

## Направления формирования и реализации государственной антикоррупционной политики в модернизации России

**Коловангин Петр Михайлович**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург)  
Научный руководитель программ антикоррупционной подготовки государственных служащих  
Кандидат экономических наук, доцент  
piotrintellect@yandex.ru

### РЕФЕРАТ

Как и кем формировалась государственная политика противодействия коррупции в современной России? Насколько правильно определены и устойчивы ее основания? Почему в стране сохраняется заведомо высокий уровень коррупционных связей и отношений во многих сферах госуправления и экономики, каковы потери? Как, какими методами и кем в России ведется борьба с коррупцией? В каких направлениях надо далее энергично действовать, чтобы качественно изменить ситуацию в национальной экономике к лучшему? Как снизить коррупционные риски в процессе модернизации и инновационного развития экономики? Размышлениям над этими вопросами и посвящено данное исследование.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

коррупция, коррупционные преступления, государственная политика противодействия коррупции, инновационное развитие экономики, суверенитет

Kolovangin P. M.

## Main Trends in Formation and Implementation of State Anti-Corruption Policy in Modern Russia

**Kolovangin Piotr Mikhaylovich**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
North-West Institute of Management (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
Scientific Coordinator of programs of anti-corruption training of civil servants  
PhD in Economics, Associate Professor  
piotrintellect@yandex.ru

### ABSTRACT

Who and how formed state policy of anti-corruption in modern Russia? How correctly it's bases were defined and how steady are them? Why in the country incredibly high level of corruption communications and relations in many spheres of a state administration and economy? How, what methods and whom in Russia conduct fight against corruption? In what directions it is necessary to work vigorously further qualitatively to change a situation in national economy to the best? How to reduce corruption risks in the course of modernization and innovative development of economy? This research is also devoted to reflections over these questions.

### KEYWORDS

corruption, corruption crimes, state policy of anti-corruption, innovative development of economy, sovereignty

В период с 1991 г., за 27 лет рыночных преобразований в РФ, коррупция не только возникла, но и превратилась в России в системную проблему для общества и государства. Это проявляется в масштабах коррупционного поражения национальной экономики, качестве и количестве коррупционных преступлений и других показателях, в дискредитации органов власти и управления, в непомерном материальном и моральном ущербе для общества. В конце января 2016 г. глава администрации президента РФ С. Б. Иванов дал качественную оценку состояния дел, влияния коррупции и сделал вывод о том, что именно она «несет прямую угрозу безопасности и суверенитету страны». Это заявление прозвучало на семинаре-совещании для высших должностных лиц страны — губернаторов, руководителей региональных законодательных органов власти и мэров крупных городов России с участием Президента России В. В. Путина.

Как же формировалась государственная политика противодействия коррупции? Насколько правильно определены и устойчивы ее основания? Почему в стране сохраняется заведомо высокий уровень коррупционных связей и отношений во многих сферах жизнедеятельности? Как, какими методами и кем в России ведется борьба с коррупцией? В каких направлениях надо далее

энергично действовать, чтобы качественно изменить ситуацию в национальной экономики к лучшему? Как снизить коррупционные риски в процессе инновационного развития экономики? Размышлениям над этими вопросами и посвящено данное исследование.

Анализ общественных настроений и конкретных действий власти показывает, что уровень угрозы и влияния коррупции были адекватно оценены обществом и оно потребовало от государства принятия решительных мер противодействия. Государственная власть поэтапно сформировала и стала проводить государственную антикоррупционную политику. На этом пути были и саботажи заинтересованных сил, и конкретные задержки, например, базовый закон «О противодействии коррупции» был принят только в декабре 2008 г. через 16 лет после начала в стране коррупционной вакханалии. За это время издержки государства составили сотни миллиардов украденных у народа бюджетных средств и неуплаченных налогов.

