

Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан

Во второй половине 2004 г. Фонд ИНДЕМ был в существенной части сосредоточен на подготовке по заказу Кабинета министров Республики Татарстан документа, называющегося «Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан». Работа над этим документом сопровождалась многочисленными поездками в Татарстан, встречами с людьми, изучением нормативной базы, проведением комплексных социологических исследований, включавших фокус-группы с различными категориями граждан, глубинные интервью с предпринимателями, журналистами, должностными лицами, анкетирование. Впервые, в частности, удалось по единой методике опросить обычных граждан, предпринимателей и должностных лиц. Ясно, что такие данные представляют огромный интерес. Поэтому, прежде всего, мы приводим пару фрагментов аналитического доклада, содержавшего анализ полученных социологических данных.

«Теперь сравним описанные выше установки для различных типов респондентов. Результаты сравнения приведены на трех следующих рисунках.

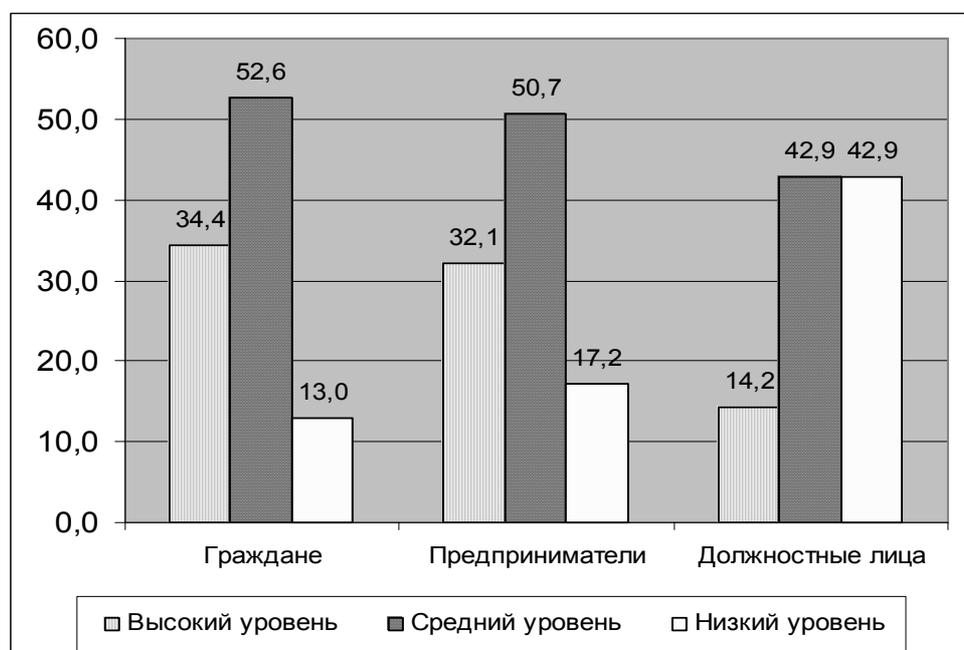


Рис. 4.1.4. Гистограмма распределения жителей Татарстана (выборки граждан, предпринимателей, должностных лиц) по классам типологии «Оценка уровня коррупции»

