

Проект механизма Восточного партнерства – Совета Европы
«Надлежащее государственное управление и борьба с коррупцией»

Мероприятие 1.4: Типология основополагающих причин коррупции: семинар по оценке рисков

«Оценка коррупции и коррупционных рисков»

Страсбург, 19 июня 2012 г.

Вводное задание:

1. Выберите организацию или сектор, который считается в тяжелой или большой степени затронутым коррупцией в вашей стране, и ответьте на вопросы п. 2 и 3. Как вариант, вы можете ответить на эти вопросы применительно к организации, в которой вы работали над преодолением коррупции, указав, какие методы использовались, какие проблемы были выявлены, и какие предложены методы для решения этих проблем.
2. Какие методы вы бы выбрали для оценки уровня коррупции в организации?
3. Предложите решения/подумайте о следующих вопросах:
 - a. Каковы основные формы коррупции в этой организации?
 - b. Кто является основным инициатором коррупции – граждане / компании (т.е. те, кто предлагает / дает взятки), должностные лица (т.е. те, кто принуждает к даче взятки)? Постарайтесь описать насколько возможно подробно, или предположить, где это возможно.
 - c. Какой ущерб наносит такая коррупция с точки зрения влияния на экономику, нарушения процесса принятия решений, политического воздействия и т.д.?
 - d. Существуют ли другие формы ненадлежащего образа действий в этой организации, случайные или обычные?
 - e. Каковы, на ваш взгляд, причины коррупции и ненадлежащего поведения, о которых вы рассказали?
 - f. Какие принципы, по вашему мнению, позволили бы эффективно уменьшить / смягчить коррупцию и другие случаи ненадлежащего образа действий?
4. После рассмотрения 3.f, каковы основные аспекты / характеристики или механизмы, которые организация, подобная описанной вами, должна иметь, чтобы функционировать в интересах общества?

Раздаточные материалы. Документ 1: ТИПОЛОГИЯ КОРРУПЦИИ И НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ

1. В центре внимания

НЕ ТОЛЬКО КОРРУПЦИЯ, но методы работы (независимо от того, коррупционные они или нет) в организации, которые препятствуют исполнению ее функций по оказанию государственных услуг непредвзятым и ответственным образом.

2. Коррупция

Что такое коррупция?

- В широком значении: использование служебного положения и ресурсов в личных целях. Это сложный вопрос, но основная концепция включает:
- Трех участников
 - А. должностное лицо – принимает решения о льготах, затратах, правилах и т.д.
 - В. члены общества – бенефициары / пользователи государственных услуг, правил и т.д.
 - С. коррупционное влияние – те, кто получает выгоду от действий А в обход бенефициара В.
- Коррупция может быть спровоцирована А или С
 - А доминирует над С и исключает В – пассивная коррупция, или вымогательство
 - С доминирует над А и исключает В – активная коррупция, или «подрывная деятельность»
 - А доминирует над В и С - клептократия
 - А принудительно изымает средства у В в обмен на услуги, которые формально являются бесплатными – административные платежи
- Значение для разработки руководящих принципов: стремитесь ли вы усилить В по сравнению с А, В по сравнению с С, В и С по сравнению с А, А по сравнению с С, или А по сравнению с В и С?

Виды коррупции:

- Активная форма взятки (передача или предложение взятки)
- Пассивная форма взятки (требование или получение взятки)
- Использование служебного положения в корыстных целях (торговля влиянием) (требование или получение взятки в обмен на влияние на государственного служащего)
- «Насильственное предложение» (предложение взятки, на фоне угроз – близко к вымогательству)
- Непотизм (продвижение интересов семьи в нарушение правил или принятых норм, например приема на работу, проведения государственных закупок).
- Кронизм (продвижение интересов других связанных лиц, например друзей, в нарушение правил или принятых норм).

Сложные аспекты:

- Временные рамки обмена могут быть различными: сравните 1) взятка наличными инспектору дорожного движения и 2) устройство друга на работу с пониманием, что за эту услугу оплатят позднее.
- Выгоды (такие, как коррупционные платежи) могут поступать не физическому лицу, а организации, например, коррупция при финансировании политических партий.
- Коррупция может оказаться не самым плохим среди неправомерных методов, распространенных в организации.

