

УДК 330.322.14

Баркатунов Владимир Феокистович, кандидат социологических наук, заведующий кафедрой «Философия, история и право» Курского филиала Финансового университета при Правительстве РФ

e-mail: VFBarkatunov@fa.ru

Подосинников Евгений Юрьевич, кандидат политических наук, доцент кафедры менеджмента и государственного и муниципального управления Курского государственного университета, старший казначей Управления Федерального казначейства по Курской области

e-mail: podosinnikov\_e\_u@mail.ru

### ЛУКАВАЯ СТАТИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА «ОТКАТОВ» В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: в статье анализируются результаты реализации Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015, исследуются состояние, причины и последствия коррупции. Критически оценивается результативность и непоследовательность действий государственных и муниципальных органов, вносится ряд предложений направленных на совершенствование существующей практики по противодействию коррупции, проводится оценка регулирующего воздействия отдельных законодательных актов в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, конфликт интересов, ротация, декларация о доходах, запреты и ограничения, правонарушения, штраф, уголовная и административная статистика.

Barkatunov Vladimir Feoktistovich, candidate of Sociological Sciences, head of the Chair, a branch of the University of Finance in Kursk

e-mail: VFBarkatunov@fa.ru

Podosinnikov Evgeny Yuryevich, the candidate of political sciences, the associate professor of management and public and municipal administration of Kursk state university, the senior treasurer of Management of Federal Treasury across Kursk region

e-mail: podosinnikov\_e\_u@mail.ru

### A SLY STATISTICS AND CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS OF "KICKBACKS" IN THE STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT SYSTEM

Annotation: the article analyzes the results of the implementation of the National Anti-Corruption Plan 2014-2015, explores condition, the causes, and consequences of corruption. Critically evaluate effectiveness and lack of consistency

in state and municipal authorities, it is being introduced a number of suggestions aimed at improving the current practice of anti-corruption, it assesses an assessment of the regulatory impact of certain legislative acts in the field of anti-corruption.

Keywords: corruption, conflict of interests, rotation, income statement, the prohibitions and restrictions, offenses, the penalty, criminal and administrative statistics.

Подчёркивая особую значимость вопросов борьбы с коррупцией, в Докладе уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год отмечается, что «Разнообразные проявления коррупции, несмотря на определенное снижение, остаются одними из ключевых угроз системе национальной безопасности страны. Самым опасным и драматичным фактором, нивелирующим эффективную борьбу с коррупцией и подчас загоняющим эту борьбу в тупик, является коррупционная коррозия самой правоохранительной системы и разного рода надзорных и проверяющих органов» [4]. При этом сам раздел посвящённый вопросам противодействия коррупции размещается в Докладе перед разделом связанным с противодействием терроризму. Уполномоченный по правам человека подчёркивает тем самым особую общественную опасность коррупционных проявлений и угрозу не только конституционным правам каждого человека, но и безопасности самого государства. Развивая далее эти положения, Уполномоченный по правам человека отмечает, что последствиями коррупции являются различного рода катастрофы, обвалы и обрушения производственных конструкций, мостов, зданий и сооружений. К сожалению, наша повседневная действительность, изобилует этими внешними проявлениями последствий коррупции. В Докладе отмечается, что коррупционные преступления характеризуются высоким уровнем латентности и криминального профессионализма. Их уровень во многом определяется не только пассивностью потерпевших, но и неготовностью, а в отдельных случаях нежеланием и неспособностью правоохранительных органов действовать инициативно, что в свою очередь стало результатом непродуманной кадровой политики ряда силовых структур, допустивших практически оперативное внедрение в свои ряды представителей не только коммерческих, но и криминальных структур. Циничная избирательность правосудия, преступная круговая порука и освобождение от ответственности высокопоставленных чиновников, игнорирование принципов неизбежности и неотвратимости наказания формируют в обществе сомнения в желании и способности государства защитить свои интересы и интересы законопослушных граждан. Всё это порождает не только массовое сознание вседозволенности, но и стимулирует развитие нового витка массовой коррупции [4].

Среди мер предлагаемых Уполномоченным по правам человека, особое место занимает реализация требований ст. 8 Конвенции ООН, предусматривающей необходимость поощрения неподкупности, честности и

