



**Конференция государств –
участников Конвенции
Организации Объединенных
Наций против коррупции**

Distr.: General
8 October 2010
Russian
Original: English

**Межправительственная рабочая группа
открытого состава по предупреждению
коррупции**

Вена, 13-15 декабря 2010 года

**Методологии, в том числе основывающиеся на фактах
способы оценки особенно уязвимых для коррупции
областей в публичном и частном секторах**

Справочный документ, подготовленный Секретариатом*

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Вопросы количественной оценки коррупции	3
III. Косвенные методы оценки коррупции	3
IV. Основывающиеся на фактах методы оценки коррупции	5
A. Обследования домашних хозяйств	6
B. Обследования предприятий	8
C. Обследования гражданских служащих	9
V. Выводы и рекомендации	11

* Настоящий документ официально не редактировался.



I. Введение

1. На своей третьей сессии, проведенной в Дохе 9-13 ноября 2009 года, Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции приняла резолюцию 3/2 о мерах по предупреждению коррупции. В этой резолюции Конференция постановила учредить временную межправительственную рабочую группу открытого состава для оказания Конференции консультативной помощи и содействия в осуществлении ее мандата в области предупреждения коррупции. Рабочая группа была учреждена в соответствии со статьей 63 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹.

2. В той же резолюции Конференция постановила, что эта рабочая группа будет выполнять следующие функции:

a) оказывать Конференции содействие в совершенствовании и накоплении знаний в области предупреждения коррупции;

b) содействовать обмену информацией и опытом между государствами в области мер и практики предупреждения коррупции;

c) содействовать сбору, распространению и продвижению оптимальных видов практики в деле предупреждения коррупции;

d) оказывать Конференции помощь в поощрении сотрудничества между всеми заинтересованными участниками и секторами общества в целях предупреждения коррупции.

3. В той же резолюции Конференция сослалась также на пункт 2 статьи 61 Конвенции, в котором от государств-участников требуется рассмотреть, с целью разработки, насколько это возможно, общих определений, стандартов и методологий, возможность расширения статистических данных, аналитических знаний относительно коррупции и информации, в том числе об оптимальных видах практики в деле предупреждения коррупции и борьбы с ней, и обмена ими между собой и через посредство международных и региональных организаций. Конференция также просила Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) собирать и распространять информацию о методологиях, в том числе основывающихся на фактах способах оценки особенно уязвимых областей в публичном и частном секторах, которые потенциально или периодически подвержены коррупции, и докладывать о таких усилиях рабочей группе.

4. Во исполнение резолюции 3/2 в настоящем справочном документе приведен обзор существующих знаний об оценке подверженных коррупции областей в публичном и частном секторах и способов ее проведения. Внимание в настоящем документе сосредоточено на методах количественной оценки, а качественные подходы, такие, как обзор законодательства или институциональный анализ, при этом не рассматриваются. Цель настоящего документа – сообщить о существующих методах и выявить их общие черты и различия между ними, не оспаривая получаемых с их помощью выводов. Как таковой настоящий документ можно рассматривать как теоретическое

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146.

дополнение к анализу, представленному Конференции на ее третьей сессии (CAC/COSP/2009/CRP.2).

II. Вопросы количественной оценки коррупции

5. За последние 20 лет предпринималось несколько попыток провести количественную оценку коррупции. Исследователи и статистики пытаются найти способы получения достоверных данных, на основе которых могли бы проводиться публичные обсуждения проблемы коррупции и разрабатываться концепции борьбы с этим явлением. Однако при этом возникают некоторые сложности методологического и практического характера. Коррупция – это один из видов преступности, и сбор достоверных данных о коррупции сопряжен с такими же сложностями, как и сбор информации по другим формам преступности. Противоправные действия имеют скрытый характер, и потерпевшие не всегда стремятся или могут обратиться за помощью к властям. Сбор статистических данных о коррупции еще более осложняется следующими тремя факторами:

- если национальное законодательство не в полной мере согласуется с положениями Конвенции против коррупции, границы между законными и незаконными или допустимыми и недопустимыми действиями зачастую размыты
- поскольку в главе III Конвенции содержится призыв к криминализации целого ряда преступлений, связанных с коррупцией, для подготовки точной оценки необходимо собрать данные по каждому из этих преступлений, что является весьма трудной задачей
- в отличие от жертв других преступлений жертвы коррупции не склонны сообщать о случившемся компетентным органам из-за страха мести, нежелания бороться с устоявшейся практикой или из-за того, что они в некоторой степени являются соучастниками преступления.