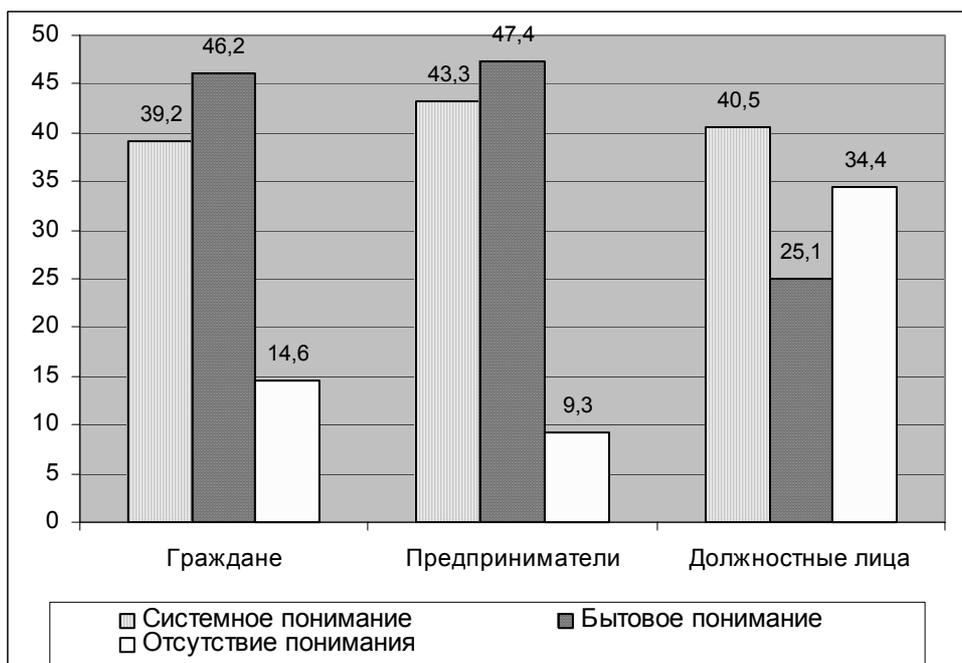


Рис. 4.1.5. Гистограмма распределения жителей Татарстана (выборки граждан, предпринимателей, должностных лиц) по классам типологии «Понимание коррупции»

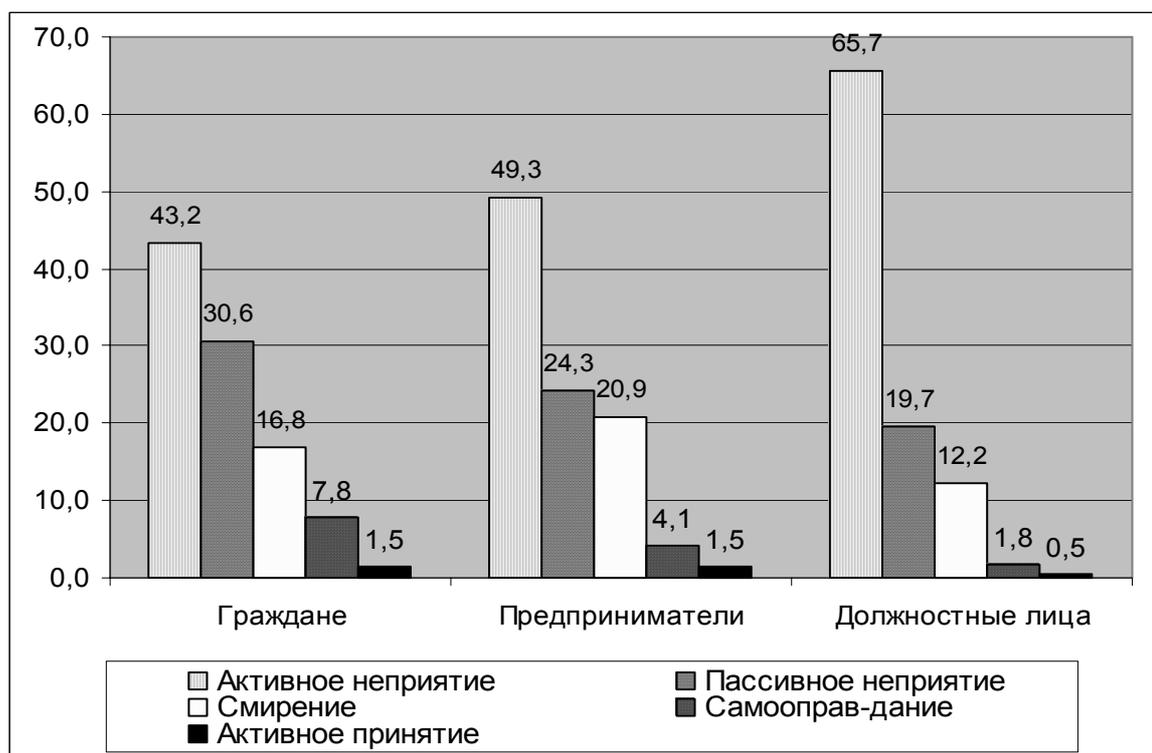


Рис. 4.1.6. Гистограмма распределения жителей Татарстана (выборки граждан, предпринимателей, должностных лиц) по классам типологии «Установка на коррупцию»

Самое главное, что бросается в глаза при анализе всех трех установок для трех групп респондентов, можно сформулировать в двух тезисах. **Первое:** установки граждан и предпринимателей совпадают с точностью до статистической

ошибки. **Второе:** установки должностных лиц весьма существенно отличаются от установок граждан и предпринимателей. Эти отличия можно описать следующим образом:

- **должностные лица оценивают уровень коррупции гораздо более благодушно, чем граждане и предприниматели;**
- **должностные лица демонстрируют худшее понимание коррупции по сравнению с гражданами и предпринимателями;**
- **должностные лица заявляют о существенно большем неприятии коррупции, чем граждане и предприниматели.»**

.....
«Для понимания общественного сознания в сфере коррупционных отношений важно знать, как граждане определяют границу коррупции, какие ситуации они относят к коррупционным, а какие – нет. С этим связан другой аспект общественного сознания: понимание гражданами опасностей коррупции, вредности для страны и граждан тех или иных коррупционных ситуаций. Для анализа этой стороны общественного сознания в анкеты для всех трех категорий респондентов были включены по два смежных вопроса.

Первый формулировался следующим образом:

«НЕКОТОРЫЕ СИТУАЦИИ В ЖИЗНИ ОЦЕНИВАЮТСЯ ВСЕМИ КАК СЛУЧАИ КОРРУПЦИИ, ДРУГИЕ НЕ ИМЕЮТ ОТНОШЕНИЯ К КОРРУПЦИИ, А ЕСТЬ ТАКИЕ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ НАЗВАНЫ "НИ ТО, НИ СЕ". НАМ ВАЖНО ЗНАТЬ, КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ РАЗЛИЧНЫЕ СИТУАЦИИ. НИЖЕ ПРИВЕДЕН СПИСОК РАЗЛИЧНЫХ СИТУАЦИЙ. МЫ ПРОСИМ ВАС ВЫБРАТЬ ДЛЯ КАЖДОЙ ИЗ НИХ ОДИН ИЗ СЛЕДУЮЩИХ ВАРИАНТОВ ОТВЕТА:

- (1). Это точно случай коррупции
- (2). Это спорная ситуация: может коррупция, а может - нет
- (3). Это не имеет отношения к коррупции
- (0). Затрудняюсь ответить».

Далее следовал список из пятнадцати конкретных ситуаций, которые должны были оцениваться респондентами.

Второй вопрос звучал так:

«ТЕПЕРЬ ПОСМОТРИМ НА ЭТИ СЛУЧАИ ИЗ ЖИЗНИ С ДРУГОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ. КАКИЕ-ТО ИЗ НИХ ОЧЕНЬ ВРЕДНЫ ДЛЯ СТРАНЫ И ГРАЖДАН, ДРУГИЕ - СОВЕРШЕННО БЕЗВРЕДНЫ. ОЦЕНИТЕ, ПОЖАЛУЙСТА, ОПИСАННЫЕ СИТУАЦИИ С ЭТОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ, ВЫБРАВ ДЛЯ КАЖДОЙ ИЗ НИХ ОДИН ИЗ СЛЕДУЮЩИХ ОТВЕТОВ.

- (1). Это очень вредно
- (2). Это вредно, но не очень
- (3). Это, в общем-то, безвредно
- (0). Затрудняюсь ответить»

Далее для оценки предлагался точно такой же список ситуаций, что и в первом случае.

В таблицах приложений приведены частоты ответов на оба вопроса для всех трех выборок. Поскольку в каждом случае оцениваемая ситуация описывается вектором частот, мы использовали специальную статистическую технику, представленную в разделе 3.1 доклада. Она позволяла по ответам респондентов определять рейтинг ситуации; в первом случае – *рейтинг оценки степени коррупционности ситуации*, во втором – *рейтинг оценки опасности ситуации*.

Таблица 4.3.4. Значения рейтингов оценки **степени коррупционности** ситуаций и соответствующих им рангов по ответам респондентов трех выборок

№	Варианты ситуаций	граждане		бизнесмены		чиновники	
		рейт.	ранг	рейт.	ранг	рейт.	ранг
1	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	0,204	10	0,232	10	0,224	11
2	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка и коробку конфет для получения хорошей оценки	0,367	4	0,460	4	0,422	4
3	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	0,152	13	0,125	14	0,116	14
4	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление не зависимо от качества подготовки	0,338	5	0,380	7	0,395	5
5	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принята на рынке строительства	0,262	9	0,241	9	0,187	13
6	Должностное лицо устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	0,521	1	0,615	1	0,627	1
7	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	0,172	12	0,151	13	0,218	12
8	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	0,128	15	0,119	15	0,110	15
9	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	0,518	2	0,536	2	0,524	2
10	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме	0,323	7	0,418	6	0,335	7
11	Врач за небольшое вознаграждение выдает больничный лист	0,326	6	0,427	5	0,360	6
12	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	0,436	3	0,487	3	0,425	3
13	Чтобы ускорить сроки принятия решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	0,317	8	0,349	8	0,321	8
14	Администрация района грозит жителям села не завести корма, если жители не проголосуют за нужного кандидата	0,151	14	0,189	12	0,298	9
15	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	0,193	11	0,209	11	0,233	10

