**Метод оценки рисков в концепциях
и актах стратегического планирования
национальной безопасности
и противодействия коррупции**

ИНКИНА Мария Викторовна, соискатель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: maria.inkina@gmail.com

В последние годы в дискурсе противодействия коррупции в ее различных проявлениях все чаще акцентируется внимание на оценке коррупционных рисков, однако роль и потенциал этого чрезвычайно важного инструмента остаются еще не полностью изученными.

Цель статьи — исследование потенциала оценки коррупционных рисков в России; задача — получение системной картины эволюции, текущей роли и имеющихся «лакун» в применении оценки коррупционных рисков.

Использован сопоставительный анализ релевантных нормативных правовых источников и документов (стратегии национальной безопасности, национальные планы и стратегии противодействия коррупции) с точки зрения освещения в них явления коррупции, оценки ее рисков и методов осуществления такой оценки.

Дальнейшее внедрение анализа коррупционных рисков в различных отраслях экономики России имеет значительный потенциал по выявлению наиболее коррупционно опасных отраслей и конкретных видов деятельности в них, где необходимо усиливать мониторинг и контроль, выявлять специфические для данных видов деятельности коррупционные схемы и принимать меры по борьбе с ними. Потенциал оценки коррупционных рисков в настоящее время не используется как минимум в региональном измерении. Хотя осуществление единой государственной политики по борьбе с коррупцией предполагает определенную стандартизацию нормативно-правовой базы, методов и подходов, применяемых в субъектах Федерации, с таковыми на федеральном уровне, это не предполагает тотальной унификации, которая пойдет скорее во вред, чем на пользу борьбе с коррупцией, так как в подобном случае не будут учитываться специфические особенности субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: оценка коррупционных рисков, методы оценки коррупционных рисков, коррупционные риски национальной безопасности, коррупционно опасные функции.

Для цитирования: Инкина М. В. Метод оценки рисков в концепциях и актах стратегического планирования национальной безопасности и противодействия коррупции // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 174—186. DOI: 10.12737/jrl.2020.140

Коррупция — многомерное явление, выражающееся в огромном разнообразии взглядов и практических действий, в связи с чем концепция противодействия коррупции также имеет чрезвычайно комплексный характер. Академик РАН Т. Я. Хабриева отмечает использование различных подходов к пониманию кор-

рупции как в правовой науке, так и в правоприменительной практике. Сопоставляя основные подходы к определению феномена коррупции, представленные в научной литературе, Т. Я. Хабриева выделяет широкий и узкий подходы. Широкий подход к явлению коррупции предполагает умышленное использова-

ние служебного положения и (или) статусных характеристик этого положения в личных или групповых интересах с корыстной целью обогащения (этот подход относится преимущественно к государственным и муниципальным служащим); узкий подход (который можно считать более точным с юридической точки зрения) рассматривает коррупцию как совокупность таких составов правонарушений, при которых должностное лицо использует свой публичный статус в корыстных целях, должностное злоупотребление¹.

В обстоятельном труде, посвященном коррупции как явлению, выходящему за границы национальных государств, британский профессор политологии и международных исследований Роберт Харрис подчеркивал: «Мы [отвергаем] возможность унитарного определения коррупции: это настолько разнообразная деятельность, что она не может быть заключена в одно предложение, в то время как всеобъемлющее определение будет... иметь слишком много оговорок, чтобы быть полезными»². Тем не менее ученый все же предлагает следующее рабочее определение коррупции: использование общественного положения в личных целях и вредительство политическому процессу в личных целях.

Отметим, что определений коррупции существует великое множество. Такое отсутствие единообразия остро ставит вопрос о деликтологической характеристике коррупции. Российские юристы С. П. Булавин, С. К. Илий и С. В. Минская указывают, что коррупционные проявления могут принимать различные формы — от уголовного преступления до административного пра-

