**Международный опыт исследования коррупции**

1. **Измерение коррупции**

***Измерение коррупции*** - это важный элемент национальной Антикоррупционной стратегии. Оно помогает оценить общий уровень коррупции в стране или в секторе ее экономики, и выявить «горячие точки», в которых коррупция должна рассматриваться как приоритетная проблема. Регулярные обследования уровня коррупции являются источником данных о факторах, порождающих коррупцию в ее различных формах, и помогают выработать адекватные антикоррупционные меры.

Результаты обследований привлекают и усиливают внимание общества к опасности коррупции и помогают ему оказывать давление на свое правительство. Мониторинг коррупции через ее измерения помогает более эффективно реализовывать антикоррупционные меры. Основные задачи измерения коррупции:

***Принятие государственных решений:*** выявление «горячих точек» и факторов, порождающих коррупцию, для формирования эффективной антикоррупционной политики;

***Исполнение политики:*** повышение осведомленности общества об опасностях коррупции, оказание общественного давления на правительства; поддержка регулярного мониторинга коррупции в интересах укрепления механизмов исполнения политики;

***Принятие решений в частном секторе:*** рекомендации в отношении инвестиционных и других решений.

На сегодняшний день гражданское общество и частный сектор - это наиболее активные действующие лица в процессе измерения коррупции; в последнее время некоторые международные финансовые учреждения (МФУ) и международные организации и исследователи значительно активизировали деятельность в этом направлении. Средства массовой информации (СМИ) широко используют выводы и материалы таких исследований, комментарии к ним, и призывают правительства к адекватной реакции на них с целью изменения ситуации.

***При четкой постановке задачи измерения коррупции*** (зачем измерять коррупцию?) и целевой аудитории (кто будет измерять коррупцию и для кого?) важно определить охват и предмет исследования (что измерять?):

***Уровень коррупции в стране*** / городе/ регионе/ секторе: практика коррупции (например, суммы и частота взяток, услуги, требующие больших платежей и т.д.);

***Уровень коррупции: восприятие коррупции*** (например, возможность получения услуг за счет взяток, надежность дачи взятки, общее отношение к возможности подкупа и т.п.);

***Показатели управления*** (например, независимость судебной власти, бремя регулирования, неформальный сектор);

***Показатели общественного доверия*** (например, общий уровень доверия граждан к органам власти на общенациональном и местном уровнях; общее доверие к органам исполнительной, законодательной, судебной власти, правоохранительным органам и т.п.);

***Эффективность деятельности бизнеса;***

***Риски коррупции бизнеса;***

Другие критерии (свобода информации, политическая коррупция и т.п.).

***Обследования общественного мнения***

В настоящее время обследования общественного мнения - это наиболее часто используемое диагностическое средство оценки уровней коррупции. Обследуемые группы включают представителей населения, частного сектора и сегменты государственного управления. Как правило, эти обследования являются источником данных об определенных элементах или видах коррупции в стране. Большая часть таких исследований направлена на выявление субъективных мнений опрашиваемых с помощью прямых вопросов, касающихся опыта и практики граждан/ или частных предприятий.

Этот подход принят многими странами, международными и региональными организациями. Авторитетные организации регулярно публикуют индексы с оценкой деятельности государственных чиновников и их социального положения с различных точек зрения. Это такие индексы, как Индекс восприятия коррупции (ИВК) организации Transparency International и Индекс взяточничества, Индекс фонда Heritage Foundation, «Обследование в рамках века демократии» организации Freedom House; Индекс непрозрачности компании Pricewaterhouse Coopers и другие показатели.

***Качественные исследования***

Наблюдается растущая тенденция применения *качественных исследований*, например, обследований этики на государственной службе, проводимых в Новых независимых государствах. Некоторые из этих обследований имеют четко выраженную антикоррупционную направленность, другие - анализируют институциональные системы разными подходами: контрольные перечни вопросов, экспертные обследования, экспертные собеседования, исследования фокус-групп и т.п.

