

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

А.Н. СУХАРЕНКО

Сухаренко Александр Николаевич, старший преподаватель Приморского института государственного и муниципального управления (ПИГМУ), аспирант кафедры уголовного права ЮИ ДВГУ, директор АНО "Центр изучения новых вызовов и угроз национальной безопасности", юрист.

В статье содержится краткий анализ состояния и тенденций антикоррупционной политики и существующих проблем ее реализации.

Ключевые слова: коррупция, взятки, безопасность.

Anticorruption policy of Russia: the state and problems
A.N. Sukharenko

Sukharenko Aleksandr Nikolaevich, senior teacher at the Primorskij institute of state and municipal management, degree-seeking student of the chair of criminal law at the Juridical institute of the Far-Eastern state university, director of the Autonomous non-commercial organization "Centre for studies of new challenges and menaces to the national security", lawyer.

The article contains a short analysis of the state and tendencies of anticorruption policy and the existing problems of realization thereof.

Key words: corruption, bribes, security.

В соответствии с п. 37 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537, сохраняющийся рост преступных посягательств, связанных с коррупцией, является одним из основных источников угроз национальной безопасности. В этой связи главным направлением государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должно стать совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с коррупцией <1>.

<1> Попова Н. [К вопросу о борьбе с коррупцией в сфере государственного управления](#) // Административное право и процесс. 2011. N 10; Корзун И. [Коррупция и как ей противодействовать](#) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 2; Мазурин С. [Влияние коррупции на национальную безопасность государства](#) // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 6.

Выводы разработчиков [Стратегии](#) подтверждают данные Следственного комитета России. Так, в 2012 г. уголовному преследованию за коррупционные преступления были подвергнуты 1568 лиц, обладающих особым правовым статусом, из которых 589 - выборные главы органов местного самоуправления, 509 - депутаты органов местного самоуправления, 34 - депутаты законодательных органов субъектов РФ, 41 - члены избиркомов, 42 - прокуроры и 11 - судьи <2>. Кроме того, с 2010 г. во взаимодействии с ФСБ и МВД России, а также контролирующими и надзорными органами была пресечена деятельность 99 организованных коррупционных групп и 4 преступных сообществ <3>. Среди "лидеров" по выявленным коррупционным преступлениям - правоохранительные органы. Второе место занимает сфера здравоохранения и соцобеспечения, а третье - образования и науки. При этом гораздо меньше коррупционных преступлений выявляется в банковской и страховой сфере, при использовании бюджетных средств, в сфере госзакупок и ЖКХ.

<2> Козлова Н. Неприкасаемых для СКР нет // Российская газета. 2013. 14 января.
<3> ИТАР - ТАСС. 27.09.2012.

Озабоченность масштабами данной проблемы разделяют также эксперты международной организации Transparency International (TI). Согласно соцопросу "Барометр мировой коррупции - 2013" 79% россиян назвали коррупцию серьезной проблемой. Наиболее коррумпированными, по их мнению, являются госслужба (92%), полиция (89%), судебная система (84%), законодательная власть (83%) и политические партии (77%). При этом россияне не видят прогресса в борьбе с коррупцией. Лишь 5% респондентов положительно оценивают действия властей в этой сфере, в то время как 77% называют их неэффективными. Остается добавить, что в Индексе восприятия коррупции (ИВК) за 2012 г. Россия заняла 133-е место из 176 возможных, встав в один ряд с самыми коррумпированными странами мира <4>.

<4> TI (2013): Global Corruption Barometer. Berlin.

В рамках антикоррупционной кампании Министерство труда и социального развития разработало алгоритм оценки и предотвращения коррупционных рисков среди госслужащих и сотрудников госкомпаний - полезную методичку, эффект от которой, однако, сильно зависит от вариантов применения. Полное наименование документа: Информация Минтруда России от 4 марта 2013 г. "[Обзор](#) рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки". В июне эти рекомендации были одобрены Президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции.

Документ призван исключить из их лексикона обороты, которые могут восприниматься окружающими как обещание дачи взятки, предложение дачи взятки, как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки. В частности, таковыми являются выражения: "вопрос решить трудно, но можно", "спасибо на хлеб не намажешь", "договоримся", "нужны более веские аргументы", "нужно обсудить параметры", "ну что делать будем?".