3. Другие ненадлежащие методы

- Растрата, присвоение/отвлечение государственных средств
- Неравноправное обращение с гражданами / клиентами
- Несправедливое обращение с гражданами / клиентами
- Обструкционизм
- Чрезмерный формализм / чрезмерное следование процедуре («превращение средств в самоцели»)
- Несоблюдение процедур / правовых норм
- Лень
- Некомпетентность: неэффективная и нерезультативная работа ...
- Нарушение субординации

4. Обратите внимание:

- 2 и 3 часто накладываются друг на друга: например 1) не считая тех случаев, когда все предлагают взятки, и все должностные лица равным образом принимают взятки, взяточничество приводит к неравному и несправедливому обращению и, возможно, несоблюдению требуемых методов работы / требований закона; ii) если присвоение или растрата средств происходит в результате использования полномочий / власти должностного лица, действующего в качестве публичного (государственного) должностного лица, это также является коррупцией.

5. Кого и как затрагивают эти методы работы?

- Кто может понести ущерб в результате таких методов работы? Политики (из-за некомпетентных госслужащих), должностные лица (например, в связи с кронизмом), электорат (например, при подкупе голосов), общество (например, не получая того, что положено), будущие поколения (например, ущерб окружающей среде, возможный благодаря коррупции).
- Различные сочетания этих методов могут привести к разным результатам в следующей матрице.

Задания

1. Какие из вышеперечисленных проблем, по вашему мнению, являются наиболее острыми в вашей стране?
2. По отдельной организации подумайте и предложите ответы:
 - a. Каковы основные формы коррупции в организации?
 - b. Насколько часты случаи коррупционного обмена (насколько обычны, доля пользователей, которые в них вовлечены, всегда ли можно купить важное решение, или только иногда и т.п.)?
 - c. Каков обычный размер коррупционного обмена (например, средняя взятка)?
 - d. Каков «размах» коррупции в рамках организации – какова доля должностных лиц, вовлеченных в коррупцию, насколько часты случаи коррупции на разных уровнях организации?
 - e. Какова «глубина» коррупции в организации – т.е. насколько важны процессы, которые оказались коррумпированы?

**Раздаточные материалы. Документ 2: МЕТОДЫ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИИ И
НЕАДЛЕЖАЩИХ МЕТОДОВ РАБОТЫ / ПОВЕДЕНИЯ**

1. Методы

Методы	Полученные данные	Сфера применения	Недостатки
Прямое наблюдение			
Статистика по правоохранительной работе	Количественные	Оценка эффективности правоохранительных органов – в сочетании с данными, полученными при изучении отдельных примеров из практики	Отдельно статистика сложно поддается интерпретации
Прямое наблюдение за легализованной коррупцией	Количественные и /или качественные	Выявление сфер, где законы и правила разработаны (преднамеренно или непреднамеренно) таким образом, чтобы содействовать коррупции, в соответствии с предложенным определением	Ограниченная сфера использования
Наблюдение / тестирование участников	Количественные и /или качественные	Проверка рутинной бюрократической процедуры, в ходе которой чиновники могут требовать взятку	Этические вопросы в связи с провоцированием – не подходит для коррупции, идущей от уровня С
Обзор опубликованных статей	Количественные и /или качественные	Сбор информации по отдельным случаям и по функционированию институтов, особенно там, где СМИ активны, и где распространены журналистские расследования.	Зависит от качества работы СМИ
Эрзац-индикаторы, например			
Время получения услуги	Количественные	При изучении отдельной услуги гражданам / клиентам.	Применим только для определенного круга процессов
Индикаторы бюрократических сложностей (например, число организаций/должностных лиц, которых придется посетить, документов, которые необходимо получить)	Качественные	При изучении отдельной услуги гражданам / клиентам.	Применим только для определенного круга процессов