вонарушения или даже дисциплинарного проступка. Однако при этом наблюдается некий парадокс: в Уголовном кодексе РФ отсутствует самостоятельный состав преступления в виде коррупции; аналогичная лакуна наблюдается и в Кодексе РФ об административных правонарушениях, где не представлено ни самостоятельного состава административного правонарушения в виде коррупции, ни понятия административных правонарушений коррупционной направленности³. Более того, в действующем российском законодательстве не определено, какие именно правонарушения из числа предусмотренных КоАП РФ должны рассматриваться как коррупционные. Единства мнений в этом вопросе в правоприменительной практике и научной литературе не достигнуто. Например, прокуратура Приморского края насчитывает в КоАП РФ более 20 статей, относящихся к административным правонарушениям коррупционной направленности⁴. С. К. Илий, вычленив в составах КоАП РФ элементы подкупа, использования служебного положения, а также нарушения «норм, установленных для обеспечения законности порядка государственного управления и в числе прочего в целях предупреждения коррупции», выявил 11 статей этого Кодекса, относящихся к административным правонарушениям коррупционной направленности⁵. В то же время М. М. Поляков относит к административным пра-

³ См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014. С. 58—71.

⁴ См.: Прокуратура Приморского края. Административная ответственность за правонарушения коррупционного характера. URL: <http://prosecutor.ru/right/2017-01-18-administrativnaya.htm>.

⁵ См.: Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 460.

¹ См.: Иванов С. Б., Хабриева Т. Я., Чиханчин Ю. А. и др. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 67—82.

² Harris R. Political Corruption: In Beyond the Nation State. Routledge, 2003. P. 199.

вонарушениям коррупционной направленности лишь девять правонарушений, предусмотренных статьями КоАП РФ⁶.

Проблема отсутствия единого определения коррупции характерна не только для России — она отмечается в мировой правоведческой науке в целом. Некоторые западные исследователи подчеркивают, что отсутствие универсального определения вкупе со скрытым характером данного явления существенно затрудняет не только кросс-национальные исследования коррупции, ее проявлений и последствий, но и любые попытки измерения масштабов данного явления⁷.

В последнее время в научный и практический юридический оборот все более входит понятие коррупционных рисков. Российские правоведы А. М. Цирин, Ю. В. Трунцевский и В. В. Севальнев справедливо отмечают, что проблема правовых рисков все еще не получила должного внимания в современной науке и, в частности, понятие коррупционного риска толкуется исследователями различно. Приводя ряд выработанных в российской науке определений данного понятия, ученые выводят на основе их общих черт следующее определение коррупционных рисков: «условия, мотивирующие и открывающие возможность вступления в коррупционные отношения»⁸. В Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определяется ряд важных понятий, связанных с явлением коррупции, однако определение коррупционных рисков в этом Законе не представлено. Вероятно, отсутствие единого определения обусловлено тем, что свои определения вырабатывают не только ученые-правоведы, но и некоторые федеральные органы и службы, в чьей деятельности это понятие играет важную роль. Так, Следственный комитет РФ в рамках разработанной им методики оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации его функций, опирается на следующее определение: «коррупционные риски — условия и обстоятельства, предоставляющие возможность для действия (бездействия) лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, с целью незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий»⁹.

Из сопоставления определения коррупционных рисков, предложенного А. М. Цириним и его коллегами, других приведенных и проанализированных ими определений, выработанных российскими правоведом, а также определения Следственного комитета можно выявить, что, хотя во многом определения схожи, их акцентуация может различаться (в частности, в определение Следственного комитета включена определенная цель действий (бездействия) лиц, формирующих условия и обстоятельства, представляющие собой коррупционные риски).

В связи с этим при анализе административно-правовых механизмов,

⁶ См.: Поляков М. М. Коррупционные административные правонарушения: понятие, виды и содержание // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 212.

⁷ См., например: Gorta A. Corruption risk areas and corruption resistance // Sampford Ch., Shacklock A., Connors C., Galtung F. (eds.). Measuring corruption. Aldershot, 2006. P. 203—219.

⁸ Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В. Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти: метод. пособие. М., 2019. С. 11—12.

⁹ Методика оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций Следственного комитета Российской Федерации. С. 2. URL: <https://docplayer.ru/44134127-Metodika-ocenki-korruptsionnyh-riskov-voznikayushchih-pri-realizacii-funkciy-sledstvennogo-komiteta-rossiyskoy-federacii.html>.

направленных на снижение коррупционных рисков, представляется целесообразным предложить следующее определение: коррупционные риски в системе государственного управления — это совокупность заложенных в компетенциях и регламентах функционирования органов государственной власти возможностей, связанных с несовершенством административно-правовых механизмов управления, способствующих формированию коррупциогенных факторов. При этом коррупциогенные факторы создают условия для действий (бездействия) должностных лиц, имеющих целью незаконное извлечение выгоды при выполнении своих должностных полномочий.

