УДК 343.35

© Матюнин А. Е., 2016,
студент группы ЮМЗ-114 Орловского филиала РАНХиГС

© Нескородов Б. Н., 2016,
канд. юрид. наук, доцент кафедры административно-правовых дисциплин, Владимирский филиал РАНХиГС

ОЦЕНКА ВАЖНОСТИ КОРРУПЦИОННЫХ ИНДЕКСОВ ПРИ РАЗРАБОТКЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

Аннотация: *основной целью статьи ставится анализ некоторых направлений действующей «Национальной стратегии противодействия коррупции», внесение предложений по совершенствованию и дополнению некоторых пунктов стратегии. Автором ставится вопрос о целесообразности отражения в стратегии существующих международных индексов восприятия коррупции или разработке собственных методов оценки уровня коррупции в стране.*

Ключевые слова: *коррупция, международное сотрудничество, противодействие коррупции, индексы восприятия коррупции, стратегия противодействия коррупции.*

Summary: *the main target of this article is analysis of some central trends of «The national strategy against corruption», and suggest solutions to amplify some points. Author raises the question of providing expediency international corruption perceptions indexes in strategy or development our own methods to assess the level of corruption.*

Keywords: *corruption, the international cooperation, anti-corruption, corruption perceptions indexes, strategy against corruption.*

В современных условиях важнейшим вопросом для Российской Федерации является определение стратегических направлений по противодействию угрозам государственной, национальной и общественной безопасности. Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции» коррупция признана одной из системных угроз безопасности Российской Федерации.

Современное положение дел в сфере противодействия коррупции характеризуется следующими показателями: согласно данным официальной статистики, в течение 2012 - 2015 гг. были зарегистрированы следующие относительные показатели преступлений коррупционной направленности: 2012 г. - 2,15 % (49513 зарегистрированных преступлений); 2013 г. - 1,92 % (42506 зарегистрированных преступлений); 2014 г. - 1,47 % (32204 зарегистрированных преступления); 2015 г. - 1,36 % (32455 зарегистрированных преступлений). Из показателей преступности следует, что при общем повышении численности зарегистрированных преступлений в 2015 г. по сравнению с предыдущим годом на 8,6 % (2388476) рост абсолютного числа зарегистрированных преступлений коррупционной направленности составил 0,78 %. При этом 99,8 % преступлений коррупционной направленности, зарегистрированных в 2015 г., относится к категории уголовных дел, предварительное следствие по которым является обязательным [4].

Основной целью Национальной стратегии ставится искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. В данной статье хотелось бы уделить внимание одному из важнейших направлений, указанных в стратегии: «х) повышение эффективности участия Российской Федерации в международном

сотрудничестве в антикоррупционной сфере, включая разработку организационных основ регионального антикоррупционного форума, оказание при необходимости поддержки другим государствам в обучении специалистов, исследовании причин и последствий коррупции». В рамках данного направления автор считает целесообразным рассмотреть мировые индексы восприятия коррупции и проанализировать возможность разработки собственных индексов, с целью повышения эффективности участия Российской Федерации в международном сотрудничестве по вопросам противодействия коррупции, а также усовершенствования методов разработки национальной стратегии по борьбе с коррупцией.

Для того чтобы эффективно бороться с причинами коррупции, необходим постоянный мониторинг, и его цель должна быть не только в установлении количества преступлений коррупционной направленности, но и в определении причин этих преступлений. Для оценки степени борьбы с коррупцией нам необходимо разработать систему показателей восприятия коррупции либо использовать существующие индексы. Неоднократно рабочими группами ОЭСР, ФАТФ, а также программой развития ООН (2008) поднимался вопрос об использовании различных видов индексов восприятия коррупции. Логика их использования заключается в том, что изначально коррупцию очень сложно выявить. Если только речь не идет о прямом вымогательстве, коррупционеры кровно заинтересованы в том, чтобы держать в тайне своих коррупционные схемы, а жертвы коррупции (обычно население юрисдикции, в которой действует коррумпированный чиновник) не знают о том, что их обманывают. Об ограблениях банков сообщают в средствах массовой информации, независимо от того, пойманы грабители или нет, так что общественность знает о совершенном преступлении. В результате коррупционной деятельности общество теряет гораздо больше денег, нежели при ограблении банка, причем в этом случае не только грабитель остается безнаказанным, но и нередко сами жертвы не подозревают о том, что оказались ограбленными.

