

Апробация использования метода кейс-стади для обучения студентов Академии гражданской защиты МЧС России методам и способам противодействия коррупции на примере Департамента труда и социальной защиты города Москвы

Актуальность. Решение проблем в области противодействия коррупции является крайне затруднительным даже для подготовленных специалистов и экспертов в данной сфере. До настоящего времени коррупцию полностью победить не удалось не в одной стране мира, а приблизиться к некому идеалу удалось лишь Сингапуру, но и там коррупция проявляется до сих пор, хотя и в меньшей мере (если сравнивать со многими другими странами мира). При этом во многом эффективность государственного управления и легитимность власти определяется уровнем коррупции в стране. Из этого следует, что противодействие коррупции является крайне актуальным в настоящее время и требует, как научного исследования, так и практического обоснования, и приложения к нынешним условиям развития Российского государства [8].

Постепенно, в России вопросам противодействия коррупции начинают уделять все больше внимания, в том числе и при обучении будущих государственных и муниципальных служащих [9]. И при этом противодействие коррупции начинает трансформироваться не только в научное знание, но и в нечто конкретное и понятное в то с чем можно работать и достигать конкретных результатов.

Проблемная ситуация. Противодействие коррупции является крайне важным элементом государственного управления так как коррупция пронизывает практически все сферы общественной жизни где имеет место государственное регулирование. Но бывают и такие проявления коррупционных действий, которые могут вызвать крайнюю степень возмущения, особенно когда это касается социально незащищённых групп населения, тех же детей сирот или даже инвалидов. Именно таким и является реальный пример проблемной ситуации, представленный в апробируемом учебном кейсе.

Проблемная ситуация рассматриваемого в данной статье учебного кейса описана на примере Департамента труда и социальной защиты города Москвы, в котором были созданы условия для коррупционных действий, и государственные служащие ими воспользовались. Но скрыть им это не удалось. И вскоре правоохранительные органы выявили ряд правонарушений, направленных на хищение денежных средств, выделяемых на создание рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Важно подчеркнуть, что вопрос трудоустройства инвалидов давно является извечной проблемой для городских властей. Нельзя сказать, что в каждом городе этот вопрос решают с особым рвением – инвалидов редко берут на работу, да и далеко не все из них способны на труд. Например, по данным столичного департамента труда и соцзащиты, только в Москве насчитывается 1,2 млн инвалидов, 360 тыс. из которых находятся в трудоспособном

возрасте. Из них лишь 80 тыс. человек так или иначе, трудоустроены¹. Но даже в сферу трудоустройства инвалидов проникла коррупция.

Так, Прокуратура города Москвы обнаружила расхищение субсидий, которые выделялись правительством города на создание рабочих мест для людей с ограниченными возможностями. С декабря 2015 г. прокуроры вели проверку выполнения договоров, которые Департамент труда и занятости населения города Москвы (ликвидирован в октябре 2015 г., сейчас его правопреемник – Департамент труда и социальной защиты населения) заключал с работодателями. Выяснилось, что 22 организации, с которыми были заключены договоры с 2011 по 2014 г., фактически отсутствуют как по местам создания рабочих мест, так и по месту регистрации, а руководители скрылись, по информации представленной прокуратурой. Объем похищенных субсидий составил свыше миллиарда рублей.

По материалам прокурорских проверок возбуждено 20 уголовных дел по признакам преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в особо крупном размере). Начальник управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Москвы Е. Манеркин сообщил, что прокуроры продолжили проверку остальных договоров, срок действия которых еще не закончился, и также выявили нарушения. По его словам, еще по десяти договорам сумма ущерба может составить около миллиарда рублей. Контроль за исполнением контрактов должен был осуществляться на всех этапах должностными лицами департамента труда. Следствие в ходе расследования уголовных дел примет решение о выделении материалов в отношении должностных лиц, которые не приняли мер по своевременному контролю.

