

Утверждена
приказом Комиссара
Национального агентства
Кыргызской Республики
по предупреждению коррупции
от 4 сентября 2006 года N 21

МЕТОДОЛОГИЯ
исследования и оценки коррупции в Кыргызской Республике

Исследование и оценка коррупции

Исследование и оценка (далее "Оценка") коррупции - это направление деятельности исследователей и лиц, принимающих политические решения. В настоящей Методологии представлен обзор существующих методологий оценки коррупции и предложены направления дальнейшего совершенствования этих методологий.

Оценка коррупции - это важный элемент любой национальной антикоррупционной стратегии. Она помогает определить общий уровень коррупции в стране или секторе ее экономики и выявить зоны, в которых коррупция наиболее высока и должна рассматриваться как приоритетная проблема. Регулярная оценка уровня коррупции является информационным источником данных о факторах, порождающих коррупцию в ее различных формах, и помогает выработать наиболее эффективные антикоррупционные меры. Оценка коррупции - это одна из наиболее действенных средств исполнения политики: результаты оценки коррупции привлекают и усиливают внимание общества к опасности коррупции и помогают ему адекватно воздействовать на свое правительство. Мониторинг коррупции путем ее исследования и оценки помогает более эффективно реализовывать антикоррупционные меры. Основные задачи оценки коррупции:

Принятие государственных решений: выявление зон и факторов, способствующих коррупции в целях проведения эффективной антикоррупционной политики;

Проведение государственной политики: повышение осведомленности гражданского общества о тяжелых последствиях коррупции, оказание воздействия на правительство; поддержка регулярного мониторинга коррупции в целях укрепления и усовершенствования механизмов проведения государственной политики;

Принятие решений в негосударственном секторе: рекомендации в социальной, инвестиционной и иных сферах.

Оценка коррупции является весьма трудоемким процессом, поскольку коррупция скрыта от окружающих, и участники успешных коррупционных сделок почти всегда не заинтересованы в разглашении содержания этих сделок. Основные стоящие перед исследователями методологические проблемы:

Новизна тематики исследований;

Скрытая природа коррупции;

Отсутствие объективной статистики;

Отсутствие заинтересованности отдельных госорганов в сборе подобных статистических данных.

Индекс восприятия коррупции (ИВК), разработанный Transparency International изменил традиционное представление о невозможности оценки коррупции. Ниже представлен обзор методологий оценки коррупции, используемых в настоящее время.

Как провести оценку коррупции?

При четкой постановке задачи оценки коррупции (для чего проводить оценку коррупции?) и целевой аудитории (кто будет проводить оценку коррупции и для кого?) важно определить объем и предмет в отношении которого будет проводиться оценка (в какой области будет проводиться оценка?):

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);

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 для выявления общественного мнения

В настоящее время обследования для выявления общественного мнения - это наиболее часто используемое диагностическое средство оценки уровней коррупции. Обследуемые группы включают представителей населения, негосударственного и государственного секторов. 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.

Избранные обследования

Бизнесмены относятся к часто обследуемой группе из-за их осведомленности о состоянии дел в этой области. Показатель восприятия коррупции (ПВК) - это показатель, который базируется в основном на результатах обследования негосударственного сектора. ПВК формируется на основе многочисленных опросов общественного мнения, проведенных в течение определенного периода времени.

Например:

ПВК - физические и юридические лица, подвергавшиеся вымогательству или иному коррупционному правонарушению со стороны служащих государственных и негосударственных организаций с целью получения незаконных преимуществ.

Рассчитывается по формуле:

$$ПВК = \frac{nw}{N} * 100\%, \text{ где}$$

nw - численность физических и юридических лиц, подвергавшихся в истекший период (например, в течение года) вымогательству или иному коррупционному правонарушению со стороны служащих государственных и негосударственных организаций;

N - численность населения, проживающего на данной территории.

Показатель взяточничества (ПВ) - это показатель, позволяющий оценить уровень дачи взяток как в целом по стране, так и в отдельном его секторе. Этот показатель может быть составной частью ПВК и использоваться как дополнение к нему. Используя Показатель взяточничества, можно показать в какой степени компании вынуждены давать взятки для обеспечения своей коммерческой деятельности.

Например:

ПВ - характеризуется числом лиц, вынужденных давать взятки в течение определенного периода на определенной территории в расчете на 100 тыс.чел. населения, проживающего на данной территории.

Рассчитывается по формуле:

$$ПВ = \frac{mc * 10^5}{N}, \text{ где}$$

mc - число лиц, вынужденных давать взятки в течение определенного периода на определенной территории;

N - численность населения, проживающего на данной территории.