Различные правительства, неправительственные организации и многосторонние группы заинтересованы в определении уровня коррупционного риска в правительстве или учреждениях конкретной страны. К примеру, страны-доноры и неправительственные организации могут попытаться определить риск, связанный с коррупцией, при принятии решений о распределении гуманитарной помощи. По этой причине было разработано множество индексов для определения коррупционного риска. Некоторые из этих индексов определяют уровень восприятия коррупции в конкретной юрисдикции, тогда как другие определяют конкретные факторы, которые должны присутствовать (или отсутствовать) в стране с низким уровнем коррупции.

Таким образом использование международных индексов позволило бы укрепить международное сотрудничество; придать стимул государствам для еще более плотного взаимодействия и сотрудничества по борьбе с коррупцией; ускорить темпы усовершенствования действующих антикоррупционных норм в отдельно взятых регионах, а также усилить роль таких организаций, как ООН, ФАТФ, ОЭСР, ГРЕКО.

Отрицательные стороны существующих индексов - они оценивают восприятие административной и политической коррупции, а не сами преступления и не могут дать точную оценку желания и усилий, предпринимаемых правительством для борьбы с коррупцией, а также не оценивают вероятность связи отдельной деловой операции или клиента с коррупционной деятельностью. Их также нельзя использовать для сравнения прогресса в антикоррупционной сфере в годовом исчислении, и они являются недостаточно точными для выводов о том, что одна страна является «более коррумпированной», нежели другая. В этой связи лучше рассматривать индекс

восприятия коррупции и другие индексы восприятия в качестве инструмента для оценки риска коррупции, который должен дополняться другими свидетельствами/доказательствами и анализом.

Предлагается рассмотреть основные индексы восприятия, которые можно использовать для оценки риска коррупции.

Организация Transparency International публикует список стран, ранжированных в соответствии с оценкой уровня восприятия коррупции в этих странах, известный как Индекс восприятия коррупции. В 2015 году в ИВК представлено 168 стран. Они ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль получают страны с самым высоким уровнем восприятия коррупции, а 100 — с самым низким. На данный индекс очень часто ссылаются иностранные политики и оппозиция в нашей стране, но с точки зрения объективной оценки он не вызывает доверия, поскольку ссылается на субъективные факты и результаты социальных опросов населения. Индекс восприятия коррупции основывается на опросах профессиональных кругов относительно административной и политической коррупции, в частности относительно взяточничества государственных должностных лиц, «откатов» при осуществлении государственных закупок, незаконного присвоения государственных средств и эффективности антикоррупционных мер, принимаемых в государственном секторе. Индекс восприятия коррупции направлен на исключение предвзятости восприятия, поскольку основан на различных оценках и опросах профессионального мнения независимых и уважаемых учреждений и экспертов. Помимо этого «Транспаренси Интернэшнл» периодически публикует Индекс взяткодателей (Bribe Payers Index) – список, в котором развитые страны и сектора экономики ранжированы в соответствии с предполагаемой вероятностью того, что они (компании из этих стран и секторов) будут давать взятки (за границей). ОЭСР, ГРЕКО, Всемирный банк и многие подотчетные учреждения используют индексы «Транспаренси Интернэшнл» в своей работе, и, кроме того, на них имеются прямые ссылки во многих отчетах о взаимных оценках, проводимых ФАТФ. Вольфсбергская группа охарактеризовала «Транспаренси Интернэшнл» как пример заслуживающего доверия источника информации при определении наличия высокого уровня коррупции в стране составленные из них не обеспечивают прозрачность и сопоставимость во времени, характеризуются предвзятостью с точки зрения выбора экспертов, а также не очень хорошо помогают развивающимся странам в определении путей эффективного повышения качества их государственного управления. В этой связи пользователи (в основном люди, проживающие не на территории развивающихся стран) используют, и часто необоснованно, эти показатели для сравнения качества управления между странами и во времени. Сама «Транспаренси Интернэшнл» предупреждает о нецелесообразности слишком сильно полагаться на свой индекс: «Индекс восприятия коррупции предназначен в основном для оценки восприятия административной и политической коррупции. Он не является заключением об уровне коррупции целых стран или сообществ или их политики и деятельности. Граждане тех стран/территорий, которые набрали наименьшее количество баллов в рейтинге ИВК, проявляют не меньшую озабоченность и выражают не меньшее осуждение коррупции, нежели общественность в странах, набравших большее количество баллов в рейтинге» [2].