Исследование конкретных антикоррупционных действий власти и анализ антикоррупционного законодательства позволяет нам сделать вывод о том, что эта политика проводится в трех основных направлениях:

- 1) в направлении предупреждения (комплекс мер по профилактике) коррупции. Данное направление является приоритетным, на него возлагается задача формирования в обществе атмосферы нетерпимости коррупции;
- 2) в направлении борьбы с коррупцией (выявление, раскрытие, пресечения коррупционных преступлений и правонарушений, а так же введения системы наказаний за них). Меры, образующие второй элемент системы противодействия коррупции — борьбу с коррупцией, регулируются Конституцией РФ, 273-м Федеральным законом «О противодействии коррупции», 79-м Федеральным законом «О государственной гражданской службе», Уголовным кодексом РФ, Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», другими федеральными законами, определяющими полномочия правоохранительных органов<sup>1</sup>;
- 3) в направлении минимизации (ликвидации) последствий коррупции.

Что мы понимаем под словосочетанием: государственная политика противодействия коррупции? Это система мер противодействия коррупции, утвержденных надлежащим образом и скоординированных по целям и времени их осуществления. Такая система, закреплённая за исполнителями, обеспеченная в финансовом, кадровом и пропагандистском планах, именуется государственной политикой.

Наряду с нормативным регулированием в системе мер государственной политики по противодействию коррупции важное место занимают также:

- организационные меры;
- кадровые меры;
- финансовые и иные материальные меры;
- пропагандистские и просветительские меры.

Проведенный в данном исследовании анализ позволяет сделать вывод о том, что по всем названным направлениям проведен весьма впечатляющий объем работы. Государственная политика в области противодействия коррупции, является одним из самых приоритетных направлений современной государственной внутренней и внешней политики Российской Федерации, которая в настоящий момент:

- выражает неприятие коррупции обществом и государством;
- состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности государственных органов, муниципальных органов и институтов гражданского общества по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с нею и минимизации (ликвидации) негативных ее последствий.

Для выработки системы мер государственной политики в области противодействия коррупции Президентом Российской Федерации 19 мая 2008 г. был издан Указ № 815 «О мерах по противо-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

действию коррупции», которым образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

В конце 2008 г. впервые был принят пакет антикоррупционных законов РФ:

- Федеральный конституционный закон, вносящий изменения в ст. 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»;
- базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- два Федеральных закона, вносящие изменения почти в 30 федеральных законов.

Президентом Российской Федерации был издан ряд указов, регулирующих порядок представления государственными сведениями служащими сведений о своих доходах и об имуществе и доходах и об имуществе супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, проверке этих сведений и размещении информации на сайтах в интернете.

Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и новая редакция Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 гг. Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг. В последующий период принимались Национальные планы сроком на 2 года каждый<sup>1</sup>.

Одним из важнейших направлений при реализации государственной антикоррупционной политики является задача по коренному перелому общественного сознания, формированию в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции.

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для достижения этой цели последовательно решаются следующие три задачи:

- формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;
- организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции;
- обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Разработка основных положений государственной политики в области противодействия коррупции и пакета обеспечивающие ее антикоррупционных законов строилась на определенных принципах.

**Основными принципами государственной политики** противодействия коррупции являются:

- признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;
- использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции;
- стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

На данном этапе основные усилия государственных и общественных институтов сосредотачиваются на мерах по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе, а также в корпоративном секторе экономики.

**Государственная политика противодействия коррупции реализуется:**

- при формировании и исполнении бюджетов всех уровней;
- путем решения кадровых вопросов;
- в ходе осуществления права законодательной инициативы и принятия законодательных

<sup>1</sup> Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и новая редакция Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы.

(нормативных правовых) актов;

- в ходе контроля за исполнением законодательства Российской Федерации и выполнением мероприятий Национальных планов противодействия коррупции;
- путем обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Российской Федерации;
- путем оказания содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;
- путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

**Правовую основу противодействия и борьбы с коррупцией образуют:**

- Конституция Российской Федерации.
- Международно-правовые акты (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (31 октября 2003 г.), Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, касающаяся международного сотрудничества (27 января 1999 г.)<sup>1</sup>;
- Федеральные законы. Среди них: Федеральные законы «О противодействии коррупции», «О полиции», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности», ГК России, КоАП России, УК России, УПК России, и другие. Особое значение на данном этапе имеет Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».
- Профильные Указы Президента Российской Федерации (приведены в списке<sup>2</sup>).