Также при оценке коррупции может использоваться показатель Коррупционной пораженности социума в определенном секторе (КПС), характеризующийся числом коррупционных правонарушений, зарегистрированных в государственном или негосударственном органе в течение определенного периода на определенной

территории в расчете на 100 тыс.чел. населения, проживающего на данной территории.

Рассчитывается по формуле:

$$\text{КПС} = \frac{\text{nc} * 10^5}{\text{N}}, \text{ где}$$

nc - число коррупционных правонарушений, зарегистрированных в государственном или негосударственном органе в течение определенного периода на определенной территории;

N - численность населения, проживающего на данной территории.

10^5 - единая расчетная база, или

Специальный показатель коррупционной пораженности публичной или не публичной службы (СПКП) - показатель коррупционной пораженности публичной или не публичной службы, их органов или аппаратов, характеризующий отношением числа служащих, выявленных в связи с совершением коррупционных правонарушений в течение определенного периода на определенной территории, к общему числу служащих такой службы, органа (подразделения органа) или аппарата.

Рассчитывается по формуле:

$$\text{СПКП} = \frac{\text{mcs}}{\text{M}}, \text{ где}$$

mcs - число служащих, выявленных в связи с совершением коррупционных правонарушений в течение определенного периода на определенной территории;

M - общее число служащих такой службы, органа (подразделения органа) или аппарата.

Вышеперечисленные формулы могут быть использованы при оценке коррупции, как в государственном масштабе, так и в масштабе региона (города) или сектора.

Показатель региональной коррупции дает подробную картину уровня коррупции (ее восприятия и практики) и общественного доверия в регионах Кыргызской Республики.

Показатель секторальной коррупции предоставляет возможность увидеть уровень коррупции в том или ином государственном или негосударственном секторе управления.

Показатели:

Проведенные обследования в негосударственном секторе среди высокопоставленных финансовых служащих крупных компаний, аналитиков фондового рынка, банкиров, а также служащих с целью анализа и оценки отрицательного влияния "непрозрачности" государственного сектора на стоимость и наличие капитала показали, что "непрозрачность" оказывает существенное негативное влияние на степень привлечения прямых иностранных инвестиций и является крупным дополнительным "налогом" на частные предприятия.

Данное обследование показало, что за последние годы возросло количество компаний, которые опасаются инвестировать финансовые средства в экономику стран с высоким уровнем коррупции.

Задачей обследований является повышение точности результатов. Главная проблема любого исследования связана с разработкой методологии, позволяющей получать объективные данные о степени коррупции в стране, различных секторах ее институциональной структуры, регионах и городах. В этой связи, исследования, которые: а) используют сконцентрированный подход; б) позволяют осуществить внутреннюю перепроверку данных; с) обеспечивают возможность повторения, можно рассматривать в качестве наиболее приемлемых и достоверных.

Диагностические показатели, полученные в ходе проведения оценки коррупции, могут сыграть важную роль в повышении антикоррупционного сознания общественности, но как средство реформы конкретной политики они имеют серьезные ограничения. Министр здравоохранения не может формулировать стратегические рекомендации на основе знания о том, что коррупция влияет на детскую смертность. Министр финансов не будет знать, что делать с информацией о том, что коррупция оказывает отрицательное влияние на рост ВВП на душу населения или на привлечение прямых иностранных инвестиций. Именно в этом случае детальные и более целенаправленные проекты исследования коррупции в

государственном и негосударственном секторах могут стать источником ценной дополнительной информации. На институциональном или стратегическом уровне количественные исследования дополняются качественными исследованиями систем добропорядочности и этических институтов.

Качественные исследования

Наблюдается растущая тенденция применения качественных исследований, например, обследований этики на государственной службе. Некоторые из этих обследований имеют четко выраженную антикоррупционную направленность, другие – анализируют институциональные системы, в которых продолжает процветать коррупция. Нет общей или согласованной стратегии или методологии проведения исследований качественных характеристик коррупции, так как исследуемые вопросы имеют свою специфику, и в каждом отдельном случае приходится применять разные подходы: использовать 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. Однако следует отметить, что большинство исследований качественных параметров ориентированы на изучение самой коррупции, но они конкретно не направлены на исследование проблемы коррупции как таковой.

Отдельные исследования качественных характеристик

В течение последних лет различные международные институты провели глубокое исследование макроэкономических и социальных последствий коррупции. Данные исследования подтвердили негативное влияние коррупции на рост ВВП на душу населения, они показали, что "перепад" уровней заработной платы в частном и государственном секторах является основным причинным фактором.