6. Из-за сложностей, связанных со сбором фактических или эмпирических данных, предпочтение отдается косвенным методам количественной оценки коррупции, в частности методам, основанным на оценках экспертов и повторной обработке имеющихся данных (например, для получения сводных индексов).

III. Косвенные методы оценки коррупции

7. При оценке коррупции на национальном и международном уровнях чаще всего применяются следующие два косвенных метода:

а) получение оценок экспертов: в соответствии с этим методом специально сформированной группе экспертов поручается провести оценку тенденций и схем коррупционной деятельности в той или иной стране или группе стран. Основная идея при этом заключается в том, чтобы получить краткую информацию от группы специально отобранных лиц, которые, предположительно, располагают требуемыми сведениями;

б) составление сводных индексов: этот метод предусматривает сведение различных статистических данных в один показатель. К нему, как правило, прибегают, если необходимо получить сжатую количественную оценку многоплановых понятий или обобщить данные из различных источников.

8. За последние 20 лет было проведено несколько косвенных оценок коррупции². Полученные в результате таких оценок данные часто привлекали большое внимание средств массовой информации, лиц, ответственных за разработку политики, и широкой общественности. Кроме того, факт появления количественных оценок коррупции в виде рейтингов или индексов говорил о том, что коррупцию можно и нужно оценивать.

9. Вместе с тем оценки, проводимые при помощи косвенных методов, имеют существенные недостатки в том, что касается их достоверности и актуальности получаемых показателей. Специалисты в области статистики задаются вопросом о том, позволяют ли такие методы оценивать именно то, на что направлены эти методы оценки, и отвечают ли они потребностям пользователей.

10. Достоверность таких оценок ставится под сомнение, поскольку они, как правило, основаны не на эмпирических или фактических данных, а на мнениях или впечатлениях. К данным, основанным на впечатлениях, следует относиться особенно осторожно, поскольку частное мнение о коррупции формируется в результате сложного процесса. Первым фактором, влияющим на мнения людей, является то, из какого источника они получают информацию. Ведущую роль в формировании общественного мнения, как правило, играют средства массовой информации, которые, например, каким-то одним случаям коррупции уделяют особое внимание, а другим не придают никакого значения. Кроме того, разные люди могут по-разному толковать одну и ту же информацию в зависимости от своей культуры, ценностей, социально-экономического положения, рода занятий и других факторов. Поэтому основанные на впечатлениях данные могут быть весьма полезными, однако их нельзя использовать просто как косвенный показатель тенденций в области коррупции, поскольку они содержат элемент субъективности.

11. Вторым существенным недостатком таких подходов является то, что с их помощью невозможно получить подробные данные о коррупции. Такие методы не позволяют получить показатели, на основании которых можно было бы предпринимать конкретные действия для выявления подверженных коррупции областей, процедур или должностей и отслеживать динамику тенденций. Например, сводные индексы в конечном счете позволяют установить рейтинг стран, который не является фактической количественной оценкой коррупции и не дает также информации, которую можно было бы использовать непосредственно для целей разработки политики.

² Обзор основных инициатив см. в справочном документе "Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC in supporting countries in performing such assessments" (Количественные подходы к оценке и описанию коррупции и роль ЮНОДК в оказании поддержки странам в деле проведения таких оценок"), представленном третьей сессии Конференции государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (CAC/COSP/2009/CRP.).

12. Некоторые недостатки косвенных методов оценки коррупции можно преодолеть путем применения других подходов, направленных на сбор фактической информации по коррупции при помощи статистических и стандартизированных процедур.

