

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АППАРАТ
ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ЦЕНТРАЛЬНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Никольский пер., д. 6, Москва, 103012
тел. (495) 606-19-37, факс (495) 606-71-13

23 сентября 2013 г.

№ А50- 6443

**Высшим должностным лицам
(руководителям высших
исполнительных органов
государственной власти)
субъектов Российской Федерации,
находящихся в пределах
Центрального федерального округа**

Уважаемый...!

Во исполнение пункта 3 протокола № 38 заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 5 июня 2013 года направляю информационно-аналитические материалы о результатах исследования состояния «бытовой коррупции» в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Центрального федерального округа.

Прошу организовать работу по минимизации проявлений «бытовой коррупции».

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Заместитель
полномочного представителя
Президента Российской Федерации



А.Ярин



**Информационно-аналитические материалы
о результатах социологического исследования
состояния «бытовой» коррупции в Российской Федерации и
Центральном федеральном округе**

В целях исполнения подпункта «м» пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297, а также во исполнение протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации от 05.06.2013 г., Минэкономразвития России организовано проведение социологического исследования, посвященного проблеме «бытовой» коррупции – уровню и структуре коррупции во взаимодействии граждан с органами публичной власти при оказании органами публичной власти государственных и муниципальных услуг.

Для надлежащей организации данной работы был привлечен Общероссийский общественный фонд «Общественное мнение».

В ходе исследования основное внимание было уделено анализу динамики изменения показателей, характеризующих состояние «бытовой» коррупции в Российской Федерации, в соотношении с данными ранее проводившегося упомянутым фондом исследования по аналогичному вопросу, организованного Правительством Российской Федерации в 2010 году.

Социологические мероприятия проведены в 70 субъектах Российской Федерации, представляющих все федеральные округа. Суммарная доля жителей отобранных регионов составляет 95,2% от общего числа жителей Российской Федерации (по данным Росстата на 1 января 2012 г.).

При проведении социологических мероприятий было опрошено 17 500 респондентов, по 250 респондентов в каждом регионе. В опросе участвовали граждане Российской Федерации в возрасте от 18 лет и старше, представляющие различные слои населения. В выборку вошли 1108 населенных пунктов, в том числе 471 город, 125 поселков городского типа и 512 сел.

В ходе исследования сформированы как отдельные показатели уровня «бытовой» коррупции, так и обобщенные индексы уровня «бытовой» коррупции для субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом.

Исследование показало, что за время, прошедшее после предыдущего исследования, вероятность попадания гражданина в коррупционную ситуацию при обращении в органы государственной власти и органы местного самоуправления снизилась с 29 до 24%. Одновременно заметно сократилась и доля россиян, считающих, что гражданам приходится часто сталкиваться с коррупцией в одной или нескольких сферах предоставления государственных услуг.

Вместе с тем следует отметить, что средний размер взятки с 2010 г. увеличился с 5285 руб. до 6811 руб., то есть около половины всех коррупционных ситуаций всё еще заканчивается взяткой.

В сравнении с 2010 годом за время наблюдений снизилась доля респондентов, объясняющих дачу взятки вымогательством. Доля случаев, когда инициатива явно принадлежала взяткодателю, практически не изменилась. Доля эпизодов, соответствующих модели «рутинной коррупции» (заранее известно, что без взятки не обойтись) выросла с 49% до 53%.

Общий объем рынка «бытовой» коррупции увеличился со 164 до 227 млрд. руб. При этом другие показатели, характеризующие финансовые параметры коррупции, изменились незначительно: нормированный средний размер взятки (доля от среднемесячного подушевого дохода) увеличился с 28,7% до 29,6%, а нормированный объем рынка «бытовой» коррупции сократился с 0,42% до 0,41% ВВП.

Исследованием установлено, что сферы, в которых по данным предыдущего исследования зафиксирован высокий уровень «бытовой» коррупции, показатели уровня коррупции меняются незначительно, при этом в сферах где был зафиксирован низкий уровень «бытовой» коррупции данные показатели ощутимо сокращаются.