Правовую основу противодействия коррупции наряду с Конституцией и федеральными законами образуют и международно-правовые акты. Однако, внедрение их положений в законодательство России должно осуществляться с учетом социальных и правовых особенностей нашей страны. Это в частности относится к Конвенции ООН против коррупции.

Проведенный комплексный анализ закрепленного в законодательстве Российской Федерации

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г. и от 30 декабря 2008 г.); Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.; Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.); Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.).

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»; Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»; Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы»; Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

и применяемого на практике механизма противодействия коррупции, позволяет сделать вывод о том, что он представляет собой систему, включающую ряд взаимоувязанных и в то же время относительно самостоятельных элементов. Приоритетными признаны меры предупреждения коррупции. Но важно понимать, что сюда относятся. К мерам предупреждения, призванным сузить возможности коррупционного поведения госслужащих и граждан относятся, в частности:

- 1) создание во всех государственных органах власти и управления подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, это базовые опорные организационные структуры по осуществлению антикоррупционной политики;
- 2) введение обязанности представления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующими категориями государственных и муниципальных служащих и лицами, замещающими руководящие должности Центрального банка России, ПФР, социальных фондов, в государственных корпорациях. Обязанность распространена на поименованных членов их семей;
- 3) проведение подразделениями по профилактике коррупционных правонарушений проверок достоверности представляемых сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых соответствующими категориями государственных и муниципальных служащих, а также лицами, замещающими руководящие должности Центрального банка России, ПФР, социальных фондов, в государственных корпорациях, и поименованными членами их семей;
- 4) введение и осуществление обязательной антикоррупционной экспертизы государственных нормативных правовых актов и их проектов;
- 5) формирование механизма по разрешению конфликта интересов — создание и активизация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению всех государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- 6) обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя и правоохранительные органы обо всех без исключений обращениях к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- 7) установление ограничения для бывших государственных или муниципальных служащих в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы и получение ими согласия замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего;
- 8) ограничения на получение подарков от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения) в связи с исполнением должностных обязанностей (3 тыс. руб.; налог с 4 тыс.);
- 9) запрет на выезд в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств иных физических и юридических лиц;
- 10) установление запрета на исполнения незаконных приказов;
- 11) введение административной ответственности юридических лиц за передачу от имени или в интересах юридического лица «взятки» должностному лицу;
- 12) существенное ограничение возможности государственных органов проводить проверки соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных для их деятельности правил.

Этот комплекс мер при реализации в системном виде дает свои положительные результаты. За последние годы уменьшилось число россиян, которые считают, что в стране высокий уровень коррупции. По данным Фонда общественного мнения, если в марте 2013 г. таковых было 84%, то в декабре 2014 г. — 66%.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод, что в стране создана и успешно реализуется современная нормативная правовая база противодействия коррупции, отвечающая принципам международных конвенций, к которым присоединилась Россия. На этой основе сформирована национальная стратегия, разрабатываются и исполняются национальные планы противодействия коррупции. Государственная политика России в области противодействия коррупции на начало 2016 г. охватывает деятельность всех ветвей власти и всех органов государственного и муниципального управления, в деятельность которых введены антикоррупционные стандарты, меры контроля и разные виды ответственности.

По нашему мнению, наиболее эффективными является ряд элементов антикоррупционной политики.

- 1) Создание системы подразделений органов власти субъектов федерации по профилактике коррупционных правонарушений, создание системы подобных подразделений кадровых служб всех органов государственной власти и управления. Возложение на них задач по системной реализации комплекса антикоррупционных мер, входящих в содержание государственной политики противодействия коррупции.

В соответствии с Указом президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 во всех субъектах РФ созданы специальные уполномоченные подразделения органов власти субъектов по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Основными задачами данных органов субъекта Российской Федерации являются:

- формирование у лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, муниципальных служащих и граждан нетерпимости к коррупционному поведению;
  - профилактика коррупционных правонарушений в высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
  - осуществление контроля за соблюдением лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации и лицами, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
  - обеспечение соблюдения государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации требований законодательства Российской Федерации о контроле за расходами, а также иных антикоррупционных норм<sup>1</sup>.
- 2) Разработка и законодательное принятие мер, направленных на обеспечение соблюдения всеми государственными служащими России системы запретов, ограничений и требований, установленных для них в целях противодействия коррупции.
  - 3) Введение обязательной антикоррупционной экспертизы государственных нормативных правовых актов органов государственной власти и их проектов, разработка и применение методик такой экспертизы.
  - 4) Введение системы обязательного декларирования государственными и муниципальными служащими своих доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера, а так же доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера, и поименованными членами их семьи.