В течение последних трех десятилетий вопрос о том, каким образом можно наиболее результативно контролировать коррупцию, становился все более актуальным как в политической, так и в экономической повестке дня на транснациональном, глобальном уровне¹⁰. Однако очевидно, что нет и не может быть единого административно-правового решения, которое бы способствовало снижению рисков всех видов коррупции.

В настоящее время правовая и организационная основы противодействия коррупции заложены в основополагающих нормативных правовых документах: федеральных законах от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых

актов и проектов нормативных правовых актов» и др. Это свидетельствует, что нормативно-правовая база в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации в основном сформирована.

С 2003 г. создан специальный антикоррупционный орган при Президенте России, который с 2008 г. называется Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Регулярно разрабатывается и принимается Указом Президента РФ Национальный план противодействия коррупции. В стратегиях национальной безопасности коррупция названа одной из основных угроз государственной и общественной безопасности, а также препятствием устойчивому развитию Российской Федерации, работа по ее предупреждению выступает одним из главных и особых направлений реализации Стратегии, сохранение условий для нее — одной из главных стратегических угроз Российской Федерации в области экономики. Ниже мы рассмотрим различные категории документов (стратегии национальной безопасности, национальные стратегии и планы противодействия коррупции) с точки зрения освещения в них явления коррупции и оценки ее рисков.

Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Коррупция осознавалась как угроза национальной безопасности Российской Федерации как минимум в течение двух последних десятилетий, что также отражено в соответствующей группе стратегических документов.

Так, в Концепции национальной безопасности¹¹ коррупция упоминалась именно в разделе угроз национальной безопасности страны вместе с факторами, которые, по мнению составителей Стратегии, привели к росту масштаба этого явления. Предлагались разнообразные меры по профилактике и борьбе с кор-

¹⁰ См.: Hansen H. K., Stachowicz-Stanusch A. Varieties of corruption control: introduction to special issue // *Crime, Law and Social Change*. 2013. Vol. 60. No. 2. P. 115—126.

¹¹ Утв. Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24.

рупцией, например создание действенной системы финансового контроля, однако при этом не уточнялись должностные лица либо государственные органы, должны быть объектами такого контроля. Три меры совпадали с рекомендациями, приведенными в Конвенции ООН по борьбе с коррупцией (хотя такая была ратифицирована Россией лишь шестью годами позже), и касались проверки имущества, доходов и соответствия расходов доходам для должностных лиц и государственных служащих. Отметим, что Концепция подошла к вопросу шире — было предложено проверять «служащих организаций и учреждений независимо от формы собственности». Такая формулировка ставила массу вопросов: если под «служащим» подразумевался любой работник государственного или частного предприятия, вне зависимости от его должности и специфики работы, такую меру следовало бы считать весьма неэффективной с точки зрения «затраты — результат». Действительно, для такой тотальной проверки всех занятых лиц в стране потребовались бы колоссальные ресурсы. В то же время отсутствие специфических методов усиленного контроля в действительно коррупциогенных сферах (при этом такие методы могли различаться в зависимости от наиболее «принятых» в той или иной отрасли коррупциогенных схем) могло бы позволить «ускользнуть» от ответственности лицам, виновным в коррупции даже в крупных масштабах.

Таким образом, при подготовке Концепции национальной безопасности 2000 г. коррупция уже была осознана как угроза развитию и стабильности страны, но еще не была проведена системная оценка рисков коррупции, которая позволила бы выявить отрасли, институты, должности, имеющие наибольший риск коррупционных проявлений и, соответственно, начать разрабатывать действенные методы по сниже-

нию рисков коррупции как общего характера, так и специфичные для отдельных отраслей, институтов и должностей.