Согласно результатам исследования наивысшего уровня «бытовая» коррупция по-прежнему достигает в областях деятельности ГИБДД, высшего профессионального образования, школьного и дошкольного образования. Увеличился уровень «бытовой» коррупции в сфере призыва на военную службу.

Риск коррупции в различных сферах взаимодействия граждан с органами публичной власти в процентном соотношении выглядит следующим образом:¹

- ГИБДД – 54%;
- дошкольные учреждения – 52%;
- ВУЗы – 43%;
- призыв в Армию – 35% ;
- права на земельный участок – 34%;
- суды – 33%;
- школы – 30%;
- услуги по ремонту, эксплуатация жилья – 29%;
- права на жилплощадь – 25%;

¹ Данные в % от тех, чей последний со времени контакт с представителем государства пришелся на соответствующую сферу

полиция – 24%;
получение работы, должности – 24%;
бесплатная медпомощь – 19%;
сделки с недвижимостью – 18%;
оформление соцвыплат – 12%;
оформление пенсии – 11%;
регистрация, паспорт – 10%.

Анализом состояния «бытовой» коррупции установлено, что в группу субъектов Российской Федерации с максимальным уровнем коррупции вошли Смоленская, Курская, Брянская, Воронежская и Рязанская области. Отмечено, что перечисленные области и в 2010 году входили в указанную группу, однако, если Рязанская и Курская области ухудшили свое положение в рейтинге не радикально, то Брянская и Смоленская области, чьи позиции в рейтинге в 2010 г. были лишь немного ниже средних, перешли сейчас в разряд регионов с высоким значением индикатора уровня «бытовой» коррупции. При этом 36% респондентов, опрошенных в Курской области, считают, что руководство региона не хочет и не может эффективно бороться с коррупцией. В Смоленской области – 33%, а в Воронежской – 32%.

В группу с минимальным уровнем коррупции не попал ни один субъект Российской Федерации, находящийся в пределах Центрального федерального округа (далее – субъекты округа).

Лишь Калужская область вошла в десятку регионов с наилучшими значениями динамического индекса противодействия коррупции. При этом названный субъект округа продемонстрировал сильную позитивную динамику (перемещение более чем на 20 мест в структуре рейтинга 2010 года – +39 позиций, подъем с 54-го на 15-е место).

В десятку регионов с наихудшими значениями динамического индекса, где уровень коррупции с 2010 г., вопреки общероссийской тенденции, повысился, вошла Смоленская область.

Несмотря на то, что в таких областях, как регистрация сделок с недвижимостью, оформление пенсий и иных социальных выплат, а также деятельность полиции (за исключением деятельности ГИБДД) уровень «бытовой» коррупции заметно снизился, приведенные выше показатели свидетельствуют о недостаточности пока эффективности принимаемых в субъектах округа мер, направленных на противодействие «бытовой» коррупции. Исключение составили Калужская, Липецкая, Владимирская, Костромской области и г.Москва, попавшие в 20-ку регионов, демонстрирующих лучшие значения эффективности принимаемых антикоррупционных мер.

«Бытовая» коррупция, проникающая во все сферы социальной жизни, постоянно эволюционирует, реагируя на обстоятельства, в частности – адаптируясь к антикоррупционным инициативам федеральных и региональных властей. Поэтому для борьбы с ней необходимо оперативное информационное сопровождение, предполагающее, помимо прочего, изучение масштабов и структурных характеристик «бытовой» коррупции и динамики коррупционных процессов социологическими методами в режиме мониторинга.

Очевидно, однако, что в рамках социологического мониторинга, основанного на массовых опросах, невозможно создать инструментарий, позволяющий оценивать различные конкретные меры по противодействию коррупции.

В этой связи на основании проведенного исследования выработаны рекомендации, использование которых, безусловно,

положительно отразится на борьбе с «бытовой» коррупцией и минимизации ее последствий.