### **Несколько замечаний аналитического характера о реализации второго направления государственной политики, о практике борьбы с коррупцией в России**

Для начала отметим, что Юридическая ответственность за коррупцию введена базовым Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Именно в нем закреплены правовые основы юридической ответственности физических лиц за коррупционные правонарушения.

Так, в ст. 13 указанного выше Закона за совершение коррупционных правонарушений в зависимости от состава совершенного правонарушения предусмотрены: уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

**Уголовная ответственность** за совершение коррупционных преступлений предусмотрена соответствующими статьями Уголовного Кодекса РФ. При этом обратим внимание на то, что Уголовный кодекс РФ не употребляет понятие «коррупционное преступление» как таковое. Его элементы использованы в разных уголовных составах, большинство из них объединено в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Тем не менее именно названная глава объединяет наиболее распространенные коррупционные составы преступлений:

<sup>1</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 во всех субъектах РФ созданы специальные уполномоченные подразделения органов власти субъектов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, наделенные указанными полномочиями.

- а) злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- б) нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1);
- г) незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289);
- д) получение взятки (ст. 290);
- е) дача взятки (ст. 291).

В ноябре 2015 г., на шестой сессии Конференции государств — участников Конвенции ООН против коррупции в Санкт-Петербурге, глава администрации президента России доложил, что Россия ведет бескомпромиссную борьбу с мздоимством. По его мнению уголовные дела и аресты губернаторов Александра Хорошавина и Вячеслава Гайзера, а далее Леонида Маркелова и Александра Цветкова, и других руководителей регионов подтвердили реальность сегодняшнего дня: высокое положение не защищает чиновника от уголовного преследования за коррупцию. И такой вывод, по нашему мнению, соответствует действительности. Это же подтверждает арест бывшего ведущего федерального министра экономики Улюкаева и его осуждение за взятку на 9 лет лишения свободы.

В этой связи обращу внимание на позицию министра юстиции РФ Александра Коновалова. В одном из интервью «Российской газете», где он поставил под сомнение объективность рейтинга восприятия коррупции Transparency International и заявил, что у России есть все необходимое для успешной борьбы с коррупцией.

Однако зарубежные аналитики зачастую обращают внимание на то, что наша высшая отечественная бюрократия не редко воспринимает международные методы замеров коррупции, рекомендации по ее искоренению и международные антикоррупционные нормы, как посягательство на национальный суверенитет и собственные руководящие прерогативы. Россия при этом не может похвастаться ни особой эффективностью собственных антикоррупционных институтов, ни китайской суровостью в области наказания избирательно снятых с поля власти обнаглевших царедворцев.

Это подтверждают, например, итоги коррупционного расследования в отношении бывшего министра обороны РФ Сердюкова и его ближайшего окружения, вызвавших широчайший общественный резонанс в России. Гуманность суда в отношении фигурантки дела — Е. Васильевой, обвиненной по делам о многомиллиардных хищениях в министерстве обороны, породило в обществе вывод о том, что антикоррупционное законодательство у нас применяется избирательно. Упомянутые в ноябре 2015 г., на шестой сессии Конференции государств — участников Конвенции ООН против коррупции в Санкт-Петербурге, главой администрации президента России 4000 чиновников, привлеченных к дисциплинарной ответственности, и 272 уволенных по итогам проверки 1,5 млн деклараций, — многими воспринимаются как капля в море.

Рост числа привлеченных к ответственности за взяточничество не только радует, но и порождает много вопросов специалистов. В частности: а не отражает ли это имитационный характер варианта борьбы с коррупцией? Что же порождает подобные вопросы? В этом отношении определенный интерес представляют замечания и выводы исследователей Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Авторы обратили внимание на то, что количество обвиняемых в получении или даче взяток за незаконные действия выросло в 2012–2014 гг. в 5,5 раза — с 934 до 5119, но 80% таких дел — это взятки меньше 10 000 руб. Рост числа осужденных по тяжким коррупционным составам — результат перекалфикации чиновных преступлений в сторону ужесточения ответственности<sup>1</sup>.