В 2009 г. на смену этому документу пришла Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹² Здесь коррупция вновь упоминалась среди главных источников угроз национальной безопасности страны, а борьба с ней названа в числе ключевых направлений «государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу». Однако борьба упоминалась лишь в аспекте развития нормативно-правовой базы, об оценке рисков коррупции же вновь не было сказано ни слова. Более того, хотя упоминались разработка и внедрение в практику «специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений», эта разработка также не была основана на систематической оценке рисков коррупции. В соседстве же с такой мерой, как «создание единой государственной системы профилактики преступности» (п. 39), выглядела и ловче сомнительно, поскольку ни логические основы, ни механизмы действия данных мер и данной системы не были детализированы в документе. Термин «риски» впервые появился в этой Стратегии применительно к коррупции, но не в аспекте необходимости оценки рисков коррупции, а в признании сохранения условий для коррупции одним из основных стратегических рисков в сфере экономики (п. 55).

В 2015 г. была принята новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹³, существенно расширенная и дополненная по сравнению с документом

¹² Утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.

¹³ Утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

2009 г. Здесь, как и в двух предшествующих стратегиях, коррупция упоминалась среди главных источников угроз национальной безопасности страны, но впервые фигурировала в качестве отдельного пункта в перечне угроз (п. 43). Главным направлением противодействия данному явлению было названо «совершенствование правового регулирования предупреждения преступности... коррупции» (п. 44). Казалось бы, акцент на профилактике с необходимостью подразумевает выявление наиболее коррупциогенных отраслей, органов и институтов, а также конкретных должностей, транзакций и взаимодействий — а такое выявление, в свою очередь, может быть основано только на систематической оценке рисков. Однако из всей этой логической цепочки в документе присутствовала лишь профилактика, причем не уточнялось, какими практическими мерами и механизмами предполагалось ее реализовывать, вместо этого имелась отсылка к Национальной стратегии противодействия коррупции и национальным планам противодействия коррупции.

*Национальная стратегия противодействия коррупции*¹⁴ должна была представлять собой «постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера», которая при этом исходила «из анализа ситуации, связанной с различными проявлениями коррупции в Российской Федерации». Однако в документе отсутствует какое бы то ни было пояснение, кем и по какой методике проводился этот анализ, учитывал ли он исключительно российский или также и международный опыт, и была ли на его основе сформирована системная картина рисков коррупции в России (на последний во-

прос ответ, по всей видимости, отрицательный).

Задач в документе было поставлено всего три; они были связаны с формированием и обеспечением исполнения законодательных, управленческих, организационных и иных основ борьбы с коррупцией и «созданием условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения»; однако вновь отсутствовала научно-исследовательская задача по выявлению наиболее коррупциогенных отраслей, органов и институтов, а также конкретных должностей, транзакций и взаимодействий. С одной стороны, можно согласиться с тем, что данная задача являлась составной частью других задач, обозначенных в документе, например упомянутой выше задачи по созданию условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения. С другой стороны, тот факт, что эта задача не была в явном виде прописана как составная часть других задач, оставлял простор для различных трактовок роли оценки коррупционных рисков и выработки механизмов их снижения при выполнении поставленных в документе задач, что могло привести к недостаточной системности и организованности работы в данной области. А ведь только поняв системную картину рисков коррупции и выделив наиболее «слабые» ее места, можно составить полное и актуальное представление о том, какие лакуны и «лазейки» делают их слабыми, и уже прицельно разрабатывать законодательные, управленческие, организационные и иные меры, таргетированные именно на закрытие этих лакун, «обходных путей» и т. д.

Безусловно, Стратегия является документом общего характера, который конкретизируется в ряде других документов, а именно национальных планов противодействия коррупции. Однако она же является, по сути, основным документом, задающим базовые направле-

¹⁴ Утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460.

ния работы в соответствующей области. Между тем отсутствие многомерного системного подхода к оценке рисков коррупции в различных сферах привело к тому, что в явном виде среди основных направлений реализации данного документа присутствовали планы по работе лишь с двумя сферами с высоким риском коррупции: 1) системой учета государственного имущества и оценкой эффективности его использования; 2) государственными и муниципальными закупками. Еще несколько сфер, способных быть коррупциогенными, присутствовали в перечне без указания конкретного направления работы с ними, направленной на снижение рисков коррупции; была обозначена лишь цель (например, «совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией» или «повышение эффективности исполнения судебных решений»).