Методы	Полученные данные	Сфера применения	Недостатки
Опросы			
Опросы о восприятии	Главным образом, количественные	Если подготовлены хорошо, то могут быть использованы для измерения / оценки восприятия – и граждан, и должностных лиц	Дорого. Не применимо для измерения или оценки других показателей!
Опросы о непосредственном опыте	Главным образом, количественные	Если подготовлены хорошо, то могут быть использованы для замера опыта коррупции / ненадлежащих методов работы	Дорого. Относительно сложно провести такой опрос хорошо.
Опрос об отношении	Главным образом, количественные	Если подготовлены хорошо, то могут быть использованы для измерения / оценки отношения – и граждан, и должностных лиц	Дорого. Не применимо для измерения или оценки других показателей!
Фокус-группы	Количественные и /или качественные	Если хорошо подготовлены и проведены, могут быть очень полезны для получения количественных и качественных данных об отдельных методах работы, а также о восприятии / отношении.	Менее полезны для получения статистических данных; должны быть проведены качественно
Интервью			
Интервью с должностными лицами	Главным образом, качественные	Если подготовлены хорошо, могут быть полезны для изучения ситуации изнутри	Бывает, что их сложно подготовить и провести в «неблагоприятной» (т.е. высоко-коррумпированной) среде.
Интервью с гражданами / целевыми группами (например, предпринимателями)	Главным образом, качественные	Если подготовлены хорошо, могут быть очень полезны для получения качественной информации по специфическим методам работы и проблемам.	?

2. Оценка ПРИРОДЫ коррупции и ненадлежащего образа действий

С целью получения наиболее полезной информации, которая послужит основой для разработки политики противодействия, важно понимать не только какие формы принимает коррупция / ненадлежащее поведение, но и КАК они происходят. В частности:

- «Размер» коррупционного обмена – например, средний размер взятки
- Насколько часты случаи коррупционного обмена – являются ли они обычным явлением, какая доля пользователей вовлечена в них, могут ли определенные решения быть куплены всегда, или только иногда.
- Является ли взятка (или подарок) обязательным условием для получения услуги, или нет. Например, в некоторых центрально- и восточноевропейских странах люди в больших количествах приносят подарки врачам, когда этого не требуется, и врачи часто оказываются в замешательстве в этой связи.
- Каков «размах» коррупции в определенной организации - доля должностных лиц, вовлеченных в коррупционные действия, и распространенность коррупции на разных уровнях организации.

- Какова «глубина» коррупции - важность коррумпированных процессов. Например, существует разница между возможностью заплатить члену парламента за то, чтобы он задал определенные вопросы в парламенте, и заплатить ему, чтобы он подготовил и провел определенный закон.
- Какого рода услуга предоставляется коррумпирующим лицом (взяточдателем). Она может находиться в диапазоне от взятки наличными до ряда прямых и косвенных преимуществ, в т.ч. для родственников и знакомых, а также обменов, где нет непосредственного «обмена», но, например, делается одолжение, за которое отплатят позднее.
- Произвольна ли коррупция – например, должностное лицо может просто пользоваться ситуацией – или она укорена в системе, где сами должностные лица запугиваются или принуждаются к участию в коррупции (такое давление может происходить от коллег / руководителей или от сторонних лиц).
- Инициатива коррупционного деяния (например, взятки) происходит из самой организации (например, должностное лицо требует взятку), или извне (например, пациент предлагает деньги по собственной инициативе, чтобы не стоять в очереди на операцию, или компания предлагает большую сумму денег членам тендерной комиссии).
- Является ли коррупция единичным действием в нарушение правил (или должностным лицом, или пользователями / клиентами), или моделью поведения, встроенной в культуру организации – или культуру общества.

Задание

5. Выберите организацию (институт) или сектор в вашей стране, который считается в значительной мере пораженным коррупцией. Какие методы вы бы использовали для оценки уровня коррупции в этом институте?

Раздаточный материал. Документ 3: МЕТОДЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

1. Что включает в себя такая оценка?:

- Выявление/оценку факторов в рамках организации, которые могут привести к коррупции / ненадлежащему образу действий или повысить риск случаев коррупции / ненадлежащего образа действий.
- В число таких факторов может входить широкий спектр институциональных механизмов и других аспектов, в т.ч. механизмы, настолько различные, как процедура приема на работу, механизмы выделения и использования бюджетных средств, правила в отношении конфликта интересов, кодексы поведения, этические кодексы и т.п.
- Они включают в себя не только механизмы «предотвращения коррупции» или «борьбы с коррупцией» (или в целом с ненадлежащим образом действий), но также и механизмы поощрения неподкупности, профессионализма и надлежащего духа государственной службы.