IV. Основывающиеся на фактах методы оценки коррупции

13. В отличие от методов, основанных на изучении различных мнений, подходы к оценке коррупции и уязвимости перед ней, основывающиеся на фактах, предполагают сбор фактической или эмпирической информации об изучаемом явлении и анализ такой информации при помощи научно обоснованных объективных процедур. В частности, для обеспечения максимально возможной степени точности и объективности собранной информации используются статистические методы. Существует два основных способа сбора статистической информации эмпирического характера о коррупции:

1. сбор и использование официальных данных о зарегистрированных случаях коррупции из различных источников (полиция, прокуратура, суды, антикоррупционные ведомства);
2. проведение выборочных обследований по коррупции и неподкупности. Методы случайной выборки позволяют осуществлять непосредственный сбор данных об опыте репрезентативной выборки той или иной категории населения, например, по домохозяйствам или предприятиям.

14. Первым этапом оценки коррупции, ее масштабов и уязвимости перед ней может стать анализ официальных данных о зарегистрированных преступлениях. С учетом того, что регистрируются, как правило, далеко не все преступления, такие данные отражают, скорее, не подлинные масштабы самой преступности, а деятельность органов правоохранительной системы и системы уголовного правосудия по борьбе с ней. Вместе с тем при наличии подробных данных о совершенных преступлениях и причастности к ним должностных лиц можно сделать довольно интересные выводы относительно конкретных областей, уязвимых с точки зрения коррупции.

15. Выборочные обследования позволяют собирать информацию о непосредственном опыте, связанном с коррупцией. В рамках таких обследований респонденты отвечают на вопросы о том, становились ли они жертвами коррупции. При соблюдении строгих методологических стандартов (надлежащее построение выборки, надлежащий размер выборки, случайный отбор респондентов, безопасное и профессиональное поведение исследователей) выборочные обследования позволяют получить важные показатели масштабов и степени распространенности коррупции. Более того, обширная информация, собранная в рамках выборочного обследования при помощи вопросников, может дать представление о существующих видах коррупции, а также о наиболее подверженных коррупции секторах, должностях и административных процедурах. Выборочные обследования опыта, связанного с коррупцией, позволяют получить точную фактическую информацию об областях, наиболее подверженных коррупции.

16. Вместе с тем выборочные исследования также имеют ряд недостатков. При использовании данных, полученных в результате выборочных обследований, касающихся коррупции и неподкупности, необходимо учитывать следующее:

а) не во всех случаях коррупции можно выявить конкретных жертв. Например, при хищениях, злоупотреблении служебными полномочиями или незаконном обогащении зачастую невозможно определить непосредственных жертв, и поэтому такие преступления не могут быть изучены с помощью выборочного обследования;

б) в сфере преступной деятельности, связанной с коррупцией, понятие жертвы имеет размытое значение. Во многих случаях такие преступления совершаются на основе договоренности между лицом, дающим взятку, и лицом, получающим взятку, в связи с чем респонденты неохотно раскрывают информацию о таких случаях.

17. Для сбора информации о различных участниках коррупционных схем разработаны различные виды обследований, каждый из которых нацелен на различные группы лиц, выполняющих разную роль и обладающих разным опытом в области коррупции:

- обследования частных лиц или домашних хозяйств
- обследования частного сектора в целом или отдельных отраслей промышленности
- обследования гражданских служащих или отдельных секторов (например, полиции, судебных органов)

A. Обследования домашних хозяйств

18. При проведении выборочных обследований домашних хозяйств респондентам, главным образом, приходится отвечать на вопросы об их опыте в качестве жертв коррупции. При этом в полной мере могут быть изучены некоторые аспекты случаев коррупции, а также подробно проанализированы взаимосвязи между государственными должностными лицами, предоставленными услугами и частными лицами. Помимо распространенности коррупции, можно также рассмотреть вопрос о том, каким образом совершаются коррупционные действия, какие цели при этом преследуются, в каком секторе и в связи с оказанием каких государственных услуг. Результаты обследований являются исходными данными для целей мониторинга и оценки. Такие данные могут быть полезными при разработке мер противодействия и оценки их эффективности.

19. Одной из разновидностей информации, получаемой при помощи выборочных обследований, являются, например, результаты оценки, проведенной недавно ЮНОДК в Афганистане³. Данные обследования

³ "Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims" (UNODC, 2010) (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/corruption-in-Afghanistan.html>).

свидетельствуют о масштабах взяточничества среди населения в целом, вступающего в контакт с публичными должностными лицами.