Что касается тем разговора, то при взаимодействии с гражданами и организациями запрещено затрагивать темы, которые могут восприниматься как просьба о даче взятки. К ним относятся, например: вопросы низкого уровня зарплаты и нехватки денег на реализацию тех или иных нужд; упоминание о желании приобрести то или иное имущество, получить ту или иную услугу, отправиться в турпоездку; сетование на отсутствие работы у родственников служащего, а также постановка вопроса необходимости поступления детей в образовательные учреждения и т.д.

В качестве коррупционного поведения может расцениваться регулярное получение подарков стоимостью менее 3 тыс. руб., посещение ресторанов совместно с представителями организации, которая извлекла, извлекает или может извлечь выгоду из решений или действий (бездействия) служащего или работника.

Перечень фраз, действий и жестов не является исчерпывающим.

Указанная информация должна доводиться до служащих и работников посредством учебных семинаров, бесед, лекций, практических занятий.

Рекомендации указывают 12 потенциально коррупциогенных функций в исполнительной власти, надзорных ведомствах и госкомпаниях. Наибольшую угрозу представляют полномочия по размещению госзаказов, распределение бюджетных ассигнований и трансфертов, надзор, действия с налогами и лицензирование. В этой связи органы власти и госкомпании должны составить внутренние перечни потенциально опасных должностей, исходя из объема полномочий, возможности личного усмотрения и возможности извлечения высокой коррупционной прибыли.

Чтобы снизить или устранить коррупционные риски в этих функциях и на этих должностях, предлагается реинжиниринг функций (перераспределение, дробление), регулярная ротация чиновников на опасных должностях, постоянные проверки своевременности принятия решений.

Минтруд предлагает сократить непосредственное общение госслужащих с организациями и гражданами и по возможности заменить его электронным документооборотом, ввести видеонаблюдение за приемом посетителей, совершенствовать механизм отбора должностных лиц для включения в состав проверяющих комиссий и рабочих групп.

Чиновники, работающие на коррупционно опасных должностях, обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах и имуществе членов своей семьи <5>. При этом предлагается обращать особое внимание на нарушителей административных регламентов, которые дарят начальникам дорогие подарки, устраивают на работу родственников и знакомых, требуют от заявителей не предусмотренные законом документы. Руководители госорганов обязаны изучать сигналы прессы и граждан о неподобающем поведении подчиненных и искажении ими сведений о доходах и расходах <6>.

<5> Указ Президента РФ от 8 июля 2013 г. N 613 "Вопросы противодействия коррупции" // СПС "КонсультантПлюс".

<6> Методичная борьба // Ведомости. 2013. 14 февраля.

Следует отметить, что это не единственные антикоррупционные инициативы Минтруда. В сентябре 2012 г. Министерство разработало методичку для федеральных органов исполнительной власти, имеющих контрольные и надзорные функции, которые с 1 декабря 2013 г. в качестве антикоррупционной меры будут производить ротацию сотрудников руководящего звена. Теперь все чиновники, занимающие должность категории "руководитель" в территориальных органах федеральных ведомств (осуществляющих контрольные и надзорные функции), каждые 3 - 5 лет будут вынуждены менять должность и место службы. Конкретный срок, на который чиновника будут переводить на другую должность, определят с учетом возможности возникновения "коррупционных рисков" при долгом занятии должности. Ротация госслужащих осуществляется в целях изменения содержания их должностных обязанностей и круга лиц, с которыми они взаимодействуют, посредством последовательной смены их подчиненности и (или) места прохождения службы <7>.

<7> Козлов П. При ротации чиновникам дадут бесплатно перевезти 20 т багажа // Известия. 2012. 19 сентября.

Тогда же Минтруд разработал концепцию регламента, а также таблицу оценки показателей эффективности борьбы кадровых служб министерств и ведомств с коррупцией. Предлагаемые параметры оценки были одобрены Минэкономразвития. На первом этапе госорганы заполняют форму, содержащую показатели оценки эффективности деятельности подразделений, и направляют ее в уполномоченный Правительством РФ орган исполнительной власти. При наличии у федерального органа территориальных подразделений информация по ним подлежит обобщению в центральном аппарате федерального органа. После анализа этой информации Минтруд выборочно проверит документы и оценит эффективность борьбы с коррупцией по целому ряду критериев. Каждый критерий (всего их свыше 50) разделен на 10 блоков - имеет определенное количество баллов. Например, будет оцениваться наличие сотрудников с опытом работы в антикоррупционной сфере и регулярное просвещение чиновников по "антикоррупционной тематике". Выполнение этих пунктов добавит в рейтинг ведомства сразу 3 балла.