1. Методы

а) «Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность»?

Известная (или печально известная) формула Клитгаарда предлагает структуру для оценки института с точки зрения его устойчивости к коррупции. Формула предполагает, что распространенность коррупции будет выше, когда должностные лица имеют монопольные права на принятие определенных решений, значительную свободу действий в принятии этих решений и не подотчетны в связи со своими решениями; формула предполагает, что распространенность коррупции будет коррелировать с этими тремя переменными.

По тем причинам, изложенным в методологическом докладе, формула Клитгаарда имеет значительные недостатки. В лучшем случае это – один из способов определить факторы, которые могут усиливать или снижать коррупцию. Она не принимает во внимание специфическую природу отдельных организаций: судьи и полицейские должны иметь монопольные права. Она не учитывает вопросы неподкупности и политической культуры, либо исходит из того, что эти вопросы определяются только степенью монополии и свободы действий, которыми располагают должностные лица, а также степенью их подотчетности. Два нижеприведенных примера могут показать ограниченность этой формулы:

- Верховный суд США имеет абсолютную монополию на окончательные решения по апелляционному производству и на решения о соответствии определенных законов конституции; при этом суд имеет свободу действий в принятии этих решений и не подотчетен никому.
- В течение десятилетий регулирование финансирования политических партий в Швеции оставалось очень мягким, партии или совсем не раскрывают информацию о своих донорах, или делают это (позднее) на добровольной основе – т.е. при очень ограниченной формальной подотчетности. Почему это не привело к массовой коррупции?

б) Институциональный вопросник

Институциональный вопросник является полезным инструментом для выявления коррупционных рисков (как они определены здесь) путем анализа набора характеристик/аспектов конкретной организации. Они могут быть ориентировочно разделены на следующие сферы:

Сферы риска (см. вопросник):

1. Определение роли и задач (организации, подразделения, персонала)
2. Бюджет
3. Управление кадровыми ресурсами
4. Методы работы и процесс принятия решений
5. Делопроизводство
6. Прозрачность
7. Доступ к информации
8. Стандарты этики и неподкупности
9. Механизмы подотчетности
10. Внутренние уведомления о нарушении этических норм
11. Механизм подачи жалоб
12. Дисциплинарные разбирательства и наказания
13. Сферы уязвимости
14. Политика противодействия коррупции

Вопросник должен использоваться гибко, не обязательно заполнять его от начала до конца для каждой организации. В частности, рекомендуется сконцентрироваться на тех разделах, которые могут иметь особое значение в исследуемой организации (см. Раздел 2.2 доклада о методологии оценки риска).

с) Источники информации

- Официальные документы (например, законодательные и подзаконные акты)
- Имеющиеся исследования и другие письменные материалы (например, доклады об основополагающих принципах и политике, подготовленные исследовательскими институтами).
- Интервью (должностные лица, эксперты, граждане)
- Собственные исследования (институциональный вопросник)

Выбор метода зависит от изучаемой организации / сферы. Сравните, например, оценку системы государственных закупок, регистрации недвижимого имущества, системы образования или эффективности системы расследований и наказаний за экономические преступления.

Задание

Возьмите организацию, на которой вы решили сосредоточить внимание. С учетом природы этой организации, задач, которые она решает, и групп, которые она обслуживает, предложите идеальный проект по оценке «коррупционных рисков», т.е. внутренних факторов в организации, которые могут повысить вероятность случаев коррупции или других ненадлежащих действий со стороны должностных лиц.