Национальные планы противодействия коррупции. Первый подобный документ был разработан Советом при Президенте РФ по противодействию коррупции в 2008 г.¹⁵ В разделе, посвященном совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, в качестве отдельной меры появилась «разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований». От этой меры еще предстоит долгий путь к многомерной систематической оценке рисков коррупции — она была ограничена не просто государственными и муниципальными органами, но еще более узким вопро-

сом — их внутренними системами выявления профилактики коррупционных рисков. Речь здесь велась не об оценке рисков коррупции, а об оценке систем выявления и профилактики таких рисков. Тем не менее можно считать, что первый шаг в нужном направлении был сделан, особенно если учесть, что речь шла не об экспертных оценках, а именно о разработке методики оценки.

Однако существенным недостатком первого Национального плана как государственного документа в данном случае следует признать отсутствие какой-либо информации о том, в какие сроки должна быть проведена работа, внесенная в План, и кем она должна быть принята. О судьбе запланированной к разработке методики оценки ничего не ясно. В следующем Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 гг.¹⁶ ни об оценке рисков коррупции в целом, ни о разработке методики оценки, поставленной в План 2008 г., не было сказано ни слова. Это указывает на недостаточную степень преемственности между национальными планами.

Наконец, в Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 гг.¹⁷ появилось поручение Правительству РФ «организовать систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками». Это поручение уже получает продолжение во многом потому, что имеет конкретного ответственного (благодаря изменению формата Национального плана как документа).

¹⁵ См. Национальный план противодействия коррупции, утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568.

¹⁶ Утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568 (в ред. Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460).

¹⁷ Утв. Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297.

В 2013 г. Министерство труда и социальной защиты РФ разослало федеральным органам Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций¹⁸, которые были рекомендованы этим органам для практического использования. Рекомендации включали шесть общих мероприятий, основную смысловую нагрузку несли три из них: выявление коррупционно опасных функций и оценка коррупционных рисков при их реализации (по сути, эти два мероприятия составляли одно целое — необходимо оценить коррупционный риск для каждой функции, чтобы затем выявить функции с наибольшим риском), а также мониторинг деятельности работников, чьи должностные функции связаны с коррупционными рисками. На основе первых двух мероприятий предполагалось впоследствии сформировать общий перечень функций федеральной государственной службы и государственных корпораций с наиболее высоким риском коррупции, а также аналогичный список должностей.

Интересно, что определения понятия «коррупционные риски» в Методических рекомендациях, полностью посвященных оценке этих рисков, не дается (определены лишь «коррупция» и «коррупциогенные факторы»). Имеется лишь описание процесса оценки коррупционных рисков, которая заключается «в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными (трудовыми) обязанностями в целях получения как для должностных лиц, так и для третьих лиц выгоды в виде

денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства» (п. 10).

Попытки представить способы оценки неопределенного понятия ужестораживают, и в дальнейшем тексте можно найти подтверждения опасений. Так, в п. 5 Методических рекомендаций утверждается: «К коррупционно опасным функциям может быть отнесено осуществление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг, а также разрешительных, регистрационных функций». Однако не указано ни основание, по которому выбраны именно эти функции, и только они, ни методика и критерий отбора. Основан ли этот список на анализе статистики (например, уголовных дел коррупционной направленности), или анализе международного опыта, или опросе экспертов? Безусловно, для любой из этих функций в современном информационном пространстве без труда можно найти достаточно примеров коррупционных проявлений или их попыток. Однако значит ли это, что данный список следует считать исчерпывающим?

В пункте 6 Методических рекомендаций представлен более подробный перечень коррупционно опасных функций, на которые адресатам письма рекомендуется обратить особое внимание (продажа федерального имущества, проведение государственной экспертизы и т. д. — всего 16 пунктов). Здесь составители подчеркивают, что список не является исчерпывающим. Действительно, дальнейшее его продолжение потребовало бы такого уровня детализации, который предполагает глубокое знание специфики всех аспектов деятельности того или иного государственного органа, необходимое для оценки коррупционных рисков всех выполняемых ими функций.

¹⁸ Письмо Минтруда России от 22 июля 2013 г. № 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций».