Также будут смотреть, насколько точно сотрудники ведомств представляют сведения о своих доходах и имуществе, а кадровые подразделения следят за достоверностью данных. Оповещение руководства о выявленных нарушениях поднимет рейтинг ведомства на 0,2 балла. Еще 2 балла полагается, если данные по всем чиновникам публикуются в Интернете в положенный срок, а на сайте хранится статистика и за предыдущие годы.

Значительная роль в оценке внутренней работы ложится на кадровые службы ведомств. Их будут стимулировать к тому, чтобы они сообщали обо всех случаях предложения служащим "решить вопрос" за взятку. Их нужно будет фиксировать в специальном журнале регистрации и в установленный срок доводить до руководства. Прилежное выполнение этих требований в сумме

добавит ведомству еще 3 балла.

Кадровые службы также должны будут принимать от служащих, фиксировать и проверять информацию об их доходах "от иной оплачиваемой деятельности", наличии у них ценных бумаг и передаче их в доверительное управление. По каждому из блоков должны быть созданы базы данных, где отмечаются все соответствующие критерию служащие. Обо всех случаях возникновения конфликта интересов, связанных с владением ценными бумагами, должны докладывать руководству ведомства.

Более того, кадровым службам будет поручено отслеживать дальнейшее трудоустройство уволившихся из ведомства сотрудников. Например, они будут вести базу данных экс-служащих, нанимающихся в организации, с которыми они взаимодействовали на госслужбе, - если новая месячная зарплата ушедшего будет больше 100 тыс. рублей. Это будет "вознаграждаться" половиной балла.

Для увольняющихся чиновников будут проводиться семинары, где им расскажут о тех ограничениях, которые на них накладывает их нынешняя работа, и обязанности сообщить о своем следующем месте работы (0,3 балла). Если новый работодатель бывшего чиновника сообщил в ведомство о том, что он принят на работу, а тот это утаил, кадровики должны будут сообщать руководству об этом. За выполнение этого пункта министерству начислят 3 балла.

Качество информации и ее полнота на официальном сайте ведомства будут также в сфере внимания Минтруда. К примеру, все факты коррупции и нарушения служащими требований к поведению предполагается публиковать в интернет-приемной (1,2 балла). Также должна работать "горячая линия" по вопросам противодействия коррупции (1,3 балла). Работой сайта оценка ведомства ограничиваться не будет. Чтобы получить еще 1,5 балла, кадровики должны будут не менее одного раза в неделю искать в Интернете все сообщения о коррупции, к которой могут быть причастны сотрудники ведомства. Эта информация должна попадать на стол к руководителю не позднее чем в 3-дневный срок (1,5 балла). В то же время если кадровики уже знали более чем о 90% случаев (о которых написали в прессе) со служащими и сами начали проверку на предмет наличия коррупционной составляющей, то это приносит 6 баллов. Столько же баллов ведомство получит, если они сами инициировали более 90% случаев проверок, которые в итоге закончились привлечением служащих к уголовной ответственности.

После анализа этих критериев ведомство может набрать не более 80 баллов. Оставшиеся 20, если в голосовании на сайте вариант ответа "низкий уровень коррупции" наберет большинство, им добавят интернет-пользователи. Если же они посчитают, что уровень коррупции в ведомстве "средний" или "высокий", то госорган получит лишь 10 или 5 баллов соответственно <8>.

<8> Козлов П. Госорганы получают официальный рейтинг коррумпированности // Известия. 2012. 7 сентября.

Несмотря на все усилия властей и принятие антикоррупционного законодательства, Россия по-прежнему остается одним из мировых "лидеров" в этом виде преступлений. Об этом наглядно свидетельствуют исследования Всемирного банка (ВБ) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) о состоянии деловой среды и ситуации в российских компаниях <9> и Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) <10>.