Раздаточные материалы. Документ 4: МАТРИЦА КОРРУПЦИИ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

1. Что делает эта матрица:

Оценка коррупции и коррупционных рисков должна дать нам возможность подготовить более подробные материалы о коррупции/незаконном использовании влияния. Они могут быть использованы для разработки матрицы коррупции и политики противодействия коррупции. Такая матрица классифицирует формы коррупции в зависимости от следующего:

1. Иницирована ли коррупция должностными лицами (получателями взятки) или третьей стороной (взяткодателями) – т.е. иницирована ли она А или С, используя ранее предложенное определение коррупции.
2. В какой мере коррупция происходит из отдельных действий, совершенных в связи с индивидуальными побудительными мотивами, или является укорененной в нравах, когда «альтернативные нормы и обязательства превращают коррупцию в приемлемый компонент жизни».¹

Предложенный подход позволяет получить следующую матрицу антикоррупционной политики, суммирующую возможные меры противодействия коррупции в зависимости от ответов на эти два вопроса:

¹ М. Филп, «Политическая коррупция, демократизация и реформы», в С. Коткин и А. Саджо (ред.), «Политическая коррупция на переходном этапе: записки скептика», издательство CEU Press, Будапешт / Нью-Йорк, 2002, стр. 69-79.

Матрица: формы коррупции и соответствующие меры противодействия²

		Основа коррупции	
		Индивидуальные мотивы	Нравы / культура группы
Источник инициирования коррупции	Гос. служ ащие	Блок 1 <u>Вид коррупции:</u> пассивное взяточничество (требование взятки / подстрекательство к оплате) <u>Решения, направленные на должностных лиц:</u> прозрачность (в т.ч. аудит, механизмы официального контроля, выявление должностных лиц, ответственных за определенные решения), меры наказания, обучение. <u>Решения, направленные на пользователей/общество (потенциальных взяткодателей):</u> увеличение числа вариантов (например, несколько офисов, где можно подать заявления, доступ к процессу подачи жалоб.	Блок 2 <u>Вид коррупции:</u> «налог» (систематическое подстрекательство к оплате на основе установленных «тарифов»), вымогательство <u>Решения, направленные на должностных лиц:</u> Поощрять конфликт внутри администрации между реформаторами и коррумпированными должностными лицами (например, путем выявления обнародования «зон неподкупности»), целенаправленные мероприятия по этике, аутсорсинг найма персонала, снижение неоправданной свободы действий при взаимодействии с пользователями. <u>Решения, направленные на пользователей/общество (потенциальных взяткодателей):</u> Реформаторы стремятся обеспечить легитимность, обучение граждан, повысить ожидания граждан, обеспечить их доступ к независимым органам по рассмотрению жалоб против должностных лиц.
	Взят кодат ели	Блок 3 <u>Вид коррупции:</u> активная форма взятки (откаты) <u>Решения, направленные на должностных лиц:</u> этический кодекс, внутренняя подотчетность и прозрачность <u>Решения, направленные на пользователей/общество (потенциальных взяткодателей):</u> четкие и определенные правила и наказания	Блок 4 <u>Вид коррупции:</u> «крышевание», запугивание / вымогательство у должностных лиц, завладение государственной должностью частными группами. <u>Решения, направленные на должностных лиц:</u> государственная защита должностных лиц, ограничение свободы действий при взаимодействии с потенциальными взяткодателями, изолирование процесса принятия решений <u>Решения, направленные на пользователей/общество (потенциальных взяткодателей):</u> особые полномочия полиции, внедрение, с целью ослабить и разделить группу.

2. Чем отличается эта матрица?

Матрица имеет важные следствия:

- Не поощряет одноформатные готовые решения.
- Поощряет решения, адаптированные под конкретную выявленную проблему.
- Может предложить решения, которые не всегда совпадают с традиционным пониманием политики противодействия коррупции.

² Источник: Рид и Фонтана (Reed and Fontana) (2009), «Сжимаемая шарик: к вопросу о связи между коррупцией и организованной преступностью». U4 Доклад 7/2009. Матрица адаптирована и перепечатана с разрешения автора из М. Филп, «Политическая коррупция, демократизация и реформы», в С. Коткин и А. Саджо (ред.), «Политическая коррупция на переходном этапе: записки скептика», издательство CEU Press, Будапешт / Нью-Йорк, 2002, стр. 72.