Мы видим поразительное сходство с парой понятных исключений. Для описания сходства рейтингов достаточно сказать, что коэффициенты линейной корреляции для трех пар сопоставляемых рейтингов колеблются в интервале от 0,927 до 0,974 с соответствующими очень малыми доверительными вероятностями. Что касается исключений, то они связаны с двумя ситуациями. Первая – ситуация № 5 (завышение стоимости заказа на строительство) – должностные лица оценивают эту ситуацию более критично, чем две другие категории респондентов. Вторая - № 14 (предвыборный шантаж) – напротив, оценивается должностными лицами более толерантно по сравнению с гражданами.

Таблица 4.3.5. Значения рейтингов оценки степени опасности коррупционных ситуаций и соответствующих им рангов по ответам респондентов трех выборок

№	Варианты ситуаций	граждане		бизнесмены		чиновники	
		рейт.	ранг	рейт.	ранг	рейт.	ранг
1	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	0,133	15	0,232	10	0,111	15
2	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка и коробку конфет для получения хорошей оценки	0,417	4	0,460	4	0,476	3
3	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	0,167	11	0,125	14	0,117	14
4	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление не зависимо от качества подготовки	0,389	7	0,380	7	0,454	5
5	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принята на рынке строительства	0,286	9	0,241	9	0,237	9
6	Должностное лицо устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	0,546	2	0,615	1	0,616	1
7	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	0,162	13	0,151	13	0,126	13
8	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	0,163	12	0,119	15	0,140	12
9	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	0,548	1	0,536	2	0,559	2
10	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме	0,373	8	0,418	6	0,428	7
11	Врач за небольшое вознаграждение выдает больничный лист	0,390	6	0,427	5	0,447	6
12	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	0,496	3	0,487	3	0,475	4
13	Чтобы ускорить сроки принятия решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	0,404	5	0,349	8	0,419	8
14	Администрация района грозит жителям села не завести корма, если жители не проголосуют за нужного кандидата	0,134	14	0,189	12	0,149	11
15	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	0,172	10	0,209	11	0,185	10

Здесь линейная корреляция между рейтингами колеблется в интервале между 0,954 и 0,981 при очень низких доверительных вероятностях. Имеется исключение. Ситуацию №1 (взятка на дороге) бизнесмены оценивают как менее опасную, в то время как граждане и должностные лица относят ее к наиболее опасным. Остальные наблюдаемые разрывы в рангах менее существенны.

Приведенные данные позволяют сделать немало интересных выводов, свидетельствующих о противоречивости общественного сознания жителей Татарстана.

Первое. Можно говорить о том, что представление о коррупционности и опасности ситуаций у трех категорий респондентов в целом совпадают. Малочисленные и объяснимые исключения лишь оттеняют эту закономерность. Следовательно, мы можем говорить об устойчивом и укорененном состоянии общественного сознания в сфере коррупционных отношений, сходным образом представленном в разных социальных группах.

Второй, очень важный вывод касается сходства рейтингов коррупционности и опасности ситуаций для всех трех категорий респондентов. Это может указывать на тот факт, что граждане слабо осознают негативные последствия коррупции. Это предположение подтверждается тем фактом, что респонденты оценивают опасность ситуации № 1 (взятка на дороге) как самую опасную, но менее коррупционную, чем несколько других. Такой результат может объясняться тем, что в формулировке данной ситуации явно присутствует источник потенциальной угрозы – пьяный водитель. В такой ситуации легко увидеть негативные последствия с жертвами, что и побуждает респондентов завышать опасность ситуации.

Следовательно, в целом, граждане оценивают коррупцию как вредную в той мере, в какой они вообще рассматривают ситуацию как коррупционную. Граждане не отделяют степень отнесения ситуации к коррупционной от опасности соответствующей разновидности коррупции. Отсюда напрашивается вывод, что последствия коррупции не ясно осознаются респондентами. Значит, это должно быть важной частью антикоррупционной пропаганды.