Диаграмма 1
Доля населения, дававшего хотя бы одну взятку за последние 12 месяцев, в разбивке по категориям должностных лиц, требовавших взятку (Афганистан, 2009 год)

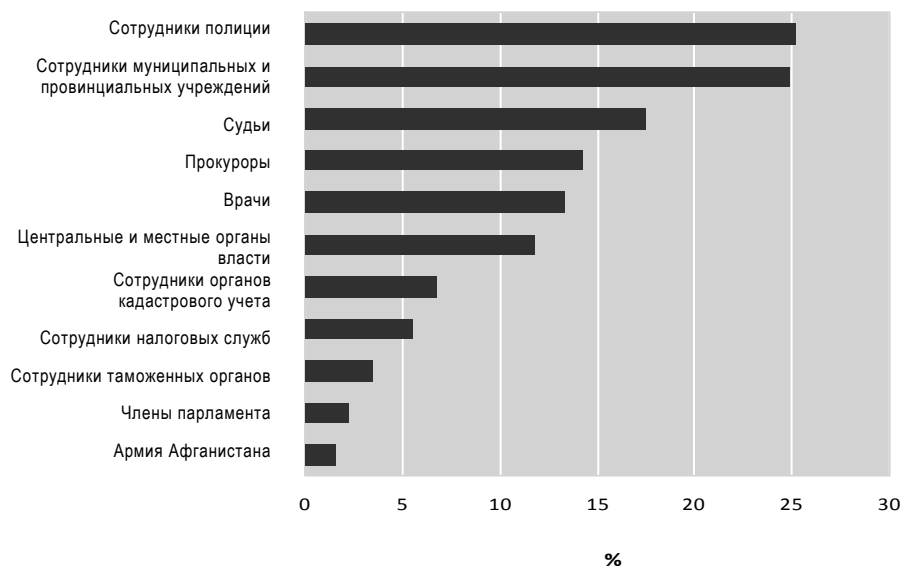
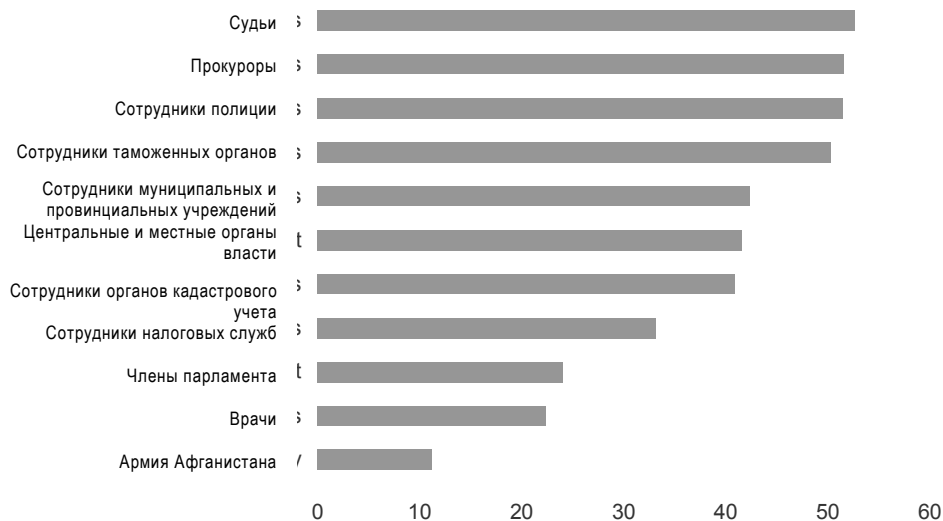


Диаграмма 2
Доля населения, дававшего взятки после вступления в контакт с отдельными публичными должностными лицами (Афганистан, 2009 год)



20. Из вышеприведенных диаграмм 1 и 2 следует, что такие обследования позволяют выявить конкретные области, уязвимые с точки зрения коррупции. Диаграмма 1 отражает долю населения, которое было вынуждено дать хотя бы одну взятку публичным должностным лицам за 12 месяцев, предшествовавших обследованию. Эти данные указывают на то, что обычные граждане часто дают взятки сотрудникам полиции и должностным лицам местных органов власти. Вместе с тем, если в рамках анализа необходимо прежде всего выявить секторы, наиболее подверженные коррупции, то следует учесть, что взятки могут быть даны только при фактическом контакте между гражданами и гражданскими служащими. На диаграмме 2 представлена информация только о тех лицах, которые вступали в контакт с различными гражданскими служащими, и указана доля граждан, которые были вынуждены дать взятку соответствующим публичным должностным лицам. Из этой диаграммы следует, что приблизительно в 50 процентах случаев вступления в контакт с представителями судебных органов, полиции и таможенных органов у граждан Афганистана вымогают взятки.