ответственности своих должностных лиц [1]. Необходимо ускорить принятие закона о лоббизме, подготовка которого было предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции на 2014-2015 годы [3]. За 2015 год органами прокуратуры было выявлено более 40 000 правовых актов, содержащих признаки коррупциогенного свойства. При этом отмечается высокая нестабильность и непоследовательность действующего законодательства, поскольку в базовые рамочные законы вносятся десятки изменений, в том числе в 2015 году – 14 раз в Федеральный закон № 184, девять раз в Федеральный закон № 131, пять раз в Федеральный закон № 67. Одновременно только в 2014 г. было принято 16 федеральных законов, внесших различные изменения в УК РФ, и 29 федеральных законов, внесших различные изменения в УПК РФ. Причем, столь высокая активность не может быть объяснена тем, что в предыдущие годы законодатель не уделял данной сфере достаточно внимания, поскольку в 2013 г. им было принято 22 федеральных закона о внесении изменений в УК РФ и 27 – о внесении изменений в УПК РФ. По все видимости нашим законодателям необходимо напомнить слова Н. Бердяева о том, что «Смысл консерватизма не в том, что он препятствует движению вперед и вверх, а в том, что он препятствует движению назад и вниз» [5]. К сожалению, качество законодательства в том числе и в сфере противодействия коррупции остаётся низким.

Конечно, реализация только этих положений вряд ли сможет изменить радикально ситуацию в борьбе с коррупцией. Необходима кропотливая, каждодневная работа всех государственных органов и институтов гражданского общества по устранению причин и условий, порождающих коррупцию, обеспечению реализации неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения, снижению или минимизации последствий коррупции. Эта работа предполагает, в том числе объективный анализ принимаемых государством мер с позиций их эффективности, исполнимости и своевременности.

К сожалению, многие статистические данные, характеризующие динамику, структуру и уровень коррупции не отражают реальной картины распространённости этого явления. Результаты социологических исследований, проводимых в интересах государственных органов или политических партий, в большинстве случаев носят поверхностный, а иногда откровенно заказной характер. Экономический анализ этого антиобщественного явления, находится в зачаточном состоянии, носит абстрактный характер и оторван от криминологической ситуации и права.

Искажению объективной картины состояния коррупции способствует сложившаяся практика манипулирования статистикой за счет постановки на учет дополнительных эпизодов либо за счет учета в качестве коррупционных преступлений, таковыми не являющихся. Как правило, речь идет о преступлениях, предусмотренных ч. 3, 4 ст. 159, 160 УК РФ. В отдельных случаях, полицией используется постановка на учет преступлений,

зафиксированных в материалах доследственных проверок, по результатам которых вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовных дел по нереабилитирующим основаниям. Как правило – в связи с истечением сроков давности либо в связи со смертью лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности.

Изложенные способы «статистических махинаций» приводят, прежде всего, к самоуспокоенности сотрудников оперативных подразделений, а также к отвлечению сил и средств от реальной борьбы с коррупцией. На недостоверность официальных статистических данных указывают не только независимые эксперты, об этом сказал и Д.А. Медведев на совещании в г. Ессентуки по безопасности на Северном Кавказе: «Статистика у нас лукавая, веры в нее нет» [8]. В этой ситуации возникает вопрос об обоснованности принимаемых управленческих решений, связанных с бесконечным реформированием системы правоохранительных органов и гуманизацией законодательства в сфере противодействия организованной преступности, одним из атрибутов которой является коррупция.

Тем не менее, статистический анализ показателей противодействия коррупции позволяет обнаружить весьма показательные особенности распределения количества зарегистрированных преступлений в течение года (по месяцам). На рисунке 1 видно, что работа по выявлению таких преступлений ориентирована на основные отчётные периоды, разделённые по кварталам: три месяца, полугодие, девять месяцев. При этом ежемесячные показатели выявленных преступлений коррупционной направленности являются наибольшими в начале года и существенно снижаются к декабрю. Судя по форме кривой графиков 2013 и 2014 годов на рисунке 2, такая особенность сезонности в работе правоохранительных органов является устойчивой.



Рис. 1. Регистрация преступлений коррупционной направленности по месяцам в 2014 и 2015 годах

Со всей уверенностью можно утверждать, что на диаграмме № 1 мы наблюдаем не сезонные характеристики коррупционной преступности, а работу по формированию нужных показателей к нужным периодам года, к тому же ориентированные на показатели аналогичного периода предыдущего года.

Этому способствует и существующая нормативная база учёта преступлений коррупционной направленности. В соответствии с Указанием от 11 сентября 2013 года Генпрокуратуры РФ и МВД РФ, в перечень № 23 преступлений коррупционной направленности были включены, в том числе, не только преступления с очевидными признаками подкупа-продажности, но и, например, мошенничества, присвоение или растрата при наличии в статистической карточке отметок о коррупционной направленности преступления. В Указании Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 744/11, МВД России № 3 от 31.12.2014 к этой категории преступлений относится несколько десятков статей УК РФ.

Характерной чертой вносимых изменений явилось неизменность критериев отнесения противоправных деяний к преступлениям коррупционной направленности, при расширении круга составов преступлений. Размывание перечня преступлений коррупционной направленности в структуре Уголовного кодекса Российской Федерации не позволяет объективно оценить состояние противодействия рассматриваемому явлению. Такой подход свидетельствует о преобладании в противодействии коррупции не новых правовых конструкций, а практики так называемой «палочной системы».