<9> The World Bank Group: BEEPS At-A-Glance 2011 Russia. Wash. D.C. 2013.

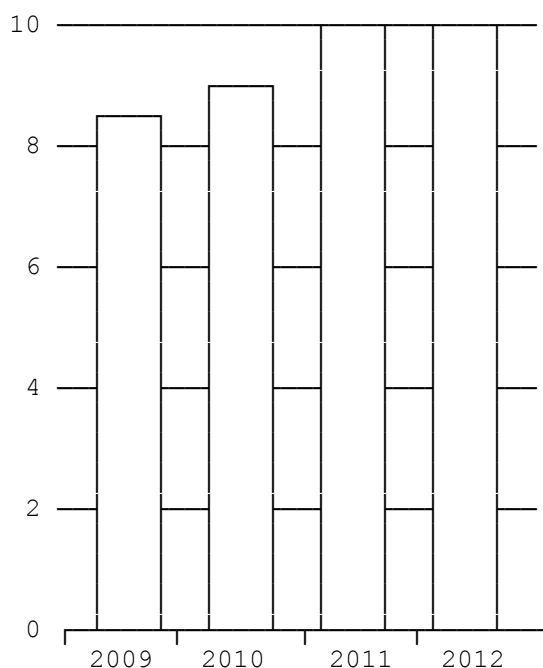
<10> WEF: Global Competitiveness Report 2012 - 2013. Geneva. 2012.

Не внушают оптимизма и расчеты российских экспертов. Согласно исследованию, проведенному Национальным рейтингом прозрачности закупок (НРПЗ), потери от госзакупок по завышенным ценам в 2012 г. оцениваются на уровне 275 млрд. рублей (см. рис.). При этом уровень завышения цен в федеральном сегменте составляет 8,5%, что гораздо больше, чем в регионах (4,2%) и муниципалитетах (5,5%) <11>.

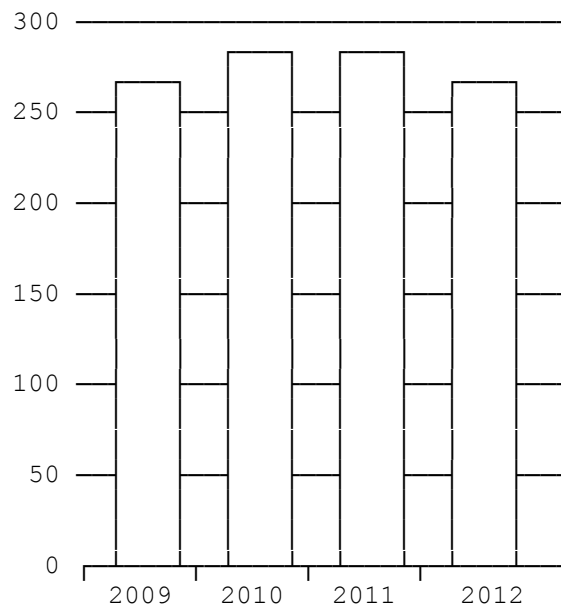
<11> Пресс-релиз НРПЗ от 10.12.2012. Участниками рейтинга являются 300 государственных и коммерческих структур. Экспертами были оценены 79 федеральных органов исполнительной

власти, администрации 83 субъектов РФ, 50 крупнейших муниципальных заказчиков, более 100 крупнейших субъектов и более 70 крупнейших российских компаний частного сектора.

ДИНАМИКА УРОВНЯ ЗАВЫШЕНИЯ ЗАКУПОЧНЫХ ЦЕН - ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКУПЩИКИ, %



ПОТЕРИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ОТ ЗАКУПОК ПО ЗАВЫШЕННЫМ ЦЕНАМ, 2009 - 2012 (БЕЗ УЧЕТА ИНФЛЯЦИИ), МЛРД. РУБ.



Источник: НП "НАУЭТ"

Динамика коррупции в сфере госзаказа

По поручению Президента с 2010 г. Следственный комитет РФ занимался расследованием нарушений при закупках компьютерных томографов. В результате за два года было возбуждено 138 уголовных дел, предъявлено обвинение 111 лицам, из которых 70 - бывшие или действующие чиновники. В их числе 32 руководителя департаментов или министерств здравоохранения субъектов РФ. Общий ущерб по этим уголовным делам составил 4,7 млрд. рублей <12>.

