахова Л.Р. Общественное мнение как ресурс борьбы с коррупцией (по материалам социологического опроса в Республике Татарстан) // Вестник экономики, права и социологии. – 2010. – № 1. – С. 127–131.
11. О стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. № УП-127 // Республика Татарстан. – 2005. – 14 апреля.
12. Отчет о выполнении научно-исследовательской работы «Организация региональной системы антикоррупционного мониторинга: определение задач, предмета и объекта антикоррупционного мониторинга, разработка методики и порядка его проведения Уполномоченным органом, в том числе определение источников информации, состава данных, анализа этих данных и подготовки отчета о результатах мониторинга, включая структуру этого отчета, а также рекомендации по формированию системы антикоррупционного мониторинга на муниципальном уровне». – URL: ak.gov-murman.ru/official/monitoring/methodics.php
13. Сатаров Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции // Россия и современный мир. – 2003. – № 4. – С. 146–153.
14. Сводные отчеты о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Республике Татарстан за 2006–2009 гг. – URL: tatar.ru/index.php?DNSID=deca93ab1c90f64371baa6117a4ec93b&node_id=3665
15. Проблемы, которые россияне считают наиболее важными для страны в целом и для себя лично: инициативный всероссийский опрос 10–11 января 2009 г. – URL: wciom.ru

В редакцию материал поступил 28.12.10

Ключевые слова: противодействие коррупции, коррупционные преступления, коррупционная ситуация, дача взятки.