На сайте столичного департамента труда и социальной защиты населения находится реестр получателей субсидий на создание рабочих мест для инвалидов и молодежи. В нем – 63 компании, заключившие договоры с апреля 2011 года по октябрь 2015 г. Как ожидалось, они должны были создать 2312 рабочих мест для инвалидов и 1561 – для молодежи. По словам Е. Манеркина, на данный момент создан только 1 % рабочих мест.

Субсидии предоставлялись в качестве аванса на приобретение оборудования, вспомогательных материалов и сырья. Москва финансировала 70 % от суммы заявки, остальные 30 % работодатель вкладывал самостоятельно. Стоимость создания одного рабочего места составляла от 500 тыс. до 700 тыс. руб. Например, ООО «ПОС «Мастер» получило субсидию в размере 80 млн руб. на создание 136 рабочих мест, связанных с изготовлением оконных блоков из ПВХ. А ООО «Транссервисмагистраль» получило почти 49 млн руб. на 79 мест. Договоры не были исполнены, отмечают в прокуратуре. Объем выделенных Москвой средств для субсидий может превышать 2,5 млрд руб. В 2014 году и. о. главы департамента труда и занятости населения В. Кудряшов говорил, что на создание рабочих мест в 2012 и 2013 годах было выделено 1,287 млрд руб., а на 2014 год предусмотрено выделение 1,349 млрд руб., сообщал «Интерфакс»².

В настоящее время на сайте Арбитражного суда Москвы размещены пять исков департамента труда и социальной защиты населения о возвращении средств, поданных в январе и феврале 2017 года. Один иск к ООО «Центр» на сумму 30 млн руб. уже

¹ На полноценный труд: новая программа трудоустройства инвалидов в Москве [Электронный ресурс] // <https://careerist.ru> [сайт]. [2007]. URL <https://careerist.ru/news/na-polnocennyj-trud-kak-zastavit-invalidov-rabotat.html> (дата обращения: 26.03.2017).

² Миллиард ограниченных возможностей (Прокуратура нашла крупное мошенничество в программе создания рабочих мест для инвалидов) [Электронный ресурс] // <http://www.kommersant.ru>. [сайт]. [1991]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3243479> (дата обращения 26.03.2017).

удовлетворен. Из решения суда ясно, что сотрудники департамента несколько раз проверяли компанию в 2014 и 2015 годах и подтвердили, что она закупила оборудование и создала 47 рабочих мест. Однако в 2016 году проверка обнаружила: компания переехала и расположена по другому адресу, а вместо 47 человек работали только 9, а еще 12 человек, по утверждению работодателя, находились в отпуске. Суд обязал ООО «Центр» вернуть полученные 30 млн руб.

Таким образом, управленческой проблемой рассматриваемого в данной статье учебного кейса является **наличие и создание условий для коррупционных проявлений в сфере предоставления субсидий на создание рабочих мест для инвалидов.**

Данный учебный кейс был апробирован в учебной группе очного бакалавриата факультета (гуманитарного) Академии гражданской защиты МЧС России. Из 18 студентов успешно справились с заданием 16 человек. Для решения представленной в кейсе проблемы в него было заложено три задания, финальное из которых заключалось во внесении дополнений в план противодействия коррупции города Москвы.

В первом задании учебного кейса студентам было необходимо проранжировать представленные в таблице факторы, способствующие проявлению коррупции в сфере предоставления субсидий предприятиям на создания рабочих мест для трудоустройства инвалидов, которые также обозначены на рисунке 1.

Для того чтобы определить, как студенты в общем относятся к представленным факторам, из поставленных ими рангов значимости по каждому фактору были вычислены средние значения.

