Артем ЦИРИН

Актуальные проблемы минимизации коррупционных рисков

Коррупция – элемент социальной реальности, характерный для большинства современных государств. Это в значительной степени универсальное явление, свойственное не только для развивающихся, но и для развитых государств, охватывает большинство сфер государственной и общественной жизни. Если для одних стран противодействие коррупции является, по сути, борьбой за развитие, то для других – за выживание общества, сохранение государственности и территориальной целостности.

Как справедливо отмечает известный исследователь коррупции Сьюзан Роуз-Аккерман, для понимания того, где искушение коррупции является наиболее ощутимым и где оно оказывает наибольшее воздействие, необходим общий экономический подход. Проблема коррупции может быть описана известной формулой, используемой экономистами: коррупция = монополия + произвол – ответственность либо контроль. Несовершенство законодательства ведет к росту административного усмотрения, дискреционным полномочиям, что способствует произвольному принятию решений должностными лицами в зависимости от личной заинтересованности.

В связи с этим необходимо укреплять потенциал современных антикоррупционных технологий, правового мониторинга, антикоррупционной экспертизы, оценки регулирующего воздействия, юридического прогнозирования. Применение этих технологий пока ограничено как по объектному (только нормативные правовые акты и их проекты), так и по субъектному составу (в основном такие технологии характерны лишь для части государственных органов и независимых экспертов). Например, в проведение антикоррупционной экспертизы практически не включены палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Суды в подавляющем большинстве решений не учитывают результаты данной экспертизы в своих решениях.

Не менее важным фактором является ответственность. Сущность экономического подхода к анализу преступности изумительно проста. Она состоит в том, что люди решают, совершать им преступление или нет, сравнивая выгоды и издержки от преступления. Оценка выгод заключается в возможности извлечь в результате преступления определенные дивиденды. Оценка издержек заключается в возможности понести определенный ущерб в виде штрафа, конфискации имущества, условного или тюремного осуждения, потери доброго имени и т.д. Поэтому современные государства стремятся к ужесточению наказаний за коррупционные правонарушения, усиливают контроль за должностными лицами и ищут пути конфискации доходов от коррупции и их репатриации. По этой причине важным направлением реализации Национальной стратегии противодействия коррупции должно стать повышение и неотвратимость рисков от коррупционного поведения.

Российская Федерация также находится в этом тренде. Система мер противодействия коррупции охватывает новые уровни управления. Если раньше речь преимущественно шла только о лицах, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, то в настоящее время в орбиту антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей включены руководители и работники государственных компаний и корпораций, организаций, созданных для выполнения поручений федеральных государственных органов, работники государственных учреждений.

Не только государственные структуры, но и частные организации обязаны применять меры по недопущению коррупции. Это прямо закреплено в статье 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Таким образом, перечень лиц, подпадающих под антикоррупционные запреты и ограничения, имеет тенденцию к дальнейшему расширению.

Выступая на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, состоявшемся 30 октября 2013 года, В.В. Путин отме-

Артем Цирин, кандидат юридических наук, заместитель заведующего Центром исследования проблем противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д.34). E-mail: mgs@migsu.ru

Аннотация: Системность проблемы коррупции вызывает необходимость соответствующей реакции со стороны государства для преодоления этого негативного явления. В решении этой задачи равнозначимыми представляются как укрепление и развитие законодательной базы, так и повышение уровня ответственности за коррупционные проявления. Система мер противодействия коррупции должна охватывать новые уровни управления. Особого внимания заслуживает деятельность саморегулируемых организаций в связи с недостаточной проработкой их правового статуса.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные технологии, ответственность, противодействие коррупции, саморегулируемые организации.

тил несколько сфер, наиболее подверженных рискам коррупции[1]: строительство, оценочная деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство. Следует отметить, что эти сферы объединяет и то, что во всех них осуществляется саморегулирование.

Основной идеей саморегулирования является выполнение лицами, действующими на определенном рынке, правил и стандартов, которые исходят от самих этих лиц, а не от государства, и ими же разрабатываются. Однако недостаточная проработка правового статуса саморегулируемых организаций влечет несоответствие существа деятельности саморегулируемых организаций (выполнение коммерческих, лоббистских функций и полномочий взамен делегированных) целям их создания.