В декабре 2014 г. Министерство труда и социальной защиты дополнило Методические рекомендации формой для обратной связи, которую федеральный орган должен был заполнить, перечислив выявленные в своей структуре коррупционно опасные функции и должности, а также меры, предпринятые для минимизации рисков.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014—2015 гг.¹⁹ перечень сфер, подлежащих анализу коррупционных рисков, осуществляемых в рамках их функций, услуг, взаимодействий и т. д., и выявлению наиболее коррупционно опасных из их числа был существенно расширен — этого, очевидно, все сильнее требовали вопросы, возникающие в процессе правоприменения. Правительству РФ было поручено «осуществить анализ коррупционных рисков в сфере жилищно-коммунального хозяйства, потребительского рынка, строительства, а также при реализации крупных инфраструктурных проектов».

Более того, на основе анализа рисков было решено сделать следующий шаг: после выявления наиболее коррупционно опасных функций, услуг, взаимодействий в этих сферах Правительству предписано внедрить меры, направленные на снижение коррупционных рисков и уровня коррупции в этих сферах в целом (в этом стройном и логичном алгоритме был забыт лишь один важный шаг — перед внедрением эти меры предстояло разработать и убедиться в их эффективности путем, например, пилотного внедрения на нескольких площадках).

Однако этого не было сделано, также не были проанализированы целостно, системно антикоррупционные риски в указанных сферах. Например, Экспертный совет при Правительстве РФ провел достаточно детальный и методологически

прозрачный анализ коррупционных рисков, но лишь для одной сферы из названных — крупных инфраструктурных проектов²⁰.

Из Национального плана противодействия коррупции на 2016—2017 гг.²¹ идея оценки рисков коррупции вновь исчезла, его основным посылом стала корректировка региональных и муниципальных (при наличии) антикоррупционных стратегий и приведение их в соответствие с федеральной Стратегией от 2010 г., а также проведение социологических опросов в масштабах всей страны для выявления оценки россиянами уровня коррупции и его динамики. Отсутствие в явном виде прописанной связи между понятием оценки рисков и корректировкой региональных стратегий представляется значительным упущением, поскольку регионы с различными проявлениями коррупционной проблематики могли бы провести собственную оценку коррупционных рисков и на основе этого вырабатывать конкретные, нужные именно данным регионам меры по снижению рисков коррупции.

То же можно сказать относительно действующего на данный момент Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 гг.²² — здесь места оценке коррупционных рисков также не нашлось. Разумеется, отсутствие в данных документах прописанных пунктов по выявлению коррупционных рисков и выработке механизмов

²⁰ См.: Экспертный Совет при Правительстве Российской Федерации. 4 июня 2015 г. № ЭС-269-06-15. Анализ коррупционных рисков, возникающих при реализации крупных инфраструктурных проектов. Письмо министру открытого правительства М. А. Абызову. URL: <https://open.gov.ru/upload/iblock/49d/49d8ce0016eaf4b9ffc9caf591caee8d.pdf>.

²¹ Утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147.

²² Утв. Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378.

¹⁹ Утв. Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226.

по их снижению не тождественно отсутствию такой работы в органах государственной власти. Здесь, как и в рассмотренной выше Стратегии, присутствуют задачи, выполнение которых имплицитно подразумевает необходимость анализа коррупционных рисков, а часть задач направлена на снижение конкретных видов коррупционных рисков — например, «совершенствование организационных механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов» (Национальный план противодействия коррупции на 2016—2017 гг.), «совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц» (Национальный план противодействия коррупции на 2018—2020 гг.).

В 2017 г. был разработан еще один чрезвычайно важный документ — Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции²³. Этот документ был создан в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам²⁴. Данные Рекомендации учитывали наработки Минтруда России, но имели более узкую специализацию — как следует из их названия, они предназначались для оценки коррупционных рисков не во всех федеральных органах исполнительной власти, а в тех из них, которые реализуют контрольно-надзорные функции. При этом в документе был приведен общий перечень коррупционно опасных функций для

контрольно-надзорных органов в целом, но было особо отмечено, что перечень не носит всеобъемлющего характера и является лишь базой, задающей основные направления для выявления коррупционно опасных функций в каждом конкретном контрольно-надзорном органе.