Интересно, однако, как респонденты распределяют ситуации по степени коррупционности-опасности. Мы видим, что респонденты относят к наиболее коррупционным и опасным ситуациям коррупцию в судах (№ 7 и № 8). Причем понятно, что предприниматели рассматривают решение хозяйственного спора за взятку как самый опасный вид коррупции. К числу наиболее коррупционных (опасных) относятся и два случая политической коррупции (№ 3 и № 14), что вполне оправданно. Характерно, что одна из них относится к коррупции на выборах. Эта ситуация связана с понуждением к голосованию, хотя и сформулирована в заведомо приземленном бытовом варианте. Тем более, отнесение такой ситуации к коррупционным свидетельствует как о достаточно высоком понимании природы коррупции, так и к серьезному отношению к выборам. Прискорбно, что существует значимый разрыв между гражданами и должностными лицами в отношении к этому виду коррупции.

Вместе с тем, граждане слабо ассоциируют с коррупцией такую ее разновидность, как nepotизм (назначение по знакомству) и другие с виду безобидные ситуации (№ 6, № 9, № 12). Этот результат вполне ожидаем.

Естественно предположить, что различные респонденты в разной степени приписывают ситуациям более или менее высокую степень коррупционности или опасности. Иными словами: мы можем приписывать респондентам ту или иную степень склонности завышать или занижать коррупционность или опасность разных ситуаций. Это предположение проверено и подтверждено с помощью факторного анализа...»

Основной документ «Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан» был подготовлен в двух вариантах: полный и сокращенный. Ниже приводится последний (шестой) раздел сокращенного варианта Стратегии – «Ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики».

«Первоначальные шаги по реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан должны основываться на следующих принципах:

- Каждый шаг реализуется при наличии условий и на основе подготовки.
- При выполнении первого принципа запускаются те шаги, реализация которых имеет отложенный долгосрочный эффект (пример – влияние на общественное сознание).
- Приоритетное значение имеют те шаги, которые создают условия и подготавливают следующие шаги.

При реализации мер, имеющих характер институциональных реформ, полезно сначала прибегать к локальным экспериментам. И только на основе анализа результатов таких экспериментов переходить к полномасштабным реформам. Любые программы, имеющие характер институциональных реформ или влияющие на большие целевые группы, должны проводиться только после предварительной аналитической проработки.

С учетом указанных соображений, представляется, что ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики могут быть следующими.

1. Создание органа, отвечающего за проведение антикоррупционной политики. Этот шаг требует единственного условия – наличия политической воли. Представляется, что в настоящее время это условие в Республике Татарстан выполняется.

2. Разработка программы подготовки кадров. Эта часть общей программы по реализации политики должна начинаться безотлагательно, чтобы уже на первых этапах поддержать реализацию политики. Систематическая подготовка кадров должна начаться с осеннего семестра 2005 г. Но до этого могут быть проведены краткие курсы переподготовки для будущих сотрудников органа, упомянутого в предшествующем пункте.

3. Разработка и запуск программы антикоррупционной пропаганды. Эта часть политики включает те программы, которые имеют отложенный долгосрочный эффект, и потому должны запускаться на ранних стадиях реализации политики. Имеющихся социологических данных достаточно для подготовки программы. Диагностика должна быть дополнена анализом текущей прессы.

4. Анализ текущего массива нормативных документов на коррупциогенность. Этот шаг важен, поскольку он создает условия для реализации других мер. Кроме того, предстоит большая аналитическая работа. Ей должна предшествовать небольшая программа обучения юристов, которые должны быть заняты в такой работе, существующим методикам анализа на коррупциогенность.

5. Разработка программы антикоррупционной политики Республики Татарстан. Настоящий документ (Стратегия) содержит только общие указания на направления политики. Однако, для превращения их в программу работ на ближайшие несколько лет необходима специальная проработка, учитывающая как имеющиеся данные по коррупции в тех или иных сферах, так и материальные ресурсы, финансирование, кадры, а также другие планы реформ в Республике Татарстан.

Вместе с тем, представляется, что приоритетной должна быть антикоррупционная программа в *высшем образовании*. Она удовлетворяет обоим перечисленным условиям: имеет отложенный долгосрочный эффект,

создает благоприятные условия для реализации других мер. Кроме того, эта сфера входит в число лидеров по уровню коррупции.

С учетом представленных выше соображений, будущая программа может вводить в действие антикоррупционную политику поэтапно. Предлагается разбить все направления антикоррупционной политики на три группы: неотложные, среднесрочные, долгосрочные. Это разделение условно и отражает систему приоритетов наряду с временем и иными ресурсами, которые придется затрачивать на подготовку отдельных программ и мероприятий.