21. Кроме того, дополнительная информация об уплаченных взятках, получаемая в результате выборочных обследований, дает более полное представление о факторах уязвимости с точки зрения коррупции. К этой категории относится информация об административных процедурах, в связи с которыми даются взятки, целях дачи взяток, способах осуществления платежей и их размерах. Обследование домашних хозяйств может также способствовать сбору информации о других неправомερных действиях, совершаемых, в частности, при найме граждан на работу в сфере публичной службы.

В. Обследования предприятий

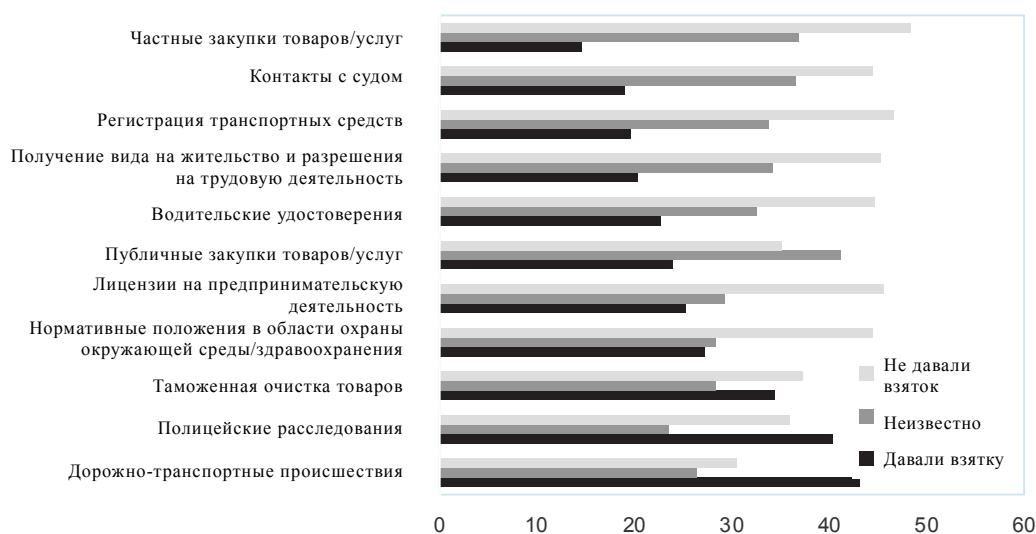
22. Выборочные обследования могут также проводиться в частном секторе, при этом респондентами являются руководящие работники, попавшие в случайную выборку предприятий. Цель таких исследований – оценить частотность и последствия коррупционных действий в предпринимательских кругах. Согласно результатам исследования, проведенного в 2006 году под контролем ЮНОДК статистическим управлением Нигерии⁴, в течение года, предшествовавшего проведению обследования, почти 10 процентов всей выборки вынуждены были давать взятки. Если ограничить результаты предприятиями, которые хотя бы один раз вступали в контакт с публичными должностными лицами в течение года, предшествовавшего проведению обследования, то доля предприятий, вынужденных совершать коррупционные действия, возрастет до 34 процентов. Охваченные опросом предприятия сообщили, что в связи с расследованиями, проводимыми полицией, или дорожно-транспортными происшествиями у них вымогали взятки более чем в 40 процентах случаев (см. диаграмму 3). При таможенной очистке товаров у значительного процента предприятий (почти 35 процентов) также вымогались взятки, а наиболее низкий показатель взяточничества был зарегистрирован в отношении судов (19 процентов).

⁴ "Business Survey on Crime and Corruption and Awareness of EFCC in Nigeria, 2007: statistical report", (National Bureau of Statistics and Economic and Financial Crimes Commission, 2010).