Некоторые исследования были посвящены деятельности систем, так называемых "Систем добропорядочности". В них подвергаются анализу причины коррупции и содержатся оценки институциональных систем, необходимых для пресечения коррупции и укрепления системы государственного управления. Исследования вскрывают существующие административные барьеры для инвестиций и поднимают вопрос о способах их преодоления.

В рамках исследований об улучшении этики поведения на государственной службе были обследованы 29 стран-членов Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) и определено число стран по таким факторам, как национальные правила использования официальной информации, работа чиновников по совместительству, а также соблюдение этических требований при приеме служащих на работу. Исследование показали, что только в шести странах-членах ОЭСР есть специальные государственные органы, осуществляющие надзор за соблюдением этических норм на государственной службе.

Стратегия комплексных измерений

Задача исследований на современном этапе – добиться сочетания более конкретных 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:

Коррупция имеет системный и сложный характер и ее измерение должно отражать все проявления коррупции. Для этого полезно вывести составной показатель, учитывающий все другие показатели.

Кыргызстан является страной с переходной экономикой и характеризуется с 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 размерах мелкой коррупции в Кыргызстане.

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 власти. Этот аспект важно анализировать или, по меньшей мере, учитывать при проведении исследований с целью измерения характеристик коррупции:

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.

"Захват" государства: активное влияние негосударственного сектора на органы государственной власти с целью убедить власть в необходимости принятия законов и правил, необходимых предпринимателям.

"Захват" экономики: использование властями специальной стратегии и тактики, чтобы поставить под контроль предпринимателей и получать прибыль за счет этого.

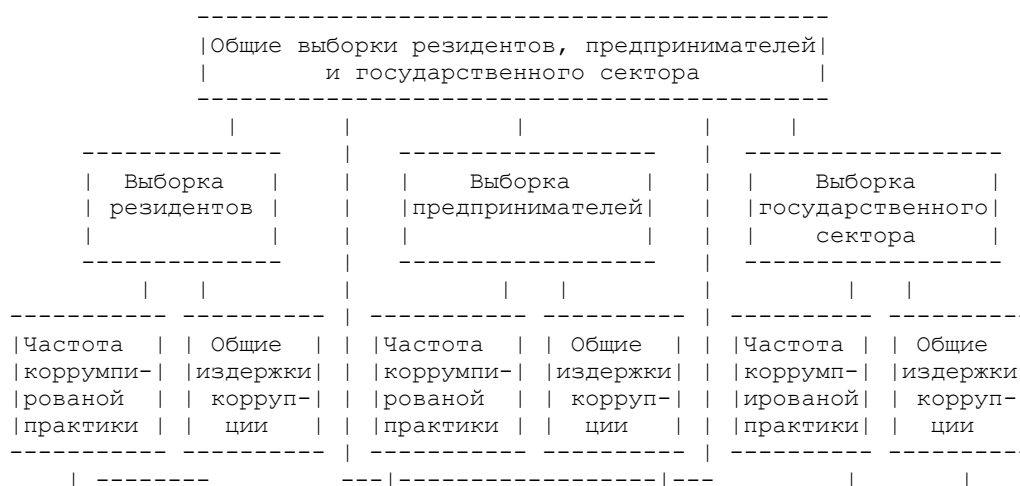
Обследования эффективности менеджмента, опираются на результаты опросов из нескольких источников. Учитывая это, представляется более эффективной методология, построенная на результатах социологических исследований. Она позволяет получить более реалистические суждения о коррупции, так как опросы касаются восприятия степени коррупции теми, кто стал жертвой коррупции или оказался вовлеченным в коррупционную деятельность. Составные показатели лучше всего строить на основе данных опроса, но при условии, что вопросы обследований охватывают различные направления и обеспечивают получение данных о различных исследованиях коррупции.

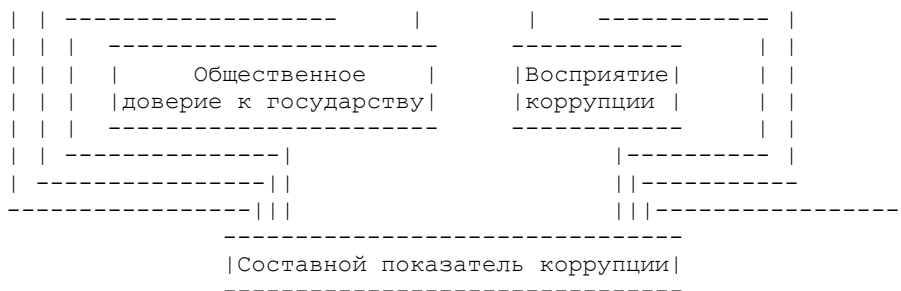
Коррупция представляет собой сочетание коррумпированной практики и нарушений общественной морали. Таким образом, необходимо учитывать обе эти составляющие. Для достижения этой цели необходимо учитывать практическую деятельность граждан, их оценки и восприятие коррупции. Другими словами, исследование и оценка коррупции принесет наибольшую пользу, если практика и ее восприятие нераздельны, но оцениваются параллельно и взаимно перепроверяются: это позволяет получить более полную картину коррупции в стране или отдельном ее секторе. Это помогает свести к минимуму завышенные или заниженные субъективные оценки и выработать критическое отношение к полученным суммам и показателям, относящимся к коррумпированной практике.