Официальные показатели состояния преступности в Российской Федерации, в том числе по преступлениям коррупционной направленности, отражают статистические данные ГИАЦ МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации (табл. 1), но периоды до 2012 года и 2012-2014 года не сопоставимы.

Таблица 1 – Динамика чисел зарегистрированных преступлений коррупционной направленности и выявленных лиц, их совершивших, в России\*

Показатель год	Число зарегистрированных преступлений	Темпы прироста к АППГ, %	Число выявленных лиц	Темпы прироста к АППГ, %
2005	22459	6,0	8668	-9,0
2006	22539	0,4	10354	19,5
2007	21952	-2,6	10002	-3,4
2008	22649	3,2	10178	1,8
2009	23544	4,0	10420	2,4
2010	19884	-15,5	9429	-9,5
2011	18393	-7,5	8608	-8,7
Новая система учета преступлений коррупционной направленности				
2012	49513	169,2	13565	57,6
2013	42506	-14,2	16167	19,2
2014	32204	-24,2	15895	-1,7

\*См.: Форма 1-ЕГС (491) «Единый отчет о преступности»; Состояние преступности в России // [Электронный ресурс] – URL: <http://www.mvd.ru/> (дата обращения: 10.02.2016)

До 2012 года, формы учета состояния преступности в Российской Федерации, не содержали отдельных показателей преступлений коррупционной направленности. В таблице за период 2005-2011 гг. приведена совокупность абсолютных значений по преступлениям, предусмотренным ст. ст. 201 «Злоупотребление полномочиями», 202 «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами», 204 «Коммерческий подкуп», 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», 290 «Получение взятки», 291 «Дача взятки» УК РФ.

Пиковые значения числа зарегистрированных преступлений и выявленных лиц, совершивших преступления коррупционной направленности в Российской Федерации, приходятся на 2012 г. в связи с передачей функций по учету состояния преступности в Российской Федерации в ведение Генеральной прокуратуры Российской Федерации и попыткой выстроить единую систему учета.

Если судить по статистическим данным, в последующем наблюдается тенденция снижения числа зарегистрированных преступлений относительно предыдущих лет на 14,2 % в 2013 г. и на 35,0 % в 2014 г., при этом темпы прироста числа выявленных лиц в 2013 г. по сравнению с 2012 г. оказались в три раза ниже (соответственно 19,2 % , 57,6 %), а в 2014 г. фиксировалось их минусовое значение (-1,7 %).

Количественные показатели свидетельствуют о противоречивости зафиксированных тенденций. С одной стороны, отражают положительные результаты противодействия коррупции в Российской Федерации, с другой, фиксируют снижение эффективности деятельности правоохранительных органов в данном направлении при публичной концентрации усилий на уголовных делах, вызывающих общественный резонанс.

Таблица 2 – Динамика числа лиц, занимавших должности в правоохранительных органах, совершивших в 2008–2014 гг. преступления коррупционной направленности

Органы	2008 г.	2009 г.	2010г.	2011г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Прокуратура	10	13	16	11	9	11	10
ФСБ	0	3	10	10	7	11	12
ФСКН	14	22	30	32	40	45	19
ФТС	51	115	75	38	27	39	57
ОВД	697	937	897	935	729	695	737
ФСИН	35	96	103	153	139	200	173
ФССП	72	145	194	266	235	272	231
СК	-	-	-	-	-	2	6
Всего	879	1331	1325	1445	1186	1275	1245

Ежегодно с 2008 г. по 2014 г. к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений привлекается значительное число сотрудников правоохранительных органов. Среди сотрудников правоохранительных органов, совершивших преступления коррупционной направленности,

основную массу составляют должностные лица органов внутренних дел, хотя в течение последних лет их доля последовательно снижается. Так, если в 2008 г. полицейские составляли 79,3 % сотрудников правоохранительных органов, совершивших коррупционные преступления, то в 2009 г. – 70,4 %; в 2010 г. – 67,7 %; в 2011 г. – 64,7 %; в 2012 г. – 61,5 %; в 2013 г. – 54,4 %; в 2014 г. 59,2 %. (см. табл. 2).

В последнее время сформировалась некая философская и психологическая предпосылка функционирования российской коррупции в основе которых лежит убеждение основной массы чиновничества в нереальности реализации принципа неотвратимости наказания в условиях современной России, уверенность в безнаказанности и реализация принципа «чем выше должность тем менее вероятна ответственность». Этому в значительной степени способствует действующее антикоррупционное законодательство, которое носит «размытый» по многим нормативным правовым актам фрагментарный и к тому же «лукавый» характер. Оно ранее отражало и фактически продолжает отражать провозглашающуюся частью реформаторов ориентацию на «выкуп власти» у номенклатуры (Е.Т. Гайдар), на сохранение с помощью коррупции «равновесия в экономике» (А.Л. Лившиц), а также на защиту уже созданных теневых капиталов, включающих и криминальные.