Изучение данного вопроса, при ближайшем рассмотрении, выявило следующую картину. Начиная с 2008 г. каждые два года указом президента страны утверждается Национальный план противодействия коррупции. Эти планы ставят конкретные задачи и перед правоохранительными органами.

Наш анализ исполнения заданий данных планов позволяет сделать вывод о том, что борьба с коррупцией не только декларируется, но и реально организуется как одно из приоритетных направлений правоохранительной работы государства. Но в этой работе есть ряд особенностей на которые нужно обратить внимание.

Так, в статистических формах различных ведомств, сплошь и рядом — от полиции до судов — предусмотрены отдельные графы для учета преступлений коррупционной направленности. Однако, по данным Судебного департамента при Верховном суде РФ, на практике размеры взяток по коррупционным делам, доходящим до суда, до сих пор остаются весьма скромными. Так, в 2014 г.

<sup>1</sup> См. Разогрева А., Четверикова И. Симуляция борьбы с коррупцией. Впечатление усиления борьбы с коррупцией достигнуто манипуляциями с правоприменением. Статья опубликована в «Ведомостях» № 3934 от 08.10.2015 под заголовком: Extra Jus: Симуляция борьбы.

в 80% случаев осуждения размер взятки не превышал 10 000 руб. Причем по сравнению с 2011 г. медианный размер взятки по направляемым в суды делам упал с 7500 до 2500 руб. в 2013 г. То есть в половине всех дел сумма взятки была ниже указанных цифр. Мы видим еще большее измельчение коррупционных дел.

При уменьшении фактических размеров взяток по направленным в суд делам наблюдается, тем не менее, значительный рост количества тяжких и особо тяжких дел. Особенно это касается дел о даче или получении взяток за совершение незаконных действий. Обнаружилась такая странная тенденция: количество обвиняемых в получении или даче взяток за незаконные действия выросло в 5,5 раз (с 934 в 2012 г. до 5119 в 2014 г.), в то время как количество обвиняемых в совершении коррупционных преступлений небольшой тяжести сократилось в 3 раза.

Казалось бы, это должно быть позитивным сигналом — наконец, начали бороться пусть не с крупными коррупционерами, но, по крайней мере, против заведомо нелегальных противоправных действий и решений, принимаемых служащими за вознаграждение. Но такая тенденция скорее обусловлена не переориентацией правоохранительных органов на выявление наиболее общественно опасных случаев коррупции. По сути, мы имеем дело с новым расширительным толкованием пленумом Верховного суда России незаконности действий при взяточничестве, высказанным в середине 2013 г. Теперь этот признак охватывает любое отклонение от объема полномочий должностного лица, а также любое нарушение процедуры, даже если содержательно действие является законным. Например, когда нарушена процедура выдачи лицензии, хотя фактически получатель лицензии подходит под выдвигаемые требования. Учитывая чрезмерную зарегулированность любой деятельности, практически в любом принятии решения госслужащими можно найти нарушения. Соответственно, то, что раньше считалось преступлением небольшой тяжести с максимальным лишением свободы сроком до 2–3 лет, сейчас квалифицируется по более тяжким частям коррупционных статей.

Рост количества дел о взятках за совершение незаконных действий связан с тем, что только тяжкие и особо тяжкие составы коррупционных преступлений напрямую обозначены в качестве показателя оценки деятельности территориальных органов МВД РФ, а именно МВД поставляет основной поток коррупционных дел (около 84% по открытым данным Генпрокуратуры). В итоге независимо от суммы при квалификации взятки за незаконные действия преступление считается тяжким и положительно учитывается при оценке сотрудников полиции.

В настоящее время в стране сохраняется высокий уровень коррупционной преступности. В 2017 г. в РФ было выявлено 29 634 совершенных преступлений коррупционной направленности. Об этом свидетельствуют данные Генпрокуратуры РФ о состоянии преступности в РФ за 12 месяцев 2017 г. Сборник подготовлен на основании формы федерального статистического наблюдения № 4-ЕГС<sup>1</sup>.