Так, большинство оценщиков осуществляют оценочную деятельность через юридическое лицо, с которым их связывают трудовые договора. Руководители указанных юридических лиц подписывают отчеты об оценке, но при этом не являются членами саморегулируемых организаций и не несут ответственности как их члены. При рассматриваемой конструкции осуществления оценочной деятельности получение заказчиком компенсации причиненного ущерба через компенсационный фонд СРО оценщиков затрудняется по причине невозможности обращения требований к самому оценщику, который: во-первых, не является стороной по договору, во-вторых, дело с его участием не подлежит рассмотрению в арбитражном суде.

Статьей 17.1 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и Федеральным стандартом оценки № 5 предусматривается два вида экспертизы отчета об оценке: нормативно-методическая экспертиза и экспертиза на подтверждение стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете. Наличие двух видов экспертизы предусматривает возможность ошибки в отчете об оценке, способной оказать существенное влияние на итоговую величину стоимости, при этом на отчет будет выдано положительное экспертное заключение. Такая ситуация влечет риски искажения стоимости объекта оценки, в том числе и коррупционного плана.

Примером коррупции в саморегулируемых организациях в строительной сфере является торговля «фирмами-пустышками», что подтверждает традиционность коррупционных схем, существовавших еще при лицензировании строительных организаций. Формальные изменения проявляются лишь в том, что в настоящее время торгуют фирмами, имеющими допуск СРО, а не организациями со строительными лицензиями. Распространенной практикой является создание организации, выполняющей функции генерального заказчика, на каждый новый объект строительства, с последующей ликвидацией ее по завершению работ. Последствия таких схем рано или поздно скажутся на заказчиках и потребителях услуг, а недобросовестный участник рынка, скорее всего, уйдет от ответственности.

Информационно-телекоммуникационная сеть Интернет пестрит объявлениями о гарантированном получении допусков СРО в день обращения, «в рассрочку», с предоставлением штата компетентных специалистов, в том числе вне зависимости от объективных характеристик обращающегося лица, что нивелирует саму идею саморегулирования и профессиональной деятельности. Факт наличия столь обширного предложения данных услуг свидетельствует об излишней коммерциализации деятельности саморегулируемых организаций и отклонении от нормативно-установленных функций и полномочий их должностных лиц, что порождает масштабную коррупцию.

Минимизация коррупционных рисков невозможна без системного противодействия коррупционным хищениям, схемы осуществления которых сопряжены с совершением мошеннических действий, злоупотреблением полномочиями, коммерческим подкупом, растратой и другими преступлениями. Ядро таких схем составляют действия должностных лиц по распоряжению вверенным им имуществом не для достижения нормативно закрепленных целей создания государственной корпорации или компании, а вопреки им. Несмотря на то, что органы внешнего государственного аудита научились выявлять такие случаи, многие злоумышленники отделываются легким испугом. Выведенные таким образом средства не компенсируются. Подобные схемы сейчас активно применяются в отношении акционерных обществ с государственным участием, где контроль не так силен.

В связи с этим необходимой системной мерой представляется расширение орбиты государственного аудита, совершенствование технологии его осуществления, ужесточение уголовной ответственности за хищение всех видов собственности, преследование не только личности, но и имущества, полученного коррупционным путем.

[1] http://www.kremlin.ru/news/19516

ACTUAL PROBLEMS OF MINIMIZING RISKS OF CORRUPTION

Artem Tsirin, Candidate (Jurisprudence), Deputy Director of the research center of the Institute of Anti-corruption Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (117218 Moscow, ul. B. Cheremushkinskaya, 34), email: mgs@migsu.ru

Summary: Systemic corruption problems call for an appropriate response from the State in order to overcome this negative phenomenon. In this article an interchange of equivalent strengthening measures are presented for the further improvement and development of the legislative framework as well as increasing levels of responsibility for corrupt practices.
Keywords: corruption, anti-corruption technology, responsibility, anti-corruption, self-regulatory organizations.