Анализ исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015 годы свидетельствует о том, что за это время приняты серьезные меры направленные на формирование и совершенствование организационных предпосылок противодействия коррупции прежде всего. В субъектах Российской Федерации. Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», были утверждены типовые положения о комиссиях по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, типовые положения о подразделениях федерального государственного органа по профилактике коррупционных правонарушений, типовые положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Однако ситуация в сфере противодействия коррупционным нарушениям продолжает оставаться сложной.

Особую тревогу вызывают коррупционные проявления в сфере ЖКХ. По информации фонда ИНДЕМ, которая приводилась в докладе «Диагностика российской коррупции: социологический анализ», риск коррупционных проявлений во взаимоотношениях с ЖКХ, составляет примерно 32 % от их общей массы. Практически каждое третье обращение граждан в ЖКХ подвергается коррупционному воздействию. Это четвертый показатель среди шестнадцати областей возможных проявлений коррупции.

При этом общий объем рынка коррупционных услуг в этой сфере, то есть количество денег, затрачиваемых гражданами России в год, составляет

примерно 22, 7 млн. долларов. Это двенадцатый показатель из шестнадцати возможных.

В докладе Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я.Чайки на пленарном заседании Совета Федерации 27 апреля 2016 о состоянии законности и правопорядка в 2015 году и о проделанной работе по их укреплению, было акцентировано внимание на имеющиеся проблемы по противодействию коррупции именно в этой сфере жизнедеятельности. Ежегодно прокурорами здесь выявляется свыше 300 тыс. нарушений. В прошлом году законом было введено лицензирование управления домами, призванное улучшить качество обслуживания жильцов. Однако надзорными проверками вскрыто почти 10 тыс. нарушений, связанных с отсутствием специальных разрешений, несоблюдением конкурсных процедур на право обслуживать жилые дома. К различным видам ответственности привлечено 2 тыс. виновных лиц, в суды заявлено 800 исков, в том числе о понуждении обеспечить непрерывное управление домами. Реагировали прокуроры на особенно болезненную для граждан проблему – незаконное увеличение коммунальных платежей, которое зачастую производилось в непрозрачном режиме. Так, в Саратовской области по требованию прокуратуры коммунальщиками возвращено населению 27 млн. руб. неправомерно начисленной платы. Аналогичная ситуация отмечалась в Приморском крае, Свердловской области и других регионах.

Проведены целевые проверки реализации новой системы сбора денег на капремонт. К сожалению, привлечение «народных» средств сопровождается многочисленными нарушениями и, как следствие, справедливым возмущением людей. Например, в Ханты – Мансийском автономном округе 10 млн. руб. из средств граждан, собранных на капремонт пошли на зарплату руководителя регионального оператора. По инициативе прокурора он уволен, деньги возвращены в региональный фонд капремонта.

Не менее важное направление – это обеспечение прав граждан, проживающих в аварийном жилье. А таких в целом по стране насчитывается свыше 700 тыс. Во многих случаях лишь вмешательство прокуроров понуждало региональные власти к принятию мер по расселению из ветхих домов. К сожалению, есть факты, когда людей вынуждали переселяться из аварийных в худшие условия, в квартиры, построенные наспех, без соблюдения строительных норм и правил. За подобные действия в Брянской, Волгоградской областях осуждены руководители муниципального звена.

В России нет централизованной тарифной политики в сфере жилищно-коммунальных услуг, что приводит к коррупции в тарифах на услуги. Цены формируются местными властями в каждом отдельном населенном пункте на свое усмотрение. Тарифы на электроэнергию, услуги телефонных компаний, за газ, тепло, воду и так далее диктуют местные монополисты, а местные чиновники их утверждают. «Тарифная» проблема заключается в том, что жильцы часто платят за работы, которые не были выполнены. В тарифы

заложены все необходимые для нормального содержания дома коммунальные услуги, но половина из них порой не выполняется, а счета приходят исправно. Монополизм предоставления услуг – коррупционная проблема сферы ЖКХ.