Наблюдается снижение числа зарегистрированных преступлений данного вида к 2016 г. (–10%). Из них выявлено сотрудниками СКР — 868 преступлений. Органами внутренних дел МВД РФ выявлено 22 619 преступлений, а 64 преступления выявлены сотрудниками таможенных органов<sup>2</sup>.

В общей структуре всех коррупционных преступлений, совершенных в стране выделяются взяточничество (стт. 290, 291, 291.1, 291.2 УК РФ) и злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) составляет 0,11%<sup>3</sup>.

В суды направлено 26 932 предварительно расследованных дела.

В 2017 г. правоохранительные органы в России выявили взятку почти на 7 млрд рублей. Общий объем взяток, выявленных МВД, СКР, ФСБ в 2017 г., составил 6,7 млрд руб. По сравнению с 2016 г. этот показатель вырос почти втрое — тогда сумма всех зарегистрированных взяток не превышала 2,3 млрд руб<sup>4</sup>.

## Оценка Счетной палатой современной коррупциогенной ситуации в РФ

Как сообщила пресс-служба Кремля, в ходе доклада 4 декабря 2017 г. Президенту РФ, глава Счетной палаты Татьяна Голикова сделала заявление о том, что количество финансовых нарушений в стране постоянно возрастает. «Если в 2016 году их было выявлено 3855 на сумму 965 млрд руб.,

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное управление правовой статистики и информационных технологий «Состояние преступности в России за январь — декабрь 2017 года». М., 2018. С. 32.

<sup>2</sup> Там же, с. 24.

<sup>3</sup> Там же, с. 27.

<sup>4</sup> Источник: [https://pasm.ru/archive/205291/?utm\\_medium=live&utm\\_campaign=deep&utm\\_source=1foot](https://pasm.ru/archive/205291/?utm_medium=live&utm_campaign=deep&utm_source=1foot).

то за 11 месяцев 2017 года — это уже 3980 нарушений, допущенных органами власти и должностными лицами, на сумму 1,556 трлн руб.». По данным Генеральной прокуратуры сумма потерь только по выявленным коррупционным преступлениям составила 150 млрд руб.

В отчете за 2016 г., который ранее опубликовала Счетная палата, говорилось, что число финансовых нарушений при использовании бюджетных средств в 2016 г. возросло на 87%, до 965,8 млрд руб., по сравнению с 2015 г. В 2015 г. ведомство выявило нарушений на сумму 516,5 млрд руб. В основном нарушения ведомство нашло в сфере государственных закупок (56%, 541,3 млрд руб.). Более 35%, 339,3 млрд руб., — это нарушения при ведении бухгалтерского учета.

Конечно, Счетная палата активизирует проверочную деятельность Генеральной прокуратуры РФ. По данным первого заместителя Генерального прокурора России Александра Буксмана, прокуратура страны только за 9 месяцев 2017 г. провела 205 тыс. проверок и направила 5 тыс. заявлений в суды.

«В результате чего 48 тысяч должностных лиц были привлечены к дисциплинарной ответственности, 5,5 тыс. — к административной, а также было заведено 2,6 тысяч уголовных дел. В 2017 г. в 4 раза, по сравнению с 2016 г., увеличилось количество лиц, уволенных в связи с утратой доверия, их количество составляет 900 человек», — пояснил первый заместитель Генерального прокурора. Он подчеркнул, что 90% нарушений госслужащими антикоррупционного законодательства — неполное и недостоверное декларирование своего имущества. «Например, руководитель ФГУП „Россети“ скрыл свои доходы и был уволен в связи с утратой доверия. Но прокуроры также контролируют расходы чиновников. Это непросто, не все механизмы отработаны. Поэтому в 2017 г. зафиксировано 2,3 тысячи нарушений против 4 тысяч за прошлый период. Общая сумма взыскиваемого имущества составила 3 миллиарда рублей. В доход государства перешли: транспортные средства, земельные участки и дома»<sup>1</sup>.