«Показатели качества государственного управления в странах мира» (Worldwide юрисдикции. Данный индекс считается группой Всемирного банка. При оценке этого индекса используются следующие показатели: 1) учет мнения населения и подотчетность государственных органов; 2) политическая стабильность и отсутствие

насилия; 3) эффективность работы правительства; 4) качество законодательства; 5) верховенство закона; 6) сдерживание коррупции. Многие из шести факторов, используемых в системе «Показателей качества государственного управления в странах мира», могут применяться при проведении риск-ориентированного анализа для определения риска отмывания коррупционных доходов, что очень важно при разработке стратегий и программ. Также индекс учитывает: «традиции и учреждения, с помощью которых в стране осуществляется власть», включая методы выбора и мониторинга правительства, его возможностей формулировать и реализовывать ясную политику и уровень уважения к определенным учреждениям в стране. В рамках составления данного показателя ОЭСР определяет «зоны слабого государственного управления», как показывает практика, правительства со слабым управлением более уязвимы для коррупции. Также ОЭСР составила список контрольных вопросов, на которые компании должны себе ответить в отношении «зон со слабым государственным управлением» (вопросы включают осознание потенциальных рисков, меры при ведении дел, какие системы управления использовать).

Базельский институт государственного управления разработал Индекс риска отмывания денег (AML Risk Index), который аналогичен «Показателям качества государственного управления в странах мира» и служит для оценки уровня риска, связанного с отмыванием денег и финансированием терроризма в разных странах. Он представляет собой комплексный индекс, определяющий общий рейтинг на основании 15 независимых индексов [1]. При использовании данного индекса учитываются выполнение стандартов в сфере ПОД/ФТ, уровень восприятия коррупции, финансовая прозрачность, политическое финансирование, эффективность и независимость судебной системы, а также другие показатели.

Другие индексы – основываются на сборе информации и показателей для оценки состояния дел в подверженных коррупции сферах. К таким индексам относятся: «Антикоррупционный деловой портал» (Business Anti-Corruption Portal) (оказывает адресную поддержку предпринимателям малого и среднего бизнеса, осуществляющих совою деятельность на развивающихся рынках или в развивающихся странах); «Индекс верховенства закона» (Rule of Law Index), разработанный организацией «World Justice Project» («Проект за мировую справедливость»); «Global Integrity» («Глобальная честность»), являющаяся неправительственной организацией, частично финансируемой странами и многосторонними организациями, включая ООН, разработала индекс, в рамках которого осуществляется сбор количественной и качественной информации для определения состояния органов, механизмов и практики, связанных с антикоррупционной деятельностью и надлежащим государственным управлением [1]. Эта организация публикует общий список стран и отчетов, а также составляет список стран, наиболее подверженных риску масштабной коррупции на правительственном уровне.

По рассмотренной информации можно сделать вывод, что существующие индексы восприятия не являются объективными и направлены исключительно на оценку рисков, что дает возможность для дальнейшего развития и усовершенствования качества данных индексов и разработке новых. Выглядит целесообразным учитывать эти индексы в совокупности с взаимными оценками в рамках рабочих групп ОЭСР и рекомендаций ФАТФ при разработке стратегии национального развития и составлении планов национального развития, а сама стратегия должна включить в связи с этим раздел, связанный с оценкой риска коррупции в Российской Федерации.

Список литературы

1. Типологический отчет ФАТФ. Конкретные факторы риска, связанные с легализацией (отмыванием) доходов от коррупции, 2012 [Сайт]. URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption_RUSSIAN.pdf.

2. URL: http://transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/indeks-vospriiatiia-korruptcii-2015-rossiia-podnialas-na-119-mesto (дата обращения: 15.11.2016).

3. Международное право: учебник / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. – М. : Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. – 1012 с.

4. МВД Российской Федерации [Сайт]. URL: https://мвд.рф/anticorr/statistics (дата обращения: 15.11.2016).

5. Авдеев В. А., Авдеева О. А. Государственная политика РФ в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности // Российская юстиция. - 2015. - № 5. - С. 24 - 28.

6. Показатели качества государственного управления в странах мира / Группа Всемирного банка [Сайт]. URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.