По данным Центробанка России, чистый отток капитала в 2014 году составил 150 млрд. долл. В общем объеме незаконно выводимых из российской экономики средств значительную долю составляют доходы от преступлений коррупционной направленности и хищений из государственного бюджета. Вектор вывода данных активов преимущественно односторонний: из стран с развивающимися экономиками в страны с развитыми экономиками и офшоры. Для возвращения активов, полученных коррупционным путем и выведенных за рубеж, необходимо прежде всего выявить указанные средства. Проведенные Институтом совместно с Росфинмониторингом исследования показывают, что одним из наиболее значимых направлений данной работы может стать анализ (в том числе посредством компьютерного моделирования) многообразных финансовых потоков и их отслеживание (в том числе посредством различных меток, «окрашивание» подозрительных финансовых потоков). Международное сотрудничество является ключевым аспектом функционирования механизма репатриации активов, полученных коррупционным путем и выведенных за рубеж. Для его активизации потребуются следующие меры: подготовка международного соглашения о сотрудничестве в области поиска и возврата активов, полученных преступным путем; постоянное взаимодействие между финансовыми разведками иностранных государств, в том числе входящими в Группу «Эгмонт» по вопросам выявления и репатриации доходов, полученных коррупционным путем; разработка и установление режимов совместного (с иностранными государствами) использования конфискованного имущества и другие меры. На внутригосударственном уровне необходимо скоординировать работу по выявлению и репатриации доходов, полученных преступным путем; расширить число составов уголовных преступлений, за совершение которых может быть предусмотрена конфискация имущества, а также оптимизировать порядок подачи и выполнения запросов о правовой помощи по рассматриваемой категории дел.

Многочисленные исследования демонстрируют близкую связь между коррупцией и отмыванием денежных средств. В некоторых странах коррупция является основным источником формирования денежных потоков, имеющих преступную природу происхождения. При этом исследователи пришли к выводу, что одним из доказательств эффективности антиотмывочных механизмов в борьбе с коррупцией являются факты противодействия внедрению международных стандартов антиотмывочной деятельности со стороны коррумпированных элементов, как путем негативного вмешательства в деятельность ведомств, так и путем воздействия на отдельных должностных лиц.

С целью преодоления отмеченных негативных тенденций уже сейчас принимаются меры по законодательному регулированию по обеспечению реализации международных стандартов антиотмывочной деятельности. Так, организации, осуществляющие финансовые операции, обязаны до приема на обслуживание идентифицировать клиента, его представителя и (или) выгодоприобретателя (бенефициара). При этом уточняется информация о замещении обращающимся лицом государственной должности, должности государственной службы и иных категорий должностей. В случае если такие сведения выявляются, соответствующая информация направляется в Росфинмониторинг. Надо заметить, что указанная система подтвердила свою эффективность. По состоянию на 1 января 2015 года она охватывает более 120 тыс. финансовых институтов, выполняющих поручения клиентов об осуществлении операций с денежными средствами или иным имуществом [9].

Однако «за кадром» все еще остается информация о том, является ли клиент близким родственником указанных должностных лиц, связаны ли они имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями? Кроме того, в рамках развития системы декларирования чиновниками и иными категориями лиц своего имущественного положения целесообразно, в том числе и с использованием IT-технологий, наладить постоянный мониторинг состояния счетов и финансовых операций должностных лиц с учетом подаваемых ими справок о доходах и иных сведений имущественного характера. Выражаясь научным языком, необходимо добиться высокой степени корреляции системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, с антикоррупционными мерами по контролю за доходами и расходами должностных лиц.

Особую роль отводится сотрудничеству с международными организациями, объединяющими высшие национальные органы финансового контроля, такими как ИНТОСАИ, ЕВРОСАИ, АЗОСАИ, а также высшими органами финансового контроля государств-участников ШОС. При активном участии Счетной палаты России была создана Рабочая группа ИНТОСАИ по борьбе с коррупцией и отмыванием денег, в том числе для обеспечения реализации профилактической функции высших органов финансового контроля в сфере борьбы с коррупцией. Была создана Специальная группа ИНТОСАИ по контрактному аудиту государственных закупок, в которую сейчас уже входят 12 государств. Ее цель – выработать универсальные подходы и процедуры контрактного аудита государственных закупок, основывающиеся на лучших практиках стран-участниц Специальной группы.

Международная программа мониторинга проявлений коррупции, позволяет не только повысить объективность оценки масштабов коррупции, но и ориентировать на формирование системы антикоррупционных мер, адекватной существующей угрозе. В этом контексте давно критически оцениваются исследования международных рейтинговых агентств, исследовательские методы которых в ряде случаев имеют хаотичный характер.

Например, типичной ошибкой является стремление познать природу коррупции только с помощью одних лишь социологических опросов, хотя достоверную картину они дать, к сожалению, не могут. Программа не только развивает, но и дополняет известные методики диагностирования коррупции, рассматривая ее проявления не как набор статистических величин, а как сложные антисоциальные явления, находящиеся в тесной взаимосвязи с многоуровневыми факторами социального, экономического и правового развития. Программа, в том числе, содержит конкретные количественные показатели деятельности правоохранительных органов, что позволяет выработать обоснованные оценки эффективности деятельности государственных органов по конкретным направлениям их антикоррупционной деятельности. Сбор, анализ и обобщение результатов оценочной деятельности с помощью методики МОНКОР позволяет разработать меры профилактики коррупции, которые необходимы для практической работы органов, ведущих борьбу с коррупцией. В настоящее время уже состоялась апробация МОНКОР в Киргизской Республике, ведутся переговоры об апробации в ведущих научных институтах Китая. В апреле следующего года Институт планирует проведение Пятого Евразийского антикоррупционного форума, что позволит привлечь к программе Международного научного мониторинга проявлений коррупции исследователей из иных государств.