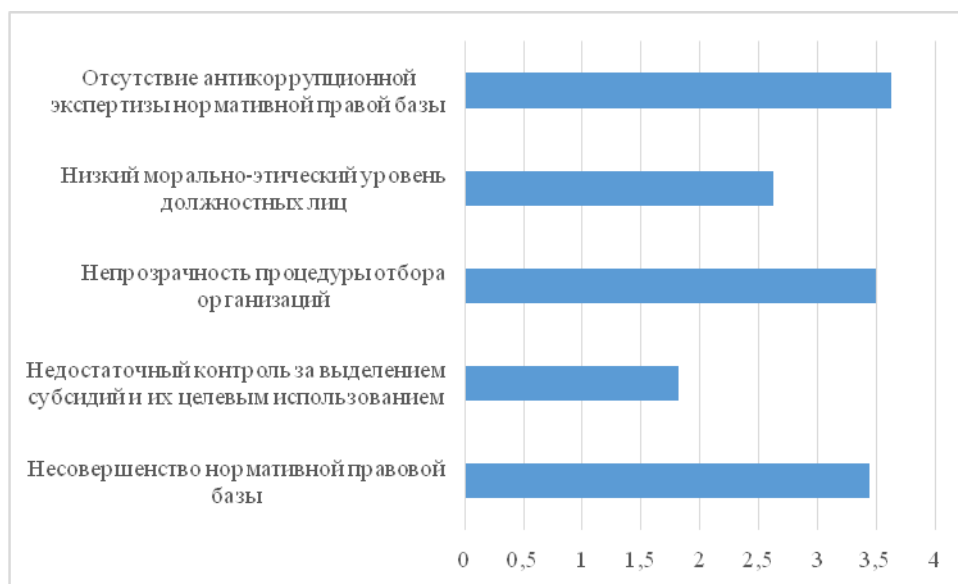


Рис.1. Усредненные показатели оценки важности факторов, способствующих проявлению коррупции в сфере предоставления субсидий для трудоустройства инвалидов

Итак, из приведенного рисунка 1 мы можем увидеть, что наиболее значимым для студентов оказался фактор отсутствия антикоррупционной экспертизы нормативной правовой базы. Что вполне верно, так как в нормативные акты могут быть умышленно заложены положения, которые могут давать возможность для хищения денежных средств и для того чтобы их устранить, нормативные документы, по нашему мнению, должны

подвергаться исследованию со стороны экспертного сообщества, которое должно давать советуемое экспертное заключение.

Вторым по значимости фактором является, по мнению студентов, непрозрачность процедуры отбора организаций. Это действительно имеет место быть, так как в положении есть ряд пунктов, которые дают возможность проводить манипуляции с предоставляемыми сведениями по фактическим и плановым количественным и стоимостным показателям, достоверность которых если и может проверяться, то только по инициативе комиссии. А сама комиссия в этой проверке может быть и не заинтересована или умышленно может дать положительное заключение. Также в положении не предусмотрено осуществление контроля со стороны третьих лиц, к которым могут относиться общественные организации, другие департаменты и контролирующие органы.

На третьем месте по мнению студентов находится фактор несовершенства нормативной правовой базы. И как мы уже выяснили, для коррупционных действий нужны определенные условия. А если таких условий нет, то они быстро выявляются и пресекаются, или вообще не совершаются, в то же время если они есть, то у лиц, принимающих решение формируется определенная модель поведения или может быть даже технология, которая позволяет использовать эти условия для получения личной выгоды. То есть для каждого преступления должен быть мотив, но если нет возможности для его реализации, которые дает несовершенное с точки зрения противодействия коррупции законодательство, то оно так и остается мотивом, но нереализованным. При этом важно отметить, что даже самое совершенное законодательство может лишь способствовать противодействию коррупции, так как факторов, которые способствуют ее проявлению достаточно много и не факт, что в данном кейсе приведен их исчерпывающий перечень.

Четвертое же место у студентов занял фактор низкого морально-этического уровня должностных лиц, что показывает и сама проблема, так как причины данного правонарушения кроются не только в нормативных документах, определяющих процедуру отбора и предоставления субсидий на создание рабочих мест для инвалидов, но и в том, что подобное поведение с позиции должностных лиц, осуществлявших коррупционные действия, является вполне допустимым.

Пятое место студенты присвоили фактору недостаточного контроля за предоставлением субсидий. Хотя он и является достаточно важным, но все же он скорее второстепенный, так как контроль должен осуществляться на какой-то основе. Такой основы как мы уже определили – нет, но при этом законодательство предоставляет возможность заложения в нормативные акты таких составляющих.