23. В этом и других аналогичных обследованиях основное внимание уделяется неправомерным действиям во взаимоотношениях между частными лицами и публичным сектором. Формы коррупции в сфере частнособственнических отношений по-прежнему малоизучены, за исключением некоторых элементарных форм коррупционных действий в частном секторе, таких как неправомерное присвоение товаров сотрудниками компаний. Коррупция в частном секторе по-прежнему является малоизученной темой.

Диаграмма 3

Доля предприятий, вынужденных давать взятки, в связи с совершением определенных действий



С. Обследования гражданских служащих

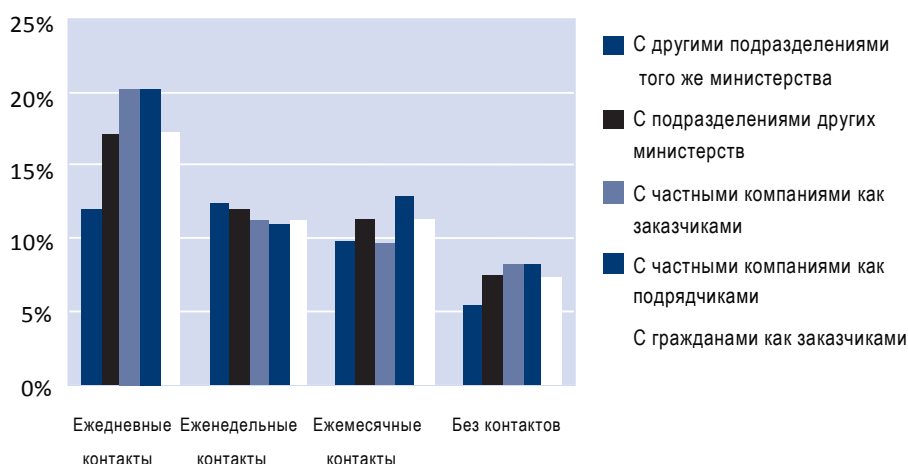
24. Другие выборочные исследования ориентированы непосредственно на публичных должностных лиц и зачастую сосредоточены на конкретных группах таких лиц, в частности сотрудниках полиции или судебных органов. Цель таких обследований заключается в сборе информации об условиях труда гражданских служащих для выявления несовершенных видов практики и факторов уязвимости с точки зрения коррупции. Важнейшее значение для разработки политики и мер в отношении гражданской службы имеет информация о процедурах найма и продвижения по службе, профессиональной мобильности, частоте мероприятий по подготовке кадров, средствах поощрения трудящихся, степени удовлетворенности заработной платой и карьерой, особенно, если такая информация дополняется сведениями об имевших место случаях коррупции.

25. Одним из примеров показателей, которые могут быть получены в ходе таких обследований, являются данные экспериментального обследования⁵, проведенного недавно под наблюдением ЮНОДК национальным статистическим управлением Ирака.

26. Согласно данным этого исследования, почти 10 процентам гражданских служащих предлагалась взятка за 12 месяцев, предшествовавших обследованию. При анализе этого показателя следует учитывать, что гражданские служащие выполняют задачи разного рода, даже в рамках одного и того же министерства, и что степень их подверженности коррупции является разной. Например, из диаграммы 4 следует, что степень подверженности гражданских служащих коррупции во многом может зависеть от частоты их контактов с внешним миром. Наиболее часто взятки предлагаются должностным лицам, ежедневно взаимодействующим с внешними учреждениями, особенно с частными компаниями. За 12 месяцев, предшествовавших обследованию, почти 20 процентам должностных лиц, ежедневно контактировавших с частными компаниями, по крайней мере один раз предлагалась взятка. Риск предложения взятки уменьшается среди сотрудников, вступающих в контакт с внешними партнерами еженедельно или ежемесячно, или вовсе не имеющих таких контактов.

Диаграмма 4

Гражданские служащие, которым за прошедшие 12 месяцев предлагались взятки, в разбивке по частотности контактов с конкретными субъектами



27. Все эти примеры свидетельствуют о том, что основанные на фактах методы оценки коррупции и выявления факторов уязвимости для коррупции позволяют получить ценную информацию, необходимую для разработки и контроля за осуществлением политики противодействия коррупции. Вместе с

⁵ Предварительные результаты экспериментального обследования условий труда и неподкупности государственных служащих в Ираке (ЮНОДК, ПРООН и ЦУСИТ-Ирак, 2010 год).

