

© Андрей Алексеевич Тюляев
магистрант Владимирского филиала РАНХиГС

© Александр Ефимович Илларионов
доцент кафедры менеджмента Владимирского филиала РАНХиГС

ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Trends in the implementation of anti-corruption policy in modern Russian society

Аннотация: в статье дается анализ тенденций реализации политики противодействия коррупции в современном российском обществе на государственном уровне и на уровне субъекта РФ (на примере Владимирской области).

Abstract: The article analyzes the trends in the implementation of the anti-corruption policy in the modern Russian society at the state level and at the level of the territorial entity of the RF (through the example of the Vladimir region).

Ключевые слова: коррупционно-опасные функции, коррупционные ситуации, коррупционные риски, противодействие коррупции, антикоррупционная политика.

Keywords: corruption-dangerous functions, corruption situations, corruption risks, anti-corruption, anti-corruption policy.

Государственная антикоррупционная политика в России сегодня достаточно широко демонстрирует имеющиеся механизмы по противодействию коррупции: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, предупреждение коррупции, антикоррупционное образование и просвещение, борьба с коррупцией и т.д. Однако антикоррупционная оценка деятельности государственных гражданских служащих изучена недостаточно.

Анализируя законодательство России, можно назвать имеющиеся механизмы антикоррупционной оценки деятельности государственных гражданских служащих:

- проводится оценка коррупционно-опасных функций, при реализации которых могут возникать (существуют предпосылки для возникновения) коррупционные риски (коррупционно-опасные функции);
- определяются перечни должностей государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками;
- внедряются системы мониторинга исполнения должностных обязанностей государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Действующая система формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих наряду с позитивным опытом имеет определенные противоречия, которые не обеспечивают ее соответствие растущим запросам общества и потребностям государственной службы. В практике подготовки государственных служащих возможно выделить следующие недостатки, относящиеся к антикоррупционной компетентности государственных служащих:

- отсутствие теоретически обоснованной целостной оптимизационной модели формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих;

- отсутствие научно обоснованных критериев, показателей и уровней оценки антикоррупционной компетентности государственных служащих и их деятельности в контексте противодействия коррупции;

- дефицит практико-ориентированных, научно обоснованных образовательных программ, направленных на формирование конкретных аспектов антикоррупционной компетентности государственных служащих в соответствии с современными требованиями и задачами их профессиональной деятельности.

По мнению экспертов, к наиболее эффективным методам противодействия коррупции необходимо отнести: повышение «транспарентности» всех проводимых государственных операций, сокращение дискреционных полномочий государственного служащего; выявление и предотвращение ситуации наличия у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов; заключение антикоррупционных соглашений между субъектами деловых отношений; формирование определенного психологического климата в коллективе государственного органа, обеспечивающего нетерпимость к коррупционным проявлениям; разработку программ внутриведомственных тотальных проверок; действующих этических кодексов поведения, за нарушение норм которых наступает юридическая ответственность.

Анализ направлений повышения антикоррупционного статуса государства позволяет выделить основные векторы стратегий государственной антикоррупционной политики:

- совершенствование антикоррупционного законодательства и ужесточение контроля за его исполнением, повышение риска наказания для лиц, допустивших коррупционные правонарушения;

- усиление экономических мер, направленных на повышение роли конкуренции и качества предоставляемых государственных услуг, минимизация потенциальной прибыли от коррупции, формирование дублирующих государственных структур, позволяющих оптимизировать конкретные административные процедуры;

- расширение и уточнение сферы внутреннего и внешнего контроля и надзора, использование внутренних механизмов и стимулов, существующих в самом аппарате управления государственного органа;

- создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы;

- создание реестров лиц, организаций, участвовавших в коррупционных событиях;

- исследование зон коррупционных рисков, оптимизация административного ресурса;

- формирование системы материального поощрения антикоррупционного поведения государственных служащих;

- проведение антикоррупционной экспертизы всех должностей с целью снижения количества коррупционных рисков;

- внедрение методики оценки коррупционных рисков.

Характеризуя законодательную базу в России, следует отметить, что отсутствует федеральный закон, специально разработанный для оценки деятельности служащих в контексте противодействия коррупции на государственной службе (отсутствует специальное законодательство).

Вместе с тем процесс противодействия коррупции сопровождается не только законодательно, но и организационно. Так, в отдельных министерствах и ведомствах созданы специальные антикоррупционные подразделения на основании Типового

положения о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г. № 647п-П16), которые в том числе занимаются оценкой профессиональной деятельности государственных служащих в контексте противодействия коррупции, в частности это проявляется в проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, на основании письма Минтруда России от 22 июля 2013 г. № 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» (вместе с Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций). Указанный локальный акт рекомендует государственным органам и государственным корпорациям из всего комплекса реализуемых ими функций выделить перечень тех функций, при реализации которых могут возникать (существуют предпосылки для возникновения) коррупционные риски (коррупционно-опасные функции).

Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» дополнил указанные методы мониторинга коррупционных проявлений, обязав Правительство Российской Федерации организовать внедрение в деятельность подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений компьютерных программ, разработанных на базе специального программного обеспечения «Справки БК» и «Справки ГС».

Федеральный закон «О противодействии коррупции» называет в числе прочих такой принцип противодействия коррупции, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (п. 3 ст. 3). Только регулярно осуществляемый анализ информации дает основания перейти от ее открытости и доступности к иному качественному свойству – прозрачности.

Организация противодействия коррупции предполагает реализацию адресной антикоррупционной политики, основанной на оценке ключевых показателей, характеризующих коррупцию как социально-правовое явление в конкретной сфере, отрасли, сегменте публичного управления, в конкретном органе власти. Показатели и индикаторы коррупционных нарушений в мировой практике противодействия коррупции основаны на применении интегрированных индексов, наиболее известными из которых являются индекс восприятия коррупции и индекс взяточдателей¹.

Конвенция ООН против коррупции² в ст. 61 определяет обязанности государств-участников этой Конвенции по сбору и анализу информации о коррупции и обмену такой информацией. В частности каждое государство-участник рассматривает возможность проведения консультации с экспертами, анализа тенденций в области коррупции на своей территории, а также условий, в которых совершаются коррупционные правонарушения. Государства-участники с целью разработки, насколько это возможно, общих определений, стандартов и методологий рассматривают 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. Каждое государство-участник рассматривает возможность осуществления контроля за своей политикой и практическими мерами по борьбе с коррупцией, а также проведения оценки их

¹ Трансперенси Интернешнл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog>.

² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.

эффективности и действенности.

В соответствии с обязательствами, возложенными Россией в связи с ратификацией данной Конвенции, системные исследования коррупции проводит международная организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International». Как уже отмечалось, данная организация формирует интегрированные индексы в исследуемой сфере. К наиболее известным относятся индекс восприятия коррупции и индекс взяточдателей. Кроме того, их дополняют индексы международного рейтинга «Барометр мировой коррупции».

Национальным планом противодействия коррупции на 2016-2017 гг. в п. 20³ предусмотрено продолжение проведения среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер.

Практика исследований в отдельных субъектах Российской Федерации, направленных на выявление показателей и индикаторов динамики коррупционных нарушений в соответствующем регионе, основывается на определении качественных и количественных изменений проявления коррупции.

Качественные показатели включают коррупционную ситуацию, виды коррупции (бытовая коррупция, деловая коррупция, административная коррупция), коррупционные причины, коррупционные поводы, готовность к коррупционной модели поведения, формы коррупции⁴. При этом следует отметить, что объектом исследования являются сведения о коррупционных деяниях или о состоянии коррупции, полученные из разных источников, в том числе посредством социологических опросов по определению восприятия уровня коррупции населением. Таким образом, выявление различными организациями индикаторов и показателей такого социально-правового явления, как коррупция, основано на исследовании социальной среды, на различных источниках информации.

В октябре 2017 года Владимирским филиалом РАНХиГС проведен социологический опрос населения области на тему «Оценка уровня коррупции во Владимирской области».

На вопрос «Приходилось ли Вам сталкиваться с недобросовестным исполнением должностными лицами региона своих обязанностей?» почти половина респондентов ответила «Очень редко». Никогда не встречались с данным явлением 34 % опрошенных. И только 14 % заявили, что постоянно сталкиваются с недобросовестным исполнением должностными лицами своих обязанностей (рисунок 1).

³ Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 гг.» // Рос. газ. – 2016. – №78. С. 8-10.

⁴ Методика проведения регулярного мониторинга коррупционных проявлений, в том числе на основе взаимодействия с правоохранительными органами [Электронный ресурс] // Портал органов государственной власти Ярославской области [Сайт]. Режим доступа: <http://www.yarregion.ru/depts/ubb/docsPrograms>.