ФСБ выявила в 2017 г. вдвое больше коррупционных преступлений, чем пять лет назад. ФСБ выходит в лидеры в сфере борьбы с коррупцией. Сотрудники Федеральной службы безопасности (ФСБ) оказались впереди коллег-правоохранителей по активизации борьбы с коррупцией в 2015–2018 гг.

В 2017 г., согласно данным аналитического сборника Генпрокуратуры «Состояние преступности в России за январь — декабрь 2017 года», сотрудники спецслужбы выявили 2,45 тыс. преступлений коррупционной направленности, в 2013 г. — выявлено 1,1 тыс., в 2014 г. — 1,3 тыс.

Активизация борьбы с коррупцией отмечается с 2015 г.: тогда ФСБ выявила уже 1,8 тыс. таких преступлений, а в 2016 г. — уже почти 2,4 тыс.<sup>2</sup>

Несмотря на то, что основную часть коррупционных преступлений выявляет МВД, полицейские снижают долю своего участия в выявлении. В 2013 г. сотрудники МВД выявили 37,3 тыс. фактов коррупции, а в 2017 г. — 22,6 тыс.

На третьем месте стоит Следственный комитет России (СКР). Следователи в прошлом году выявили 868 преступлений коррупционной направленности. Далее идут ФСИН (431 преступление) и судебные приставы (1176 преступлений).

При этом основную массу дел о коррупции расследует по подследственности СКР (18,7 тыс. расследуемых преступлений в 2017 г.). МВД расследовало 7,9 тыс. коррупционных преступлений (его доля выросла за счет введения подследственной полицейским дознавателям ст. 291.2 УК РФ — о мелких взятках, не достигающих 10 тыс. рублей).

Определенный вклад в борьбу с коррупцией вносит Росфинмониторинг. За 2017 г. результаты таковы:

За 11 месяцев 2017 г. по делам, связанным с коррупцией, в Росфинмониторинг поступило запросов: от правоохранительных органов — более 3,8 тыс.; от иностранных финансовых разведок — 37; обращений граждан — 58. Количество проведенных финансовых расследований по этому направлению — более 3 тыс. С использованием материалов Росфинмониторинга возбуждено более 360 дел, по выявленным фактам отмывания — 25.

Вынесено 76 обвинительных приговоров. Арестовано денежных средств по коррупционным уголовным делам — на сумму более 3,6 млрд руб., в том числе по статьям с легализацией — более 2,2 млрд руб.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Соответствующие заявления первый заместитель генерального прокурора России Александр Буксман сделал в ходе Всероссийского семинара-совещания «По вопросам применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» 23.11.2017.

<sup>2</sup> Источник: ПАСМИ. URL: [https://pasmi.ru/archive/202499/?utm\\_medium=live&utm\\_campaign=deep&utm\\_source=linked](https://pasmi.ru/archive/202499/?utm_medium=live&utm_campaign=deep&utm_source=linked).

<sup>3</sup> Источник: Росфинмониторинг. URL: [https://pasmi.ru/archive/201867/?utm\\_medium=live&utm\\_campaign=deep&utm\\_source=1foot](https://pasmi.ru/archive/201867/?utm_medium=live&utm_campaign=deep&utm_source=1foot).

Проблемой остаются коррупционные проявления при ценообразовании и проведении торгов в ходе госзакупок. Это тоже одно из направлений работы Росфинмониторинга.

*Пример.* С использованием сведений Росфинмониторинга ФАС России выявлен и доказан самый массовый в России картельный сговор по поддержанию высоких цен при проведении торгов на поставку вещевого имущества силовым структурам. 90 юридических лиц признаны виновными в нарушении антимонопольного законодательства при проведении 18 электронных аукционов на общую сумму более 3,5 млрд руб.<sup>1</sup>

### Новая законодательная инициатива Президента В. В. Путина

Президент внес на рассмотрение Государственной Думы проект закона об уголовной ответственности за злоупотребления при государственных закупках. Общая идея законопроекта давно ожидаема обществом и лаконично проста: «За «откаты» — в тюрьму!».