Особую тревогу вызывает увлечённость государственных и муниципальных структур формированием «положительного имиджа» той или иной структуры. При этом при внешнем благополучии явно игнорируются достаточно тревожные факты, будоражащие общественность и порождающие массу вопросов к должностным лицам подписывающим победные реляции о победах над коррупцией и расточительством

Так по данным Пенсионного фонда РФ в рамках принятия мер по недопущению конфликта интересов, а также принятия мер юридической ответственности за непринятие мер по недопущению возникновения конфликта интересов или урегулированию конфликта интересов проводились следующие мероприятия.

1) Организовано и проведено дополнительное профессиональное образование, которое включало 11 потоков от 80 до 100 слушателей в каждом. Проведено расширенное совещание Департамента обеспечения безопасности и внутреннего контроля с работниками отделов организации и контроля систем безопасности территориальных органов ПФР управлений ПФР в федеральных округах по теме: «Актуальные вопросы практического применения антикоррупционного законодательства Российской Федерации».

2) В территориальные органы ПФР была направлена «Памятка об ограничениях, запретах и обязанностях работников системы ПФР, установленных в целях противодействия коррупции» (от 09.06.2014 № АД-09-29/7168).

3) Структурными подразделениями Исполнительной дирекции ПФР, ответственными за реализацию полномочий ПФР в сфере противодействия коррупции, на постоянной основе ведется консультационно-разъяснительная деятельность.

4) В 2014 году в рамках заседаний комиссий территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов было рассмотрено 1328 вопросов. По результатам решений Комиссий меры дисциплинарных взысканий были применены в отношении 72 работников ПФР.

На фоне этой благополучной отчётности тревожной выглядит информация «Общенародного фронта» о фактах расточительности и злоупотреблений в структурных подразделениях ПФР. Независимые эксперты этой организации установили, что за 3 последние года ПФР потратил на строительные нужды примерно 8,4 млрд. рублей. Отдельные проекты были исполнены с излишней расточительностью и помпезностью, что естественно привело к росту их сметной стоимости. Средняя цена ремонта зданий и сооружений в региональных филиалах ПФР составила примерно 36-38 тысяч рублей за квадратный метр, а в Москве она не превышала 15 тысяч рублей за тот же метр. Стоимость строительства зданий и сооружений в тех же отделениях ПФР составила примерно 56-58 тысяч рублей за квадратный метр, при этом норматив установленный Министерством строительства и ЖКХ РФ для жилых домов составляет всего 34 тысячи рублей за метр.

Примером расточительного расходования средства, может служить тендер Пенсионного фонда по реконструкции административного здания в Звенигороде. Общая цена контракта превысила 2,7 млрд. рублей. При этом само административное здание было приобретено в 2009 году всего за 376,7 млн. рублей. В общую стоимость контракта вошли: внутренняя отделка за 851,7 млн. рублей, облицовка керамогранитом стоимостью 157 млн. рублей. Только на устройство газонов и пешеходных дорожек выделялось около 86 млн рублей, толщина этих дорожек составила более 12 см, тогда как на автомобильных дорогах местного значения это норматив – 6 см. Практически за такие же деньги (2,7 млрд. рублей) был не только возведён Перинатальный центр в Барнауле, но и укомплектован всем необходимым оборудованием.

Общенародный Фронт направил в Счетную палату материалы по возведению административного здания филиала ПФР в городе Советске Калининградской области, где цена контракта составила 41 млн. рублей, Только на устройство окон и витражей было израсходовано более 4 миллионов рублей. Капитальный ремонт административного здания филиала ПФР в Нальчике, площадью в 4728 кв.м. обошелся в 81,4 млн. рублей. Устройство только напольного покрытия было потрачено 12 млн. рублей, а на устройство фасада из керамогранитных плит было израсходовано – 4,3 млн. рублей.