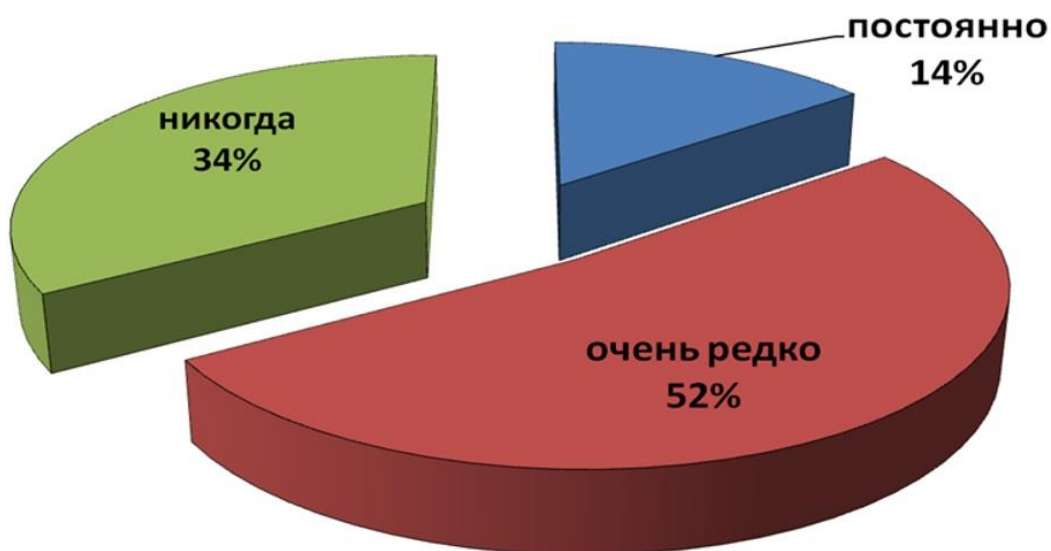


Рис. 1. Оценка недобросовестного исполнения должностными лицами региона своих обязанностей

Одним из вопросов анкеты был вопрос о том, на чем основывают респонденты свои выводы о степени коррумпированности управленческих структур. Результаты показывают, что в основном респонденты основывают свои выводы на информации, подчерпнутой из СМИ, и сведениях, полученных от родственников и знакомых (рисунок 2).



Рис. 2. Распространение коррупция среди должностных лиц региона

На рисунке 3 представлены результаты ответов на вопрос, насколько распространена коррупция среди должностных лиц нашего региона. Только 9 % респондентов считают, что должностные лица взяток не берут.

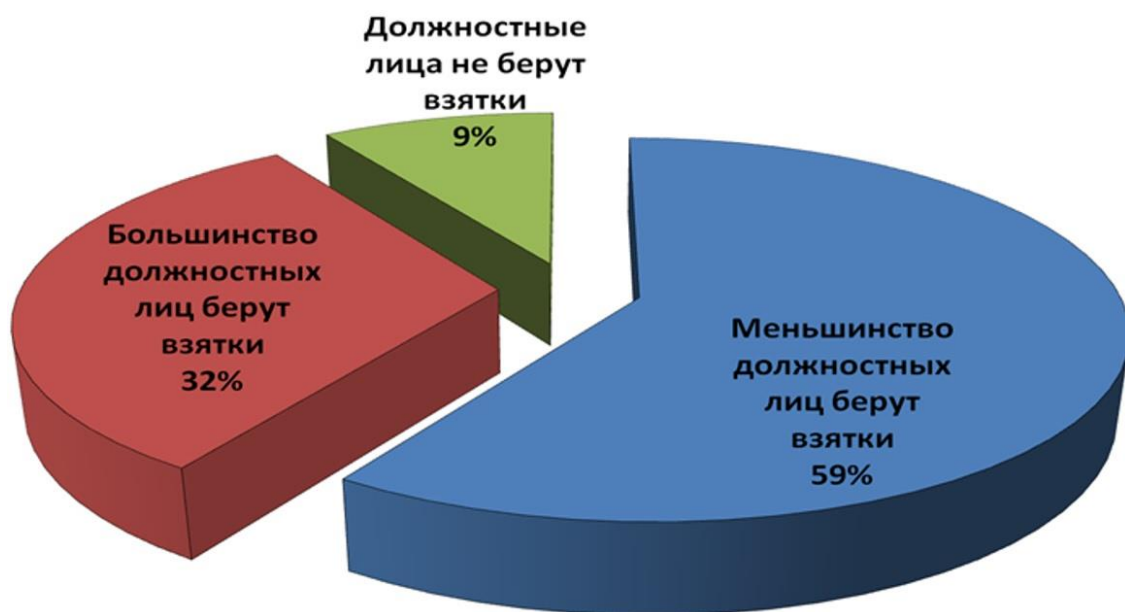


Рис. 3. Распространение коррупция среди должностных лиц региона

Проведенный опрос и анализ ответов позволяют сформулировать несколько выводов.