Таким образом можно утверждать, что студенты успешно справились с первым заданием, при этом их ответы вполне логичны и позволяют выстроить представление о значимости ключевых факторов, способствующих проявлению коррупции в сфере предоставления субсидий на создание рабочих мест для трудоустройства инвалидов. При этом значимость следующего задания обосновывается ответами студентов, которые поставили на первое место проведение антикоррупционной экспертизы.

При выполнении следующего задания студенты должны были провести антикоррупционную экспертизу Постановления Правительства г. Москвы от 31 мая 2011 года № 236-ПП «Об утверждении Порядка распределения и предоставления субсидий из бюджета города Москвы на реализацию мероприятий по созданию, сохранению (модернизации) рабочих мест для инвалидов, созданию рабочих мест для молодежи,

обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к рабочим местам и инфраструктуре организаций» и выписать из него не менее трёх положений, которые, по их мнению, способствуют проявлению коррупции в сфере предоставления субсидий для трудоустройства инвалидов. Из представленных студентами ответов мы выделили наиболее интересные и удачные, те, которые действительно способствуют проявлению коррупции при предоставлении субсидий на создание рабочих мест для инвалидов (см. таблицу 1).

Таблица 1

Выявленные студентами коррупциогенные положения Постановления Правительства г. Москвы от 31 мая 2011 года № 236-ПП

№ п/п	Положения в Постановлении, создающие условия для проявления коррупции	Аргументация выбранного положения как положения коррупциогенного
1.	<p>2.4. Для рассмотрения заявок на получение субсидий и отбора работодателей для предоставления субсидий Департаментом создается комиссия.</p> <p>Состав комиссии и порядок ее работы устанавливается руководителем Департамента.</p>	<p>Определение состава комиссии находится в компетенции одного человека, что благоприятствует коррупционной деятельности, так как руководитель Департамента может назначить лояльных к коррупции людей с целью осуществления коррупционных схем.</p>
2.	<p>2.5. Заявки оцениваются комиссией в соответствии со следующими критериями отбора:</p> <p>– доля финансирования за счет средств работодателя от общей суммы затрат на финансирование мероприятия.</p>	<p>Организации могут намеренно завысить цену мероприятий, а после получения субсидии сэкономить (использовать более дешевые материалы и услуги, чем указанные), тем самым уменьшив свой вклад, обозначенный в начале. Например, организация рассчитывает мероприятия, стоимость которых 100 тыс. руб., при этом доля финансирования организацией устанавливается в 50 %, то есть 50 тыс. руб., а субсидия, соответственно, составит 50 тыс. Получив субсидию, организация приобретает более дешевую технику и выбирает более дешевого подрядчика, тем самым снижает стоимость мероприятий до 80 тыс. руб. А так как субсидия составляет 50 тыс., то свой вклад работодатель может снизить до 37,5 % (30 тыс. руб.).</p> <p>Итог:</p> <p>1) субсидия получена за счет высокого процента финансирования за счет средств работодателя (50% заявленных вместо 37,5% реальных);</p> <p>2) сэкономлено 20 тыс., о которых никто не знает.</p>

		А если учесть, что стоимость создания одного рабочего места составляет от 500 тыс. до 700 тыс. руб., то полученная выгода будет гораздо больше.
3.	3.7. Департамент и орган государственного финансового контроля осуществляют контроль за выполнением работодателем условий и требований, установленных при предоставлении субсидий, в том числе с выездом к работодателю.	Данное положение выбрано коррупциогенным потому, что в нем недостаточно конкретно прописано: каким образом будет осуществляться контроль и с помощью каких механизмов. Фактически это приводит к тому, что основной контроль осуществляет сам Департамент, и проверка достоверности предоставляемых работодателями сведений осуществляется по усмотрению тех должностных лиц которые в нем работают.