В одном из посёлков республики Саха строительство административного здания ПФР оценено в 61 млн. рублей, при этом численность населения этого

поселка составляет примерно 3 тысячи человек. Тем не менее, это обстоятельство не помешало заказать строительство помпезного сооружения с витражными окнами стоимостью 5,6 млн. рублей и благоустройством прилегающей территории за 7,4 млн. рублей. Во всех этих случаях следует внимательно разбираться, в том числе с позиций коррупционной составляющей и возможности получения вознаграждений в виде «откатов»

Национальным планом противодействия коррупции на 2014-2015 годы, который был утверждён Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226, предусматривалось разработка криминологической характеристики «откатов», как разновидности материального поощрения недобросовестных чиновников за предательство интересов общества и государства

По мнению ряда современных учёных «откат» представляет собой особую форму коррупционной сделки, при которой одна сторона – юридическое лицо, являющееся исполнителем по государственному (муниципальному) контракту, возвращает («откатывает») представителю другой стороны – организации-заказчика в качестве вознаграждения за оказание содействия в получении заказа часть полученных от нее на исполнение контракта средств бюджета [7].

Механизм этой коррупционной сделки достаточно примитивен: заказчик перечисляет исполнителю по государственному или муниципальному контракту бюджетные средства, а организация-исполнитель возвращает (или, иными словами, «откатывает» – отсюда и этимологическое происхождение рассматриваемого термина) часть данных денежных средств соответствующему должностному лицу организации-заказчика в качестве вознаграждения за содействие в получении данного заказа и в исполнении контракта.

Следует согласиться с мнением ряда российских учёных о том, что «откат» может производиться не только в денежной форме, но и путем дарения подарков, трудоустройством родственников, оплатой счетов, оказания встречных услуг и т.п.

Из определения вытекают два основных признака «отката» как разновидности коррупционной сделки:

– во-первых, это особая форма хищения государственных средств, при которой должностное лицо государственного (муниципального) органа, не имея легальной возможности напрямую завладеть бюджетными средствами, находящимися в его распоряжении, реализует возникший преступный умысел по их завладению либо путем сговора с должностными лицами поставщика (подрядчика, исполнителя), либо путем вымогательства этих денежных средств у данной организации в ходе исполнения контракта;

– во-вторых, эта сделка носит однозначно коррупционный характер, поскольку получение должностным лицом вознаграждения за лоббирование интересов третьих лиц при заключении и исполнении контракта является ничем иным как взяткой, т.е. тем деянием, которое на языке уголовного закона

квалифицируется как получение должностным лицом денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя.

Из сказанного можно сформулировать вывод о двойственном характере правовой природы «отката», поскольку это криминальное явление имеет одновременно признаки двух уголовных преступлений – хищения бюджетных средств и взяточничества.

С позиций момента возникновения коррупционных отношений эта противоправная сделка совершается, как правило, двумя способами.

Первый способ характеризуется наличием предварительного преступного сговора, в силу которого должностное лицо заказчика заранее «договаривается» с должностными лицами подрядчика, поставщика, исполнителя о получении вознаграждения за содействие в «организации победы» в проводимых торгах и заключении государственного (муниципального) контракта.

Внешними проявлениями коррупционного поведения должностного лица заказчика, могут быть:

- оказание консультативной и практической помощи в оформлении документации одному из участников торгов;
- активное информирование о действиях других участниках торгов и прежде всего о содержании представленных ими заявок;
- давление на членов комиссий с целью склонения их к принятию решения в интересах конкретного участника торгов;
- активный поиск и распространение негативной информации о других конкурентах, подавших заявки на участие в конкурсе;
- иные действия.

На этапе исполнения контракта коррупционные действия должностных лиц выражаются в ускорении перечисления средств на счета исполнителя (в том числе авансов); внесение изменений в первоначальную документацию с целью упрощения исполнения контракта; «лояльность» к нарушениям сроков исполнения контракта; снисходительность и «близорукость» при выявлении недостатков и т.п.

Второй способ характеризуется тем, что коррупционные отношения возникают только на этапе исполнения контракта. Представитель заказчика различными способами и средствами понуждает исполнителя «поделиться» перечисленными ему на выполнение заказа бюджетными средствами в обмен на облегчение условий исполнения контракта. В качестве испытанных средств давления на несговорчивого поставщика, подрядчика, исполнителя используются: предъявление завышенных требований к ним и изготавливаемым ими продукции; «принципиальность» в оценке сроков исполнения по контракту; целая система мелочных, внешне законных придирок и т.п.

Задача получателя «отката» значительно облегчается в тех случаях, когда у исполнителя объективно возникают трудности в процессе исполнением контракта, например, по обеспечению надлежащего качества, по срокам

выполнения условий контракта и др. В этом случае исполнитель сам стремится откупиться от излишней принципиальности заказчика путем предоставления «отката». В результате преступный интерес сторон коррупционной сделки совпадает полностью, и государство получает дополнительную возможность убедиться в необходимости качественного и системного регулирования общественных отношений в особенности связанных с расходованием бюджетных средств и противодействием коррупции.