тем необходимо решить еще ряд важных методологических задач, с тем чтобы подвести под эти методы более прочную научную базу.

V. Выводы и рекомендации

28. Важнейшее значение для разработки, осуществления, контроля за осуществлением и оценки основанных на фактах стратегий и мер борьбы с коррупцией имеет научно обоснованная, подробная и четкая информация о коррупции. Отсутствие же точных и научно обоснованных данных является серьезным препятствием в деле борьбы с коррупцией. Как отметил недавно Генеральный секретарь Пан Ги Мун, "одно из основных препятствий заключается в том, что мы не знаем, как измерить коррупцию, а ведь это очень важно для борьбы с невидимым врагом. Самое большее, что мы можем сейчас сделать, – это выяснить отношение общества к коррупции. Однако это равносильно тому, чтобы оценивать плотность дыма, не обращая внимания на огонь. Пролить свет на темные махинации позволит накопление специального массива знаний по этой слабо изученной и малопонятной теме. Если мы умеем рассчитывать инфляцию и ВВП, то нам должно быть под силу разработать эффективный и научно обоснованный метод количественной оценки коррупции. По мере углубления и распространения знаний будут создаваться условия для перемен, которые позволят правительствам и другим заинтересованным сторонам разрабатывать основывающуюся на фактах политику"⁶.

29. В настоящем докладе отмечены лишь некоторые из проведенных обследований усилия по оценке коррупции предпринимали также различные учреждения как на национальном, так и на международном уровнях. На национальном уровне новый импульс деятельности по разработке количественных методов оценки коррупции придали создание и развитие антикоррупционных структур. На международном уровне различные организации проводили оценки и систематизировали методологическую документацию. В качестве некоторых примеров можно упомянуть хотя бы диагностические обследования коррупции, проведенные Всемирным банком, обследования коррупции, осуществленные ЮНОДК, и аналитические и методологические публикации ПРООН.

30. Несмотря на все эти инициативы, единой методики проведения точной и стандартизированной количественной оценки коррупции и уязвимых для нее областей не существует. Применявшиеся до последнего времени подходы не воплотились в стандартный статистический аппарат (понятия, методы и средства обследования, показатели), а в условиях отсутствия стандартов исследования порой приносят удручающие результаты. При проведении двух выборочных обследований в одной и той же стране в один и тот же период, но при помощи разных методов, могут быть получены существенно различающиеся результаты.

⁶ Выступление на первой Конференции Международной антикоррупционной академии, Вена, 2 сентября 2010 года.

31. В этих условиях не только нужно, но и можно опираться на опыт предыдущих и нынешних исследований и извлеченные уроки, с тем чтобы объединить и усовершенствовать основывающиеся на фактах методы, которые позволят создать единый массив научно обоснованных знаний по оценке коррупции. Достичь этой цели можно путем налаживания международного научного диалога в интересах обобщения существующих методологических подходов и разработки методических документов, включая руководства и справочники по успешным видам практики. Такой диалог способствовал бы также проведению дальнейших научных исследований по тем областям и видам коррупции, в отношении которых разработка методов, основывающихся на конкретных фактах, находится пока еще на начальном этапе. В частности, речь идет об оценке коррупции в частном секторе или оценке таких видов, как хищение и масштабная коррупция, которые не охватываются традиционными выборочными обследованиями.

32. В этой связи рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о целесообразности принятия рекомендации в адрес ЮНОДК относительно учреждения группы международных экспертов для обобщения опыта проведения основывающихся на фактах оценок коррупции и выявления соответствующих факторов уязвимости. Рабочая группа, возможно, пожелает также рекомендовать ЮНОДК разработать для такой группы международных экспертов круг ведения, который будет утвержден рабочей группой на ее очередном совещании. В этом документе можно было бы определить мероприятия, промежуточные и конечные результаты, сроки, методы работы, требования к квалификации экспертов, состав группы и потребности в финансировании. Предполагается, что в состав группы международных экспертов войдут ученые, специалисты в области статистики и исследователи, обладающие непосредственным опытом проведения количественных оценок коррупции. Предполагается также, что группа будет сотрудничать и координировать свою деятельность с другими международными инициативами, направленными на поощрение и разработку основывающихся на фактах методов количественной оценки коррупции.