Рекомендации

Институционализация «бытовой» коррупции, частично являющаяся реакцией на антикоррупционные декларации и инициативы государства, должна, по-видимому, стимулировать корректировку стратегии антикоррупционной деятельности.

Показательно, что определенные достижения в деле противодействия коррупции, зафиксированные исследованием, заключаются, по существу, в некотором ограничении вымогательства: граждане стали реже попадать в коррупционные ситуации, поскольку сотрудники государственных и муниципальных учреждений стали реже – и, видимо, менее настойчиво – их создавать. Но вымогательство – это лишь одна из моделей коррупционного взаимодействия, предполагающая активную роль взяткополучателя и пассивную, страдательную – взяткодателя. С этой моделью можно до какой-то степени эффективно бороться силовыми и административными методами. Две другие модели – подкуп, при котором активная роль принадлежит взяткодателю, и особенно рутинная коррупция, где контрагенты взаимодействуют по неписаным правилам, а момент «принуждения» или «соблазнения» отсутствует вовсе, – в этом плане, несомненно, гораздо менее уязвимы.

«Бытовая» коррупция для значительной части россиян является во многом легитимной, хоть и противозаконной социальной практикой, сопровождающей попытки получения тех или иных государственных услуг. По данным исследования, в частности,

взяткодателей осуждают 47% российских граждан, и практически столько же (46%) относятся к ним без осуждения. В этих условиях «лобовое» противопоставление формальных правил неформальным не слишком перспективно: речь должна скорее идти о повседневной работе по корректировке неформальных правил на основе устранения тех дисфункций в процессе предоставления гражданам государственных услуг, которые постоянно способствуют воспроизводству коррупционных моделей поведения и легитимации коррупции. Такая работа может идти только в постоянном диалоге с гражданами, причем предметом диалога должна быть не столько собственно коррупция, сколько функционирование той или иной сферы предоставления государственных услуг. Граждане же в контексте этого диалога должны восприниматься как потребители государственных услуг, прибегающие иногда (или регулярно) к коррупционным сделкам, но объективно заинтересованные в том, чтобы получение соответствующих услуг не требовало от них коррупционного поведения. Иначе говоря, речь идет о совместной и публичной работе государства с гражданами над рационализацией процесса предоставления государственных услуг и соответственно – сокращением пространства для коррупции.

Судя по данным проведенного исследования, более всего такая работа необходима применительно к проблематике системы образования – высшего, среднего и дошкольного. Негативные социальные последствия устойчивого роста коррупции в этих сферах очевидны: от безграмотных медицинских работников с купленными дипломами до освоения коррупционных практик учащимися непосредственно в процессе первичной социализации.

Публичный, открытый поиск алгоритма предоставления образовательных услуг, менее располагающего к коррупции, должен сопровождаться как социологическими исследованиями (фокус-группы, экспертные интервью, онлайн-опросы, панели учащихся и социологические экспедиции), сфокусированными на практиках функционирования высшей и средней школы, а также дошкольных учреждений, так и привлечением современных методов организации мозгового штурма (краудсорсинг).

Что касается самого коррумпированного, согласно данным исследования, института – автоинспекции, то его функционирование не только способствует постоянному воспроизводству коррупционных практик, но и в какой-то мере дискредитирует любые начинания по противодействию коррупции. Результаты исследования дают основания полагать, что здесь нужны самые радикальные меры, поскольку рассчитывать на эволюционные изменения в системе сложившихся норм и практик взаимодействия автоинспекции с гражданами трудно. А такие новации последнего времени как массовая установка видеокамер на автострадах и изменение порядка прохождения техосмотра, будучи вполне рациональными и полезными, к снижению уровня коррупции пока, как видим, не привели.

Уровень, структура и динамика «бытовой» коррупции в субъектах РФ должны не только учитываться при проведении антикоррупционной политики, но и изучаться в расчете на выявление как позитивного, так и негативного опыта. Необходима детализация знаний о коррупционных процессах, которая позволила бы в перспективе сформировать арсенал средств антикоррупционной

политики, пригодных для дифференцированного применения в тех или иных региональных ситуациях.