Во-первых, большинство респондентов лично не сталкивались с проявлениями коррупции, а знакомы с ней только по информации СМИ или со слов других людей.

Во-вторых, следует признать, что информация о коррупции в представлениях респондентов имеет определенные искажения, не является адекватной.

В-третьих, тем не менее эти представления являются серьезным элементом общественного сознания, с которым необходимо аккуратно и целенаправленно работать.

В-четвертых, в целом представления респондентов о коррупции в регионе не являются катастрофическими и вполне позитивно оценивают уровень коррупции и перспективы борьбы с ней.

В-пятых, тема борьбы с коррупцией и отношения общества к этому явлению должна по-прежнему быть на первом плане у органов государственной власти. При этом для получения качественной и адекватной информации необходимо предусматривать проведение серьезных и долговременных исследований, включающих в себя разнообразные научные методы и предполагающих привлечение ресурсов и соответствующего финансирования, что в целом позволит обеспечить достоверность полученных результатов.

Успех борьбы с коррупцией зависит от двух систем контроля – внешней и внутренней. Внутренняя система антикоррупционной профилактики органов власти должна дополняться эффективным внешним контролем со стороны внешней среды – парламента, Счетной палаты и институтов гражданского общества. Внешний и внутренний контроль – это система «двух ключей», система «двойного контроля качества» антикоррупционной работы⁵. Разработанная Счетной палатой Российской Федерации методика оценки эффективности антикоррупционных программ⁶ построена

⁵ Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. - 2012. - № 7. С. 15-17; Методические материалы, одобренные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Официальный портал Республики Тыва [Сайт]. Режим доступа: <http://gov.tuva.ru/content/1364/>.

⁶ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 г. постановлением № 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской

в трех измерениях: нормативно-правовом, институциональном и так называемом измерении экономической эффективности. В основе лежит система четких и прозрачных индикаторов, которые позволяют объективно оценить, стоит ли полученный результат затраченных на него средств. При этом, как отмечает один из разработчиков данной методики С. В. Степашин, учитываются не только «валовые показатели» (количество коррупционных нарушений или объемов вскрытых финансовых нарушений), но и качественные индикаторы. Среди них - оценка гражданами уровня коррупции в стране, динамика снижения административных барьеров, степень прозрачности работы государственных и муниципальных органов⁷.

Имеющиеся в стране исследования в сфере противодействия коррупции с учетом сведений, полученных от правоохранительных органов, и судебной статистики позволяют оперировать такими данными, как специальный индекс коррупционной пораженности, коэффициент коррупционной пораженности, коррупционная виктимность. Данные показатели основаны на базовом определении «показатели коррупционной пораженности» – абсолютные и относительные показатели, характеризующие объем, интенсивность, структуру, динамику и территориальное распределение коррупционных правонарушений и лиц, их совершивших⁸. Первый из таких показателей – специальный индекс коррупционной пораженности - отношение числа служащих, выявленных в течение определенного периода в связи с совершением коррупционных правонарушений, к общему числу служащих таких служб, органа или подразделения аппарата управления. Второй показатель – коэффициент коррупционной пораженности – число коррупционных правонарушений в течение определенного периода на определенной территории в расчете на 10 000 населения, проживающего на данной территории. Третий показатель – коррупционная виктимность – число физических и юридических лиц, подвергшихся в истекший период вымогательству со стороны служащих государственных или негосударственных организаций⁹.

Менее масштабными, но не менее важными для планирования и реализации антикоррупционных мероприятий являются данные, полученные в процессе деятельности подразделений по профилактике коррупции на государственной и муниципальной службе. Приведенные ниже индикаторы коррупции могут исчисляться исходя из сведений о коррупционных правонарушениях, выявленных как самими подразделениями, так и в рамках прокурорского надзора за соблюдением законодательства о противодействии коррупции в органах государственной власти или органах местного самоуправления. Наиболее рационально применение данных индикаторов на уровне субъекта РФ или крупного муниципального образования (городской округ, муниципальный район), позволяющих оперировать сведениями о выявленных коррупционных нарушениях в органах власти, входящих в соответствующую систему государственного или муниципального управления. При этом следует учесть,

Ассамблеи государств - участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. - 2004. - № 33. С. 225-260.

⁷ Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография. В 2 т. / под общ. ред. С. С. Сулакшина. - М. : Научный эксперт, 2008. С. 435-436.

⁸ Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора. Методические рекомендации [Электронный ресурс] // Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Сайт]. Режим доступа: <http://www.agprf.org/Nii/Nii-1.html>.

⁹ Кабанов П. А. Организационно-правовые аспекты прокурорского надзора за созданием и организацией деятельности Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное право и практика администрирования. - 2013. - № 1. С. 1-11 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.e-notabene.ru/al/article_405.html.