Таким образом, представленные ответы студентов свидетельствуют о том, что основные коррупциогенные составляющие, имеющиеся в Постановлении № 236-ПП, кроются в порядке рассмотрения заявок и принятия решений о предоставлении субсидии, а также в механизме осуществления контроля. Из чего мы можем выделить ключевые коррупциогенные проблемы анализируемого студентами постановления:

во-первых, недостаточная прозрачность процедуры формирования конкурсной комиссии, так как решение прижимается единолично начальником Департамента труда и социальной защиты города Москвы;

во-вторых, возможность предоставления ложных сведений без особого риска при наличии договоренности с членами комиссии;

в-третьих, отсутствие продуманного механизма контроля, что позволяет Департаменту осуществлять его фиктивно.

Полученные результаты решения 2-го задания учебного кейса показывают, что студенты вполне способны проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. Хотя может быть эксперты выявили бы и больше проблем, но все же даже студенты смогли выявить и обосновать свою позицию по поводу коррупциогенности некоторых составляющих анализируемого постановления. При этом были выявлены существенные недостатки в порядке предоставления субсидии и контроля за ее целевым расходованием. Именно эти недостатки и позволили должностным лицам Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы осуществлять коррупционные действия целью которых было хищение денежных средств.

В последнем задании учебного кейса от студентов требовалось предложить не менее пяти авторских мероприятий, необходимых для включения в план противодействия коррупции города Москвы, реализация которых позволит снизить коррупцию в сфере выделения субсидий на создание рабочих мест для инвалидов.

Все предложенные студентами мероприятия нами были проанализированы и из них были отобраны те, которые, по нашему мнению, являются наиболее эффективными и корректно сформулированными. В результате чего нами было выделено несколько важных

мероприятий которые позволят более эффективно противодействовать коррупции в сфере выделения субсидий на создание рабочих мест для инвалидов (см. таблицу 2).

Таблица 2

Предложенные студентами мероприятия необходимые для включения в план противодействия коррупции города Москвы, которые позволят снизить коррупцию в сфере выделения субсидий на создание рабочих мест для инвалидов

№ п/п	Мероприятия по снижению уровня коррупции в Москве	Субъекты, ответственные за реализацию предложенных мероприятий	Последствия предлагаемых мероприятий
1.	Введение обязательной антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов в сфере выделения субсидий	Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции г. Москвы	Устранение условий для коррупционных проявлений в сфере предоставления субсидий обусловленных несовершенством законодательства.
2.	Совершенствование нормативной правовой базы о противодействии коррупции в сфере выделения субсидий	Московская городская Дума	Создание документов, регламентирующих деятельность органов госвласти города Москвы и их должностных лиц по противодействию коррупции при предоставлении субсидий.
3.	Развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением нормативной правовой базы о противодействии коррупции в сфере выделения субсидий	Главное контрольное управление г. Москвы	Повышение чувства ответственности у государственных и муниципальных служащих перед обществом и государством; формирование антикоррупционного сознания; закрепление и улучшение у должностных лиц знания законодательства РФ в сфере противодействия коррупции и знания нормативной правовой базы о противодействии коррупции конкретно в сфере выделения субсидий.
4.	Совершенствование механизма	Правительство г. Москвы	Улучшение простоты и эффективности

	информирования правоохранительных органов о случаях склонения к совершению правонарушений коррупционного характера, а также о ставшей известной информации о случаях совершения коррупционных правонарушений.		мониторинга в сфере выявления коррупционных правонарушений; снижение уровня коррупции; формирование у должностных лиц антикоррупционного сознания.
5.	Ужесточение наказаний за коррупционные преступления являющиеся административными правонарушениями; продвижение законодательных инициатив по ужесточению уголовного законодательства в рамках противодействия коррупции.	Московская городская Дума	Создание условий максимально снижающих возможность получения выгоды от коррупционной деятельности.
6.	Создание информационного портала с перечнем организаций которым предоставляются субсидии с отчетом и отзывами о надлежащем исполнении обязательств, а также с характеристикой от общественных организаций.	Департамент информационных технологий г. Москвы	Повышение прозрачности отбора организаций - получателей субсидий; усиление общественного контроля; улучшение информирования граждан заинтересованных в деятельности субсидируемых организаций.