Субъективная оценка уровня коррупции может привести к деформации полученных результатов под влиянием эмоционального отношения респондентов к власти. Например, если респондент не одобряет действий власти, это может привести к переоценке степени ее коррумпированности. Поэтому необходимо оценить степень общественного доверия к власти. Это поможет повысить объективность оценок.

Предложенную комплексную стратегию измерения коррупции можно структурировать в соответствии с представленной ниже диаграммой.

ДИАГРАММА
комплексного измерения коррупции на основе выборки





На основе данных измерений можно составить следующие индексы:

#	Объединенные показатели
1	Показатель мелкой коррупции (для страны, региона, города, сектора)
2	Показатель коррумпированности бизнеса (для страны, региона, города, сектора)
3	Показатель общественного доверия к государству (для страны, региона, города, сектора)

Для более точного изучения коррупционных процессов необходимо выяснить, как общество воспринимает и оценивает степень коррупционной пораженности и сами коррупционные проявления, а также определить основные источники ее возникновения, дабы найти ту точку отсчета, с которой в дальнейшем можно будет сверять успехи антикоррупционной реформы.

С этой целью возможно проведение исследования для определения типов поведения, которые воспринимаются государственными служащими как попадающие под определение коррупции, а также факторов, мешающих чиновникам бороться с коррупцией. Для этого необходимо подготовить и распространить среди респондентов вопросники с кратким описанием нескольких ситуаций и предложить им оценить поведение участников ситуаций, наносимый вред, чем можно оправдать такое поведение, а также написать, как бы они сами поступили в подобных ситуациях. Дополнительно можно предложить несколько оценочных утверждений, а респондентов попросить ответить, насколько они согласны с этими утверждениями. Такой способ поможет определить общее понимание того, что такое коррупция, а это позволит увеличить эффективность борьбы с ней.

При этом, необходимо отметить, что в различных социальных сферах по разному определяется круг "этических сигналов" о коррупции. Вот некоторые из них:

Этические сигналы о возможной коррумпированности сотрудника в негосударственном секторе:

- сотрудник отказывается от назначения на новую должность, даже с повышением, или отказывается уйти в отпуск;
- сотрудник постоянно допоздна задерживается на работе, особенно когда никого больше рядом нет;
- часто повторяются закупки материалов в малых количествах от одного и того же поставщика;
- оплата производится наличными деньгами, при этом либо слишком быстро, либо слишком медленно;
- часто поступают сообщения о потере или о списании товара, а также о списании безнадежных долгов;
- сотрудник слишком часто закупает товары по сниженным ценам или по ценам, установленным для работников компании;
- у сотрудника неожиданно появляются крупные денежные средства.

Для системы государственной и муниципальной службы это могут быть уже другие сигналы:

Этические сигналы о возможной коррумпированности сотрудника в системе государственной и муниципальной службы:

- систематический прием мелких подарков от просителей;

- частные зарубежные командировки, прямо не связанные со служебной деятельностью;
- систематические ходатайства о приеме на государственную или муниципальную службу других лиц;
- частое приобретение предметов роскоши;
- пользование очень дорогим автомобилем, стоимость которого несопоставима с обычными размерами доходов и имущества для определенной категории чиновника;
- отдых на наиболее дорогих и престижных курортах;
- проживание в отдельном доме или апартаментах, приобретенных за наличные деньги;
- систематическое присутствие на банкетах или пользование не запрещенными законом услугами организаций и отдельных лиц, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица;
- опубликование книг, работа над которыми не является служебной обязанностью;
- утаивание от коллег и общественности, названных обстоятельств или введение в заблуждение относительно таких обстоятельств.

Границы этического осуждения коррупции очень подвижны. Нравственные стандарты гражданского общества могут не совпадать с этикой государственной и негосударственной службы. Даже самые честные правительства и корпорации могут восприниматься общественным сознанием как коррумпированные. В этом проявляется одно из наиболее серьезных препятствий к созданию эффективных моделей изучения и противостояния коррупции.