Итак, в Государственную Думу внесен законопроект о введении уголовной ответственности за нарушения при проведении государственных закупок, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Изменения предполагается внести в Уголовный кодекс РФ и ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ<sup>2</sup>. Документ об этом разместили в электронной базе нижней палаты парламента. Его уже одобрил Верховный Суд и Правительство — вероятно, его примут без особых правок.

### Актуальность новых поправок

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что анализ право применения свидетельствует о наличии определенных пробелов в законодательном регулировании ответственности за злоупотребления при госзакупках со стороны лиц, представляющих интересы государственных или муниципальных заказчиков, а также лиц, исполняющих государственные или муниципальные контракты.

«В судебно-следственной практике преступления, связанные с так называемыми откатами при осуществлении поставок товаров, выполнении работ, оказании услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, квалифицируются по статьям Уголовного кодекса РФ о хищении чужого имущества (в первую очередь — как мошенничество), злоупотреблении полномочиями, в том числе должностными, а также о коммерческом подкупе, даче и получении взятки», — говорится в пояснительной записке к законопроекту. Однако не все деяния в этой сфере подпадают под нормы действующего уголовного закона.

Так, ряд нарушений, связанных с целями осуществления закупок, определением цены контракта, заключением или исполнением контракта и совершаемых из корыстной или иной личной заинтересованности, не может рассматриваться как уголовно наказуемое злоупотребление служебным положением, *поскольку эти нарушения совершаются представителями заказчика, которые не являются должностными лицами* (например, работниками контрактной службы, контрактными управляющими, членами комиссии по осуществлению закупок, лицами, осуществляющими приемку поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг).

Такие деяния могут причинять существенный ущерб бюджетной системе РФ, а также бюджетным учреждениям. При этом в настоящее время такие деяния не образуют состава преступлений и влекут за собой лишь административную ответственность.

Пока не предусмотрена ответственность и за подкуп работников контрактной службы, контрактных управляющих, членов комиссии по осуществлению закупок и других лиц, принимающих непосредственное участие в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, говорится в записке.

В Уголовный кодекс РФ предлагается ввести две новые статьи.

Одна из них вводит ответственность за «...злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд». Устанавливается, что нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере госзакупок работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, наказывается штрафом в размере до 200 тыс. руб. либо лишением свободы на срок до 3 лет. Если это деяние было совершено группой лиц по пред-

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Подробнее: РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20180312/1516159639.html>.

варительному сговору либо причинило особо крупный ущерб, то срок лишения свободы устанавливается до 7 лет.

Еще одна новая статья УК РФ предлагает установить ответственность за подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок. Такой подкуп будет наказываться штрафом в размере от 300 до 500 тыс. руб. или лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до десятикратной суммы подкупа.

Если это было сделано группой лиц по предварительному сговору или в крупном размере, наказание предусматривается в виде лишения свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до 30-кратной суммы подкупа. Если такое преступление было совершено в особо крупном размере, наказание предлагается установить в виде лишения свободы на срок от 7 до 12 лет со штрафом в размере до 50-кратной суммы подкупа.

Под крупным размером подкупа признаются «сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав», превышающие 150 тыс. руб., особо крупным размером подкупа — превышающие 1 млн руб. Поправки предусматривают наказание, если подкуп вымогался при заключении госконтракта.

Предусмотрена возможность освобождения от уголовной ответственности, если лицо, совершившее соответствующее преступление активно способствовало раскрытию и расследованию преступления, либо в отношении него имело место вымогательство предмета подкупа, либо это лицо добровольно сообщило о совершенном преступлении в орган, имеющий право возбудить уголовное дело<sup>1</sup>.

**Об авторе:**

**Коловангин Петр Михайлович**, ученый-экономист, профессор, автор более 100 научных трудов, в том числе ряда монографий и 15 учебных пособий, автор первого в стране учебника для сотрудников полиции «Борьба с коррупцией в Российской Федерации», научный руководитель программ антикоррупционной подготовки государственных служащих в Северо-Западном институте управления РАНХиГС при Президенте РФ.

---

<sup>1</sup> Подробнее: <https://zen.yandex.ru/media/goszakaztv/putin-vnes-na-rassmotrenie-gosdumy-zakon-ob-ugolovnoi-otvetstvennosti-v-goszakupkah-5aa90044a815f1bac2fc4eec//>