Например:

- Блок 1 в целом описывает сценарий, при котором должностное лицо провоцирует коррупцию (требует взятку), но делает это вопреки нормам. То есть, такие случаи могут быть широко или не широко распространены в зависимости от баланса стимулов, с которыми сталкивается должностное лицо. В этом случае эффективной мерой для предотвращения коррупции может стать повышение прозрачности, в т.ч. путем *обнародования перечня должностных лиц, ответственных за принятие определенного решения.*
- В блоке 4, напротив, коррупция главным образом провоцируется группами вне системы государственного управления (например, организованными преступными группами) и может сливаться с такими методами, как вымогательство. Здесь может быть необходимо *изолировать процесс принятия решений, не давая возможности таким группам узнать, где фактически принимаются решения в каждом конкретном случае.*

3. Руководство для умных, но не рецепт для глупых

Матрица – это упрощенная версия многих жизненных ситуаций и, следовательно, служит руководством для размышления о проблеме, а не «меню методов». Например:

- Многие формы коррупции будут находиться где-то между инициированными А и инициированными С – например, когда государственные органы слабы, и должностные лица и третьи стороны взаимодействуют на более-менее равной основе.
- И стимулы, и институциональная культура / нравы будут оказывать влияние на поведение почти всех должностных лиц.

В более общем смысле, крайне важно:

- Выходить за рамки схем
- Смотреть глазами тех, на чье поведение мы хотим повлиять.

Последнее по очереди, но не по значению, замечание: вопросы, задаваемые в матрице, - кто инициирует коррупционное поведение, какова мотивация участвующих в ней и т.д. – можно и нужно использовать, чтобы получить ясную картину ДРУГИХ форм ненадлежащего образа действий, выявленных в ходе предшествующей оценки (например, лень, обструкционизм и т.п.).

4. Интеграция оценки коррупционных рисков

Оценка коррупционных рисков, проведенная с помощью вопросника, должна выявить факторы внутри организации, которые могут повлечь или повысить риск коррупции. После выявления таких факторов, сами эти факторы необходимо оценить в свете форм коррупции, ее распространенности и тяжести коррупционных проявлений, и ненадлежащих методов работы в организации. В таком случае факторы, которые являются важными или наиболее важными в конкретной организации или контексте, могут быть устранены путем принятия целенаправленных мер.

Задание:

1. При разработке политики (методов) в вашей стране, какой из нижеприведенных моделей политики противодействия коррупции вы, в основном, руководствовались:

- Модель «соответствия», которая исходит из того, что должностные лица соблюдают правила и нормы, соответствующие их должности, из-за риска быть пойманными и благодаря вознаграждению за надлежащее поведение.

ИЛИ

- Модель «неподкупности», в которой предполагается, что должностные лица соблюдают правила и нормы, соответствующие их должности, потому что они усвоили ценности и стандарты (или «этос») поведения должностного лица.

2. Можете ли вы привести пример (например, организацию), где лучшим был бы первый подход, и такой пример, где лучшим был бы второй подход?

Раздаточные материалы. Документ 5: Разработка политики на основе оценки коррупции и коррупционных рисков: примеры

Организация / сектор	Формы коррупции / ненадлежащих методов	Инициирование (со стороны А/С/сговор/другие элементы)	Стимулы (рациональный оппортунизм или встроена в культуру)	Выявленные коррупционные риски	Предложения по политике – УЧАСТНИК ЗАДАНИЕ 2
Здравоохранение (врач – пациент)	Коррупция: неофициальные платежи врачам Другие: недружелюбное отношение, недостаточное информирование пациентов	Врачи. Задача облегчается мнением пациента о необходимости оплаты и культурой подношения подарков.	Стимулы врача: низкая зарплата (хотя не в серьезной степени); недостаток средств на оборудование / обслуживание; оппортунизм (практически нет риска разоблачения); систематическое нарушение стандартов, что приводит к определенному разрушению нравов. Стимулы пациента: ощущаемая необходимость неофициальных платежей как безопасного варианта; культура подношения подарков	Низкая оплата труда, недостаточное финансирование услуг здравоохранения	
Здравоохранение (провайдер / инвестор - поставщик)	Коррупция: закупки мед.оборудования и расходных материалов: завышенные цены с откатами; дутые / фальшивые тендеры /голландские аукционы;	Сговор директоров и управляющих больниц, посредников, поставщиков. Сообщающие о злоупотреблениях подвергаются угрозам / принуждению	Провайдер: оппортунизм – размер предоставляемой взятки; укоренена в системе, с отдельными исключениями Инвестор: большие прибыли от коррупции Оба: низкий риск разоблачения	Плохо проработанное руководство о закупках / отсутствие референтных цен Отсутствие конкуренции при поставках Неудовлетворительный надзор	