что подразделения по профилактике коррупции в органах власти могут выявлять только те коррупционные правонарушения, которые квалифицируются как дисциплинарные проступки.

О том, что тенденции реализации политики противодействия коррупции в современном российском обществе можно назвать положительными, свидетельствуют данные портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ. Всего в 2016 г. органами прокуратуры выявлено более 300 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции, принесено 44,8 тыс. протестов, внесено 67,7 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 72,6 тыс. лиц наказаны в дисциплинарном порядке, в том числе 383 лица уволены в связи с утратой доверия. По материалам прокуроров следственными органами возбуждено 3,7 тыс. уголовных дел¹⁰.

В истекшем году прокурорами инициировано более 360 процедур контроля за расходами чиновников, в суды направлено 29 исков об обращении в казну государства имущества, приобретенного на сокрытые доходы. Общая его стоимость превысила 350 млн. руб. По исполненным судебным решениям в доход государства обращено 12 объектов стоимостью более 34 млн. рублей.

По итогам прокурорских проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции свыше 9 тыс. лиц привлечены к административной ответственности, а сумма наложенных судами на виновных лиц штрафов превысила 1,1 млрд. рублей.

В целях восстановления интересов государства прокурорами в суды направлено свыше 2,7 тыс. исков с требованиями о возмещении ущерба, причиненного актами коррупции, а сумма исковых требований превысила 3,6 млрд. рублей. На постоянной основе осуществлялась антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. При этом основные усилия сосредоточены на исключении коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов, регулирующих наиболее значимые права граждан, затрагивающих интересы общества и государства. В 2016 г. в результате вмешательства прокуроров почти из 50 тыс. нормативных правовых актов исключено 57,4 тыс. коррупциогенных факторов.

Всего в прошлом году за совершение коррупционных преступлений осуждено 13 183 человека. Тем не менее, анализируя эти и другие открытые данные Генеральной прокуратуры о преступности в РФ, убеждаешься в том, что реализация антикоррупционной политики государства пробуксовывает, а тенденции реализации политики противодействия коррупции в современной России пока неустойчивы и противоречивы: положительные сдвиги сменяются отрицательными примерами. За 2016 г. Генеральной прокуратурой России по статье 290 УК РФ (получение взятки) зарегистрировано 5494 преступлений, а направлено в суд 4804 уголовных дела. По статье 291 УК (дача взятки) зарегистрировано 4598 преступлений, в суд направлено только 3682 дела.

В общей структуре зарегистрированных в России преступлений удельный вес коррупционных деяний составляет около 3%. Вместе с тем, по некоторым оценкам специалистов, более 95 % коррупционных деяний не регистрируются, не рассматриваются и не наказываются.

Таким образом, тенденции реализации политики противодействия коррупции в современном российском обществе можно назвать динамично положительными, однако эта работа далека от совершенства и результативность ее невысока. не соответствует прилагаемым усилиям и требованиям общества.

¹⁰ Показатели преступности России [Электронный ресурс] // Портал Правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ [Сайт]. Режим доступа: http://www.crimestat.ru/offenses_map.

Список литературы

1. Трансперенси Интернешнл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/blog>.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.
3. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 гг.» // Рос. газ. – 2016. – № 78. - С. 8-10.
4. Методика проведения регулярного мониторинга коррупционных проявлений, в том числе на основе взаимодействия с правоохранительными органами [Электронный ресурс] // Портал органов государственной власти Ярославской области [Сайт]. Режим доступа: <http://www.yarregion.ru/depts/ubb/docsPrograms>.
5. Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. - 2012. - № 7. - С. 15-17.
6. Методические материалы, одобренные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Официальный портал Республики Тыва [Сайт]. Режим доступа: <http://gov.tuva.ru/content/1364/>.
7. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 г. постановлением № 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств - участников Содружества Независимых Государств. - 2004. - № 33. - С. 225-260.
8. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография. В 2 т. / под общ. ред. С. С. Сулакшина. - М. : Научный эксперт, 2008.
9. Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора. Методические рекомендации [Электронный ресурс] // Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Сайт]. Режим доступа: <http://www.agprf.org/Nii/Nii-1.html>.
10. Кабанов П. А. Организационно-правовые аспекты прокурорского надзора за созданием и организацией деятельности Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов // Административное право и практика администрирования. - 2013. - № 1. - С. 1-11 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.e-notabene.ru/al/article_405.html.
11. Показатели преступности России [Электронный ресурс] // Портал Правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ [Сайт]. Режим доступа: http://www.crimestat.ru/offenses_map.