<12> ИТАР - ТАСС. 15.01.2013.

Обратная сторона коррупции - низкая эффективность борьбы с коррупционерами. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2012 г. лишь каждый двенадцатый осужденный за коррупцию (506 человек) получил реальный срок. Из них каждый пятый либо уже вышел, либо готовится выйти на свободу: срок до года получил 101 коррупционер. Самые большие сроки - от 8 до 10 лет - получили восемь осужденных. Еще 1,5 тысячи осуждены условно. При этом всего 10 коррупционеров были приговорены к исправительным работам, 63 - лишены права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, а 56 - не были наказаны вовсе.

Основным наказанием для взяточников стал кратный штраф, когда платить приходится в десятки раз больше того, что хотел взять. В прошлом году более 3,8 тыс. осужденных были приговорены к различным штрафам. Причем из назначенных 2 млрд. штрафов в казну поступило лишь 155 млн., а по остальным предусмотрена рассрочка до пяти лет. Кроме того, каждый второй осужденный просил заменить ему штраф лишением свободы в связи с неимением средств для его погашения. К конфискации имущества были приговорены лишь 7 коррупционеров, в том числе трое взяточдателей.

Всего же в 2012 г. по уголовным делам коррупционной направленности было осуждено более 6 тыс. человек. Иначе говоря, по 16,5 коррупционера в день. При этом 298 таких уголовных

дел было прекращено, а 87 обвиняемых были оправданы. Семь оправданных оказалось среди подозревавшихся в получении взятки чиновников, занимавших госдолжность РФ или одного из регионов, а также возглавлявших какой-либо муниципальный орган. По остальным пяти частям ст. 290 УК было оправдано еще 23 чиновника и еще 36 были отпущены на свободу в связи с прекращением уголовных дел. Примечательно, что лишь 76 человек были осуждены за взяточничество в размере более 1 млн. руб. Однако за взятку до 500 рублей были осуждены 926 человек <13>.

<13> Куликов В. Сыграли по-крупному // Российская газета. 2013. 19 июня.

В этой связи остается уповать на [Постановление](#) Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. N 24 "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях" <14>, призванное упорядочить судебную практику. Согласно Постановлению предметом взяточничества наряду с деньгами, ценными бумагами, иным имуществом, может быть незаконное предоставление чиновнику любых имущественных выгод, в том числе освобождение его от имущественных обязательств (например, выдача кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатные либо по заниженной стоимости предоставление турпутевок, ремонт квартиры, строительство дачи, передача автотранспорта для его временного использования, прощение долга или исполнение обязательств перед другими лицами). Ответственность за взяточничество наступает независимо от времени получения чиновником взятки - до или после совершения им действий (бездействия) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, а также независимо от того, были ли указанные действия (бездействие) заранее обусловлены взяткой или договоренностью с ним о передаче за их совершение взятки. Получение чиновником денег за действия, входящие в его полномочия, будут квалифицировать как взятку, независимо от его намерения совершить эти действия. Заключение чиновником договора на поставку товаров в обмен на вознаграждение ("откат") будут расценивать как взятку, а если сумма сделки заведомо превышала рыночную стоимость товаров или услуг, то он должен отвечать и за взятку, и за растрату вверенного имущества.

<14> Российская газета. 2013. 17 июля.

Литература

1. Попова Н. [К вопросу о борьбе](#) с коррупцией в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2011. N 10.
 2. Мазурин С. [Влияние коррупции на национальную безопасность](#) государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 6.
 3. Корзун И. [Коррупция и как ей противодействовать](#) // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 2.
 4. Козлова Н. Неприкасаемых для СКР нет // Российская газета. 2013. 14 января.
 5. Козлов П. При ротации чиновникам дадут бесплатно перевезти 20 т багажа // Известия. 2012. 19 сентября.
 6. Методичная борьба // Ведомости. 2013. 14 февраля.
 7. Куликов В. Сыграли по-крупному // Российская газета. 2013. 19 июня.
 8. [Указ](#) Президента РФ от 8 июля 2013 г. N 613 "Вопросы противодействия коррупции" // СПС "КонсультантПлюс".
 9. Российская газета. 2013. 17 июля.
-