Таким образом, применение метода кейс-стади позволило обучающимся решить реальную проблему **наличия и создания условий для коррупционных проявлений в сфере предоставления субсидий на создание рабочих мест для инвалидов**, на примере Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы. Хотя в представленном в данной статье примере коррупционной деятельности ситуация произошла, и приняты конкретные действия уже борьбы с коррупцией, а не её противодействия, но все же точно нельзя исключать возможность того, что подобное не повторится и не имеет места в других

регионах Российской Федерации, а также в иных сферах общественной жизни, нуждающихся в государственном регулировании. В свою очередь, к подобным условиям для коррупционных проявлений выпускники, получившие образование по направлению «Государственное и муниципальное управление», будут готовы, они смогут их не только выявлять, но и предлагать конкретные решения, позволяющие их изменить с целью недопущения осуществления коррупционной деятельности при реализации механизмов предоставления субсидий на различные общественно значимые нужды и, в том числе, и на создание рабочих мест для инвалидов.

Результаты решения представленных в данном учебном кейсе заданий могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти города Москвы, а также органами государственной власти и местного самоуправления других регионов России. При этом представленные студентами предложения требуют более детального исследования и обоснования с профессиональной позиции соответствующих должностных лиц и экспертов.

Литература:

1. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ [Электронный ресурс] // www.consultant.ru. [сайт]. [1997]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959 (дата обращения 25.04.2017).

2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // <http://base.garant.ru>. [сайт]. [1990]. URL: <http://base.garant.ru/70700452> (дата обращения 26.04.2017).

3. Закон г. Москвы от 1 октября 2008 г. № 46 «О занятости населения в городе Москве» [Электронный ресурс] // docs.cntd.ru. [сайт]. [2012]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/3693610> (дата обращения 26.04.2017).

4. Постановление Правительства г. Москвы от 31 мая 2011 года № 236-ПП «Об утверждении Порядка распределения и предоставления субсидий из бюджета города Москвы на реализацию мероприятий по созданию, сохранению (модернизации) рабочих мест для инвалидов, созданию рабочих мест для молодежи, обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к рабочим местам и инфраструктуре организаций» [Электронный ресурс] // docs.cntd.ru. [сайт]. [2012]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537905704> (дата обращения 24.04.2017).

5. Распоряжение Мэра Москвы от 30 декабря 2015 года № 1002-РМ «Об утверждении Плана противодействия коррупции в городе Москве на 2016-2017 годы» [Электронный ресурс] // docs.cntd.ru. [сайт]. [2012]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537986788> (дата обращения 28.04.2017).

6. Миллиард ограниченных возможностей (Прокуратура нашла крупное мошенничество в программе создания рабочих мест для инвалидов) [Электронный ресурс] // <http://www.kommersant.ru>. [сайт]. [1991]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3243479> (дата обращения 26.03.2017).

7. На полноценный труд: новая программа трудоустройства инвалидов в Москве [Электронный ресурс] // <https://careerist.ru>. [сайт]. [2007]. URL: <https://careerist.ru/news/napolnocennyj-trud-kak-zastavit-invalidov-rabotat.html> (дата обращения: 26.03.2017).

8. Мельков С.А., Микрюков В.О. Коррупция как данность и «мерзость»: куда двигаться и как бороться? [Электронный ресурс] // ГосРег: государственное регулирование

общественных отношений. 2016. № 2 (16) [сайт]. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_26698280_91058175.pdf (дата обращения: 26.04.2017).

9. Перенджиев А.Н. Система органов государственной власти России в условиях «Санкционной войны» / в сборнике «Политическая система России: развитие в условиях современных внешних вызовов». – М., 2016. – С. 157-162 [Электронный ресурс] // Электронная научная библиотека elibrary.ru [сайт]. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25661021> (дата обращения: 26.04.2017).