Главное преимущество исследования качественных характеристик коррупции состоит в том, что эти исследования позволяют четко очертить и проанализировать *масштабы конкретного вопроса или состояния коррупции в отдельном секторе.* В некоторых случаях данные и соответствующие аналитические материалы можно использовать в качестве вспомогательных при разработке стратегии, а также для принятия конкретных мер с целью решения конкретной проблемы или воздействия на конкретный сектор.

В течение последних пяти лет Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) провели глубокое исследование макроэкономических и социальных последствий коррупции, опубликовав несколько десятков рабочих документов, журнальных статей и книг, посвященных анализу этого явления.

Четыре исследования МВФ о негативном влиянии коррупции на рост ВВП на душу населения показывают, что «перепад» уровней заработной платы в частном и государственном секторах является основным причинным фактором. Меньшее удивление вызывает вывод о том, что коррупция отрицательно влияет на поддержание и техническое обслуживание инфраструктуры.

***Стратегия комплексных измерений***

Задача комплексных измерений на современном этапе состоит в сочетании качественных и количественных показателей с целью периодической оценки деятельности государственных и частных учреждений и эффективности проводимых реформ.

«Строительные блоки» для создания комплексной стратегии измерения коррупции:

1) Коррупция в большинстве стран имеет системный и сложный характер и ее измерение должно отражать все проявления коррупции. Для этого полезно вывести *составной индекс, учитывающий все другие индексы.*

2) Некоторые страны региона с переходной экономикой характеризуются очень высоким уровнем мелкой коррупции. Многие граждане оказываются вовлеченными в коррумпированную практику, когда решение их проблем зависит от органов власти. Речь идет о сотрудниках ГАИ, преподавателях, призыве в Вооруженные Силы, получении лицензии и т.п. Одна из главных целей измерения коррупции - получить *данные о размахе мелкой коррупции* в этих странах.

3) Отношения между органами власти и предпринимателями создают основу для другого типа коррупции. Эта коррупция коренится в сотрудничестве между бизнесом и властями. Здесь важен вопрос о *влиянии бизнеса на экономику через воздействие на политику и власть.* Этот аспект важно анализировать, или по меньшей мере учитывать при проведении исследований с целью измерения характеристик коррупции:

а) *Административная коррупция:* намеренное создание дефицита государственных услуг или административных препятствий для бизнеса с целью вынудить предпринимателей прибегать к неофициальным платежам для получения этих услуг или преодоления этих препятствий.

б) *«Захват» государства:* активное давление частного сектора на органы государственной власти с целью убедить власть в необходимости принятия законов и правил, необходимых предпринимателям.

в) «*Захват» экономики*: использование властями специальной стратегии и тактики, чтобы поставить под контроль предпринимателей и получать прибыль за счет этого.

На основе данных измерений составляются следующие **индексы**:

1. *Индекс бытовой коррупции (для страны и государственной сферы);*
2. *Индекс коррумпированности бизнеса (для страны и полей данных);*
3. *Индекс общественного доверия к государству (для страны и полей данных).*

**2. Оценки услуг и сектора**

Данный подход частично аналогичен обзорам по вопросам удовлетворенности запросов потребителей и оценкам клиентами качества обслуживания, которые обычно применяются в частном бизнесе.

Данный подход применим к ситуациям, когда нужно измерить коррупцию в отдельном учреждении или отдельной сфере деятельности государства, для которых характерно большое количество контактов с гражданами. Подход основан на предположение, что чем больше удовлетворенных клиентов, тем менее коррумпирован продавец услуг.

Данный метод более уместен для измерения коррупции в рамках отдельных учреждений или отдельных сфер деятельности государства.

***Опрос посетителей судов в Латвии.*** Министерство юстиции Латвии подготовило результаты опроса посетителей судов. Опрос проводился частной компанией по изучению общественного мнения. Помимо напрямую заданных вопросов, касающихся незаконных платежей, были заданы и другие вопросы:

Учитывая Ваш судебный опыт, чувствуете ли Вы, что судебный персонал был честен?