Выше отмечалось, что «откат» по сути, является формой проявления взяточничества и обладает всеми признаками данного уголовно-наказуемого деяния. Вместе с тем между «откатом» и «обычной» взяткой существует ряд существенных различий, что позволяет рассматривать «откат» в качестве особого криминального явления.

Можно выделить, как минимум, три таких различия:

а) в «обычной» взятке предметом взятки выступают личные денежные средства взяткодателя; при «откате» фигурируют бюджетные денежные средства, выделенные на исполнение государственного (муниципального) контракта;

б) в «обычной» взятке осуществляется подкуп физического лица – государственного или муниципального служащего другим физическим лицом. При «откате» подкуп чиновника осуществляется от имени юридического лица;

в) размер «обычной» взятки, как правило, является небольшим – от нескольких сотен до десятков тысяч рублей; в «откатах» фигурируют, как правило, суммы от сотен тысяч до миллионов рублей.

Конечно, обозначить проблему, дать определение рассматриваемому негативному явлению, привести вопиющие факты коррупции – это, конечно, хорошо, но это только половина дела. Встает вопрос: что же делать, чтобы искоренить это зло?

Одной из таких мер, способных, на наш взгляд, переломить коррупциогенную ситуацию в сфере государственных закупок, создать надежный барьер для живучести «откатов», является введение обязательной антикоррупционной экспертизы конкурсной (аукционной) документации. Данная экспертиза представляет собой деятельность по выявлению в указанной документации коррупциогенных факторов, т.е. таких ее положений, которые создают условия для проявления коррупции.

К числу таких факторов применительно к конкурсной (аукционной) документации можно отнести:

1) завышение цены закупаемых товаров, работ и услуг. Когда цена, по которой государственный заказчик планирует осуществить закупки, превышает среднерыночные цены, сложившиеся на данный тип или тип товаров. Именно путем завышения цены заказчик резервирует денежные средства на «откат», который ожидает получить от исполнителя контракта;

2) нереальные сроки, предусматриваемые конкурсной документацией на исполнение государственного контракта (когда эти сроки явно сокращены).

Коррупционность этого положения состоит в том, что основная масса конкурентов воздерживаются от подачи заявок в связи с чрезвычайно жесткими сроками исполнения контракта. Тем самым создаются условия для определения победителем конкурентной процедуры участника размещения заказа, с которым у организатора торгов имеется предварительная договоренность о получении вознаграждения либо иных материальных благ;

3) завышенные требования к участникам торгов, в том числе установление не предусмотренных законодательством критериев оценки заявок, требований к участникам размещения заказов, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе или аукционе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта и целый ряд других;

4) явно завышенные требования и излишняя детализация закупаемых товаров, работ и услуг. В этой ситуации заказчик умышленно формирует техническое задание таким образом, чтобы его мог выполнить только один из участников торгов;

5) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление в конкурсной (аукционной) документации неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Изложенные выше соображения свидетельствуют, к сожалению, только о том, что реальная картина распространённости коррупционных проявлений, в том числе и в сфере государственных и муниципальных закупок намного драматичнее, нежели это предоставлено в официальной статистике. Именно этим обстоятельством можно объяснить появление Указа Президента РФ от 01.04.2016 года «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы». Нам всем и экономистам, и юристам и управленцам предстоит чрезвычайно серьёзная работа по его исполнению.

#### Список литературы:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51 пленарном заседании 58 сессии Генеральной Ассамблеи ООН).
2. Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 (ред. от 15.07.2015) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» // Собр. законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 15. — ст. 1729
3. Указ Президента РФ от 1.04.2016 года № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы»
4. Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год. М.2016
5. Бердяев Н. Философия неравенства [Электронный ресурс] / URL: <http://vehi.net/berdyayev/neraven/index.html>
6. Баркатунов.В.Ф., Дрёмова Л.А. Внедрение института оценки регулирующего воздействия законодательства как фактор повышения

инвестиционной и предпринимательской привлекательности Курской области. Научный альманах Центрального Черноземья. – 2014. – № 3, стр.3-10.

7. Корякин В.М.. Криминологическая характеристика «Отката» как формы проявления коррупции в сфере публичных закупок. "Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова)" ("Юстицинформ", 2015).

8. Статистика у нас «лукавая»... // Российская газета. Федеральный выпуск № 5342 [Электронный ресурс] / URL: <http://www.rg.ru/2010/11/22/kavkaz.htm>

9. Подосинников Евгений Юрьевич, Волобуев Сергей Николаевич, Пясецкая Елена Николаевна Политика контроля и надзора в сфере государственных и муниципальных закупок, на примере деятельности органов власти Курской области // Политика, экономика и инновации. 2015. №2 [Электронный ресурс] / URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/politika-kontrolya-i-nadzora-v-sfere-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-zakupok-na-primere-deyatelnosti-organov-vlasti-kurskoj-oblasti> (дата обращения: 05.04.2016).