К числу **неотложных** предлагается относить те направления, мероприятия которых могут реализовываться в государственных органах республиканского подчинения и в рамках их полномочий. Для получения максимального эффекта и надежности реализации политики целесообразно отдельные мероприятия проводить в порядке эксперимента в отдельных ведомствах и лишь затем, после проверки, уточнений и совершенствований распространять на остальные сферы и ведомства.

В республиканских ведомствах необходимо реализовывать экспериментальные антикоррупционные программы, в частности, в следующих сферах:

- бюджетный процесс;
- республиканские конкурсы, тендеры, закупки и т.п.;
- участие должностных лиц в бизнесе;
- контроль над работой малого и среднего бизнеса.

В сфере оказания услуг от имени государственной власти необходимо:

- отказаться от избыточных услуг, передав полномочия по их предоставлению в сферу рынка;
- снизить дефицит необходимых услуг, предоставляемых государством;
- ввести в действие стандарты государственных и муниципальных услуг;
- ввести в действие постоянно действующие системы общественной оценки качества услуг.

К числу **среднесрочных** предлагается относить те направления, мероприятия которых могут реализовываться как в государственных органах республиканского подчинения, так и в нижестоящих органах государственной, а также муниципальной власти. Среднесрочные мероприятия могут требовать координации с федеральными органами государственной власти и с другими субъектами Федерации, а также разработки и продвижения федеральных законов. Понадобятся и другие методы подготовки, помимо разработки нормативных актов.

К числу среднесрочных могут быть отнесены следующие мероприятия:

- реализация реформы государственной гражданской службы в Республике Татарстан;
- внедрение системы управления по результатам;
- принятие нормативных документов и введение административных процедур, обеспечивающих прозрачность власти.
- реформа управления республиканской собственностью;
- изменение структуры и функций исполнительных органов государственной республиканской власти;
- реформа управления на уровне районов.

Понятно, что реализация мероприятий антикоррупционной политики нередко связана с бюрократическим саботажем. Для того чтобы мероприятия программы были реализованы, необходимо создать систему позитивных стимулов, блокирующих инертность или активное противодействие чиновников. Предлагается особое внимание уделить разработке не только пакета мероприятий, но и технологий их реализации. В отношении противодействия коррупции *на уровне районов* предлагается следующая технология:

- разрабатывается пакет мероприятий по реформе управления на уровне районов;
- проводится обучение руководства районов;
- руководству районов предлагается самостоятельно определить порядок реализации внедряемого комплекса мероприятий, расставить приоритетность реализуемых мер;
- вводятся процедуры оценки результативности реализации программы на основе набора показателей результативности;
- разрабатывается и вводится комплекс мер по поощрению и наказанию районных властей в зависимости от достигнутых результатов;
- по истечении периода оценки проводится аудит достигнутых в рамках антикоррупционной политики результатов.

К числу **долгосрочных** предлагается относить те направления, которые затрагивают основы политического устройства. Мероприятия, связанные с реализацией этих направлений, призваны обеспечить стабильность и необратимость антикоррупционной политики. Набор долгосрочных мероприятий может включать:

- усиление роли Государственного Совета;
- усиление роли Счетной палаты Республики;
- усиление роли Конституционного Суда Республики;
- усиление роли Уполномоченного по правам человека;
- введение выборности руководителей районных администраций;
- коррекция действующей Конституции Республики Татарстан;
- реформа избирательной системы;
- введение реального местного самоуправления.

Необходимо также рассматривать такую категорию, как **обеспечивающие направления антикоррупционной** политики. Здесь будут сосредоточены следующие мероприятия (в их числе – уже упомянутые выше):

- учреждение органа власти, ответственного за реализацию антикоррупционной политики в Республике Татарстан;
- создание органов и процедур кооперации с гражданским обществом;
- учреждение постоянно действующей системы мониторинга уровня и структуры коррупции, а также аудита антикоррупционной политики;
- развитие системы подготовки и переподготовки управленческих кадров по программе антикоррупционной политики;
- внедрение системы пропагандистских антикоррупционных мероприятий.

Весь комплекс перечисленных мер, а также иных мер, перечень которых должен уточняться, войдет в указанную выше Государственную программу антикоррупционной политики Республики Татарстан, которая должна разрабатываться создаваемым органом реализации антикоррупционной политики».

«Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан» была утверждена Указом Президента Республики в феврале 2005 г.