Ощущаете ли Вы, что суд действовал справедливо по отношению к Вам?

Как Вы оцениваете работу суда по Вашему делу по сравнению с иными государственными учреждениями (лучше, также или хуже)?

Можно предположить, что, по крайней мере те респонденты, которые дали положительные ответы на вышеуказанные вопросы, не сталкивались с коррупцией в судах.

Например, поскольку 62% респондентов указали, что суд действовал по отношению к ним справедливо, по крайней мере, можно предположить, что такое пропорциональное количество посетителей судов не сталкивалось с коррупцией. Однако данное предположение не будет полностью обоснованным, если некоторые респонденты на самом деле выплачивали взятки и рассматривали взяточничество как благотворный способ достижения своих целей. Может быть, они не хотят говорить, например, что суд действовал по отношению к ним несправедливо, даже если на самом деле это было именно так.

1. **Оценка риска**

Когда государство хочет знать положение дел в отношении коррупции с целью разработки новой политики, зачастую в качестве одних из первых шагов оно осуществляет *идентификацию коррупционных рисков и их оценку*. В результате оценки будут получены данные, которые, в частности, будучи совмещенными с доказательствами фактов коррупции, предоставят достаточно точное описание ситуации с коррупцией.

Поскольку всесторонняя идентификация и оценка коррупционных рисков требует определенного обращения с внутренней информацией относительно деятельности изучаемого учреждения, данный подход чаще всего используется государством.

В Приложении 1 представлена схематичная модель, предложенная Латвийским Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией, которая подразумевает, что коррупционные риски можно идентифицировать посредством обозначения зон с общим повышенным коррупционным риском (как отдельные виды государственных органов и функций) и получение ответов на заранее определенные вопросы, касающиеся каждой из этих зон. Если существует зона общего коррупционного риска и в то же время ответы на ряд вопросов являются отрицательными с точки зрения борьбы с коррупцией, то считается, что отдельное агентство или его сектор находятся в зоне высокого риска.

Идентификация и оценка коррупционных рисков не дает ответы на вопросы: в каком объеме существует коррупция, что это за коррупция, как коррупция влияет на функционирование изучаемого учреждения и какие есть более широкие последствия коррупции. Вместо этого оценка риска позволяет получить ответы на вопросы, касающиеся: вероятности возникновения отдельных видов коррупции; возможных последствий коррупции.

***Оценка коррупционных рисков: Латвия.*** В августе 2004 года правительство Латвии одобрило Государственную программу по предотвращению и борьбе с коррупцией на 2004-2008 гг. Согласно программе каждый государственный орган и орган местного самоуправления должен подготовить план своей антикоррупционной деятельности. Подготовка планов должна была быть завершена к сентябрю 2004 года, а планы должны были быть представлены в Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (БПБК).

В целях оказания содействия государственным органам БПБК разработало простое руководство по подготовке данных планов. Идентификация коррупционных рисков и их оценка были выделены в качестве первых шагов в процессе разработки планов антикоррупционной деятельности. Органы должны были сами провести идентификацию рисков и их оценку, поскольку они лучше всего знают свою собственную деятельность.

Таким образом, анализ международного опыта исследования коррупции показал, что в целях минимизации коррупции в казахстанской практике целесообразным будет проведение комплексного анализа коррупционных рисков государственных органов и оценка услуг со стороны населения и представителей бизнес-сектора.

*Источники данных:*

## 1. [Елена Панфилова: Как измерить коррупцию?](http://www.transparency.org.ru/v-rossii/elena-panfilova-kak-izmerit-korruptciiu) <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/elena-panfilova-kak-izmerit-korruptciiu>

## 2. Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой 6-я Общая встреча 30 – 31 мая 2005 года, Стамбул, Турция «Оценка тенденций коррупции и воздействия мер борьбы с коррупцией»

## <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/37330944.pdf>

*Разработано Академией государственного управления при Президенте РК*

*Приложение 1*

***Идентификация коррупционных рисков Латвии***