Хотя в России заметно активизировалась деятельность по оценке коррупционных рисков, говорить именно о систематическом выявлении коррупционных рисков, пожалуй, можно лишь в отношении федеральных органов исполнительной власти. Более того, в Национальном плане противодействия коррупции на 2014—2015 гг. после выявления наиболее коррупционно опасных функций, услуг, взаимодействий в ряде сфер Правительству было предписано внедрить меры, направленные на снижение коррупционных рисков и уровня коррупции в этих сферах в целом. Представляется, что было бы в высшей степени целесообразно совершить такой шаг и после выделения коррупционно опасных функций федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ) — разработать и внедрить административно-правовые меры и подходы, направленные на снижение коррупционной опасности указанных функций. Однако пока такая работа ведется относительно системно лишь в ФОИВах, выполняющих контрольно-надзорные функции.

Вместе с тем, например, Министерство природных ресурсов и экологии РФ представило свой перечень коррупционно опасных функций еще в 2015 г.²⁵, однако за-

²³ Утв. протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47/7.

²⁴ См. протокол от 21 декабря 2016 г. № 12.

²⁵ См. Перечень коррупционно опасных функций Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Одобрен на заседании Комиссии Министерства природных ресурсов и экологии РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (протокол от 11 марта 2015 г. № 1).

дачи разработать и внедрить административно-правовые меры и подходы, направленные на снижение коррупционной опасности указанных функций, перед ним не ставилось. Что касается подведомственного данному Министерству Федерального агентства лесного хозяйства, то можно отметить, что в его Плане по противодействию коррупции на 2018—2020 гг.²⁶ присутствует п. 2.1 «Систематическое проведение оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации Рослесхозом своих функций» (срок проведения — «постоянно»), результатом которого должно стать «определение коррупционно опасных функций Рослесхоза, а также корректировка перечня должностей гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками». Однако ни результаты оценок рисков, ни перечень коррупционно опасных функций на официальном сайте не опубликованы, не говоря уже о разработке административно-правовых мер и подходов, направленных на снижение коррупционной опасности указанных функций. Аналогичная ситуация наблюдается во многих ФОИВах; хотя их планы противодействия коррупции содержат пункты о проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, возложенных на данный ФОИВ, во многих ФОИВах ни перечень коррупционно опасных функций, ни скорректированный перечень должностей гражданской службы не размещаются на официальных сайтах, что не дает возможности представить системную картину коррупционных рисков в данном ФОИВе, оценить качество проделанной работы по выявлению коррупционно опасных функций и даже понять, была ли таковая работа вообще проделана в указан-

ный в Плане противодействия коррупции период.

Очевидно, что некоторые органы и службы не могут предоставить публичный доступ к своим перечням коррупционно опасных функций из соображений охраны сведений, составляющих государственную тайну (в первую очередь ряд государственных военизированных организаций — Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба безопасности РФ и др.). Тем не менее представляется целесообразным централизованным образом определить, какие ФОИВы имеют право (или даже обязаны) сохранять перечень коррупционно опасных функций вне публичного доступа, при этом остальных обязать публично размещать перечни таких функций, а не только обнародовать План противодействия коррупции, содержащий пункт о регулярном проведении оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ведомством своих функций.

Напомним, что, когда в 2013 г. Министерство труда и социальной защиты РФ разослало федеральным органам исполнительной власти Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, включавшие выявление коррупционно опасных функций и оценку коррупционных рисков при их реализации, то на основе этих мероприятий предполагалось впоследствии сформировать общий перечень функций федеральной государственной службы и государственных корпораций с наиболее высоким риском коррупции, а также аналогичный список должностей. Отсутствие у многих ФОИВов официально опубликованных перечней таких функций и оценок коррупционных рисков при их выполнении затрудняет выполнение этой важной задачи.

Таким образом, дальнейшее внедрение анализа коррупционных рисков в России имеет значитель-

²⁶ Утв. приказом Рослесхоза от 16 августа 2018 г. № 684.

ный потенциал, однако выявление наиболее коррупционно опасных функций должно быть дополнено задачами для всех ФОИВов (кроме тех, чьи функции связаны с государственной тайной) в обязательном порядке публично размещать на официальных сайтах перечни таких функций, регулярно (один раз в два года) обновляя их, а также разрабатывать карты коррупционных рис-

ков, включающие административно-правовые меры и подходы, направленные на снижение коррупционной опасности указанных функций, с учетом специфики деятельности конкретных органов (и, возможно, специфических для данных видов деятельности коррупционных схем), как это уже сделано на примере ряда ФОИВов, выполняющих контрольно-надзорные функции.