Организация / сектор	Формы коррупции / ненадлежащих методов	Инициирование (со стороны А/С/сговор/другие элементы)	Стимулы (рациональный оппортунизм или встроена в культуру)	Выявленные коррупционные риски	Предложения по политике – УЧАСТНИК ЗАДАНИЕ 2
Довузовское образование	Коррупция: неофициальные платежи учителю от родителей; частные уроки для собственных учеников	Главным образом, учителя, а также директора школ, (под видом «стандартных» платежей), пирамида, в которой директор забирает платежи или долю взятки учителя, а департамент образования, собирает средства у директоров	Родители: чтобы обеспечить хорошие оценки / не допустить дискриминации в оценках в школьном тестировании; безопасный /обычный вариант, даже если нет ясной связи с отношением к детям.		
Лицензирование бизнеса	Платежи для ускорения процесса в многочисленные органы для получения необходимых документов для подачи заявки на лицензию Взятки даются в центральном лицензионном органе, куда подается заявление на выдачу лицензии	Главным образом, должностные лица в соответствующих органах; иногда инициированы заявителем, особенно если квалификация заявителя для ведения бизнеса вызывает сомнения	Должностные лица: большие суммы распределяются на многочисленные маленькие и, следовательно, малоопасные взятки, которые легко вымогать.	Чрезмерная бюрократия (требуется документы, не являющиеся необходимыми, лицензируется бизнес, который не должен лицензироваться и т.п.) Монополия («шлюз») центрального органа власти	

Организация / сектор	Формы коррупции / ненадлежащих методов	Инициирование (со стороны А/С/сговор/другие элементы)	Стимулы (рациональный оппортунизм или встроена в культуру)	Выявленные коррупционные риски	Предложения по политике – УЧАСТНИК ЗАДАНИЕ 2
Налоговое администрирование (декларирование и обработка)	Коррупция: взятки даются служащим с целью облегчить подачу налоговой декларации; взятки должностным лицам, чтобы благоприятным образом обработать декларацию. Прочее: должностные лица /персонал груб в обращении с гражданами.	Главным образом, должностные лица (вымогательство), хотя есть случаи инициирования взятки от С в обмен на благоприятную интерпретацию налогового кодекса	Должностные лица: дополнительный доход, в пренебрежение правилами, но рутинно; требование собирать определенную квоту взяток и передавать долю руководителю налогового управления Граждане: взятки необходимы или полезны для обеспечения правильной или благоприятной интерпретации	Налоговая декларация должна подаваться лично и в письменном виде. Недостаточно персонала, низкая оплата труда Неясный налоговый кодекс	
Налоговая администрация (инспектирование/ приведение решений в исполнение)	Коррупция: рутинное вымогательство взяток инспекторами в обмен на отказ от проведения проверки или на благосклонное обращение; Прочее: политическая дискриминация (например, против бизнеса оппозиции)	Главным образом, должностные лица	Должностные лица: в пренебрежение правилами, но рутинно; пирамида коррупции, где доля с каждой взятки передается вверх по вертикали	Отсутствие точных процедур при инспектировании Отсутствие контроля при инспектировании (инспекторы работают поодиночке, отсутствие средств наблюдения и т.п.) Оппортунистическая интерпретация / выполнение налогового кодекса, вместо того, чтобы придерживаться духа кодекса.	
УЧАСТНИК ЗАДАНИЕ 1					

Задание

ИЛИ

1. Возьмите организацию, на которой вы решили сосредоточиться. В последней строке вышеприведенной таблицы определите или предположите:

- i) Каковы главные факторы в основе коррупции:
- ii) Используя незаполненную строку (строки) в вышеприведенной таблице, выберите одну из ранее выявленных форм коррупции или ненадлежащего образа действий в организации.
 - а. Кто является инициатором: в какой мере она инициирована должностным лицом (и если так, то на каком уровне и в какой мере), а в какой мере она инициирована третьей стороной, стремящейся получить льготный доступ к услугам / благам. Если это сочетание /сговор, то какая из сторон играет ведущую / организующую роль, или каким образом обычно инициируется / организуется коррупционное действие.
 - б. В какой мере коррупция является отдельным деянием в пренебрежение правилами, в какой степени она укоренилась в системной модели институционального образа действий / культуры.
- iii) Определите коррупционные риски, которые могут иметь отношение к этой форме коррупции, т.е. могут вызывать ее или способствовать ей.
- iv) Предложите методы для устранения этих рисков

ИЛИ

2. Заполните правую колонку таблицы, вписав туда предложения по политике противодействия по разным секторам.

Раздаточный материал: четыре проблемы регулирования

В разных обстоятельствах могут быть целесообразны разные уровни и виды регулирования, в зависимости от этической среды, степени сопряженного риска и т.п. Существуют примеры, когда регулирование, направленное на смягчение или предотвращение коррупции оказалось unsuccessful. Важно понимать исходные положения, на которых основано регулирование. Рассмотрите следующие *три* проблемы, они помогут объяснить, почему регулирование не всегда приводит к тому результату, на который мы рассчитывали:

«Кто сторожит Сторожей?» Вы хотите, чтобы кто-нибудь ('В') надзирал за кем-то, кому вы не доверяете ('А'; в случае, описанном Ювеналом, – чья-то жена). Но почему вы доверяете тому, кого используете для этой цели? Если те, за кем надзирают (А) и надзиратели (В) имеют сходную мотивацию, то В имеет мотив сделать то же самое, к чему А имеет мотив, и из-за чего вы и нуждаетесь в услугах В.

Эта классическая проблема «принципал – агент» поднимает важный вопрос в разработке регулирования с целью ограничения коррупции или повышения государственных стандартов. В частности часто высказывается точка зрения, что если проблема в стандартах, то необходимо усилить регулирование. Мы не утверждаем, что усиление регулирования не может сработать – но мы должны ясно понимать, почему и когда мы можем ожидать от регуляторов, что у них будут интересы/мотивы, отличные от тех, чью деятельность они регулируют.

«Софизм об отцах-основателях». Часто можно услышать: «люди эгоистичны и будут пытаться повернуть политическую систему и государственную должность в собственных интересах. Только путем специального структурирования институтов можно обеспечить баланс интересов таким образом, чтобы каждый интерес сталкивался с компенсирующим встречным интересом». Здесь предполагается асимметрия мотивации – как будто у создателей институтов отсутствуют интересы, присущие, по их мнению, тем, кем они управляют. Другими словами эта модель предполагает корыстность граждан, не ожидается, что они смогут подняться над своими интересами – но в то же время предполагается, что создатели институтов являются воплощением добродетели.

«Кто повесит колокольчик на кошку?» Эта история о мышках, которые решили, что их жизнь была бы легче, если бы они могли слышать, когда приближается кошка, а это было бы возможно, если бы на ее хвост привязать колокольчик. «Но кто повесит колокольчик на кошку?». Смысл этой истории в том, что в отдельных ситуациях существует ощутимый результат, который хотят получить многие, но его достижение зависит от одного или нескольких людей, принимающих на себя огромные риски. Пример из реальной жизни - магистраты, расследующие дела против мафии.

Проблемы коллективных действий. Существуют ситуации, когда если все действуют определенным образом («сотрудничают»), то это всем на пользу, однако каждый человек в отдельности заинтересован в том, чтобы получить выгоды от «сотрудничества» других, а самому не соблюдать соответствующие нормы. В таком случае они получают выгоды от «сотрудничества», но не должны будут платить за него. В результате рационально действующие лица отступятся / получают все бесплатно, что приведет к общим результатам ниже оптимальных. Например, в послевоенное время, когда еды и ресурсов не хватает, отдельно для каждого человека не имеет смысла доверять поставку товаров и услуг хрупким институтам вместо того, чтобы воспользоваться контактами своей группы для заключения сделок. В результате хрупкие институты остаются хрупкими. В сильном государстве товары и услуги предоставлялись бы более эффективным способом, но люди не могут превратить существующую ситуацию в ту, которую они хотели бы видеть.