Библиографический список

- Gorta A. Corruption risk areas and corruption resistance // *Measuring corruption*. Sampford Ch., Shacklock A., Connors C., Galtung F. (eds.). Aldershot, 2006.
- Hansen H. K., Stachowicz-Stanusch A. Varieties of corruption control: introduction to special issue // *Crime, Law and Social Change*. 2013. Vol. 60. No. 2.
- Harris R. Political Corruption: In Beyond the Nation State. Routledge, 2003.
- Иванов С. Б., Хабриева Т. Я., Чиханчин Ю. А. и др. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.
- Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // *Административное и муниципальное право*. 2015. № 5.
- Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2014.
- Поляков М. М. Коррупционные административные правонарушения: понятие, виды и содержание // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина*. 2015. № 8.
- Прокуратура Приморского края. Административная ответственность за правонарушения коррупционного характера. URL: <http://prosecutor.ru/right/2017-01-18-administrativnaya.htm>.
- Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В. Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти: метод. пособие. М., 2019.

Risk Assessment Method in Concepts and Acts of Strategic Planning of National Security and Anti-Corruption

M. V. Inkina

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: maria.inkina@gmail.com

DOI: 10.12737/jrl.2020.140

In recent years, the discourse on countering corruption in its various manifestations has increasingly focused on assessing corruption risks; however, the role and potential of this extremely important tool remain unstudied.

The purpose of the article is to study the potential of corruption risk assessment in Russia; the task is to obtain a systematic picture of the evolution, current role and existing “gaps” in the application of corruption risk assessment.

The author used a comparative analysis of relevant legal sources and documents (national security strategies, national anti-corruption plans and national anti-corruption strategies) in terms of highlighting the phenomenon of corruption, assessing its risks and methods of such assessment.

Further implementation of the analysis of corruption risks in various sectors of the Russian economy has a significant potential to identify the most corruption-dangerous industries and specific types of activities in them, where it is necessary to strengthen monitoring and control, identify corruption schemes specific to these types of activities and take measures to combat these schemes. Moreover, the potential for assessing corruption risks is currently underutilized in at least one dimension — the

regional one. Although the implementation of a unified state anti-corruption policy implies a certain standardization of the legal framework, methods and approaches used in the constituent entities of the Russian Federation with those at the Federal level, this does not imply total unification, which will be more harmful than beneficial to the fight against corruption, since in this case the specific features of the constituent entities of the Russian Federation will not be taken into account.

Keywords: corruption risk assessment, corruption risk assessment methods, national security corruption risks, corruption-dangerous functions.

For citation: Inkina M. V. Risk Assessment Method in Concepts and Acts of Strategic Planning of National Security and Anti-Corruption. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 11, pp. 174—186. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.140

References

Corruption: nature, types, counteraction. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2012. 688 p. (In Russ.)

Gorta A. Corruption risk areas and corruption resistance. In Sampford Ch., Shacklock A., Connors C., Galtung F. (eds.). *Measuring corruption*. Aldershot, 2006. Pp. 203—220.

Hansen H. K., Stachowicz-Stanusch A. Varieties of corruption control: introduction to special issue. *Crime, Law and Social Change*, 2013, vol. 60, no. 2, pp. 115—126.

Harris R. Political Corruption: In Beyond the Nation State. Routledge, 2003. 264 p.

Iliy S. K. Administrative offences of corruption character. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2015, no. 5, pp. 460—468. (In Russ.)

Ivanov S. B., Khabrieva T. Y., Chikhanchin Yu. A. et al. Combating corruption. New challenges. Ed. by T. Y. Khabrieva. Moscow, 2016. 373 p. (In Russ.)

Polyakov M. M. Corruption administrative offences: definition, types and content. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina*, 2015, no. 8, pp. 209—213. (In Russ.)

Prosecutor's Office of the Primorsky Territory. Administrative responsibility for corruption offenses. (In Russ.) Available at: <http://prosecutor.ru/right/2017-01-18-administrativnaya.htm>.

Tsirin A. M., Truntsevskiy Yu. V., Seval'nev V. V. Assessment of corruption risks in federal executive authorities. Moscow, 2019. 112 p. (In Russ.)