

ВОЗДЕЙСТВИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ КОРРУПЦИИ

Доклад НИУ ВШЭ



УДК 354.82+343.35(470+571)

ББК 67.401+64.408.142

В64



<https://elibrary.ru/qnnmve>

Рецензент:

к.ю.н., директор Евразийского учебного института МГИМО МИД России,
заместитель председателя Высшей квалификационной комиссии
судей Российской Федерации

Т.В. Шашихина

Научный редактор:

Д.В. Крылова

Авторы:

*Е.А. Артеменко, И.Г. Бурский, Д.В. Крылова, А.А. Максименко, А.Л. Мельникова,
С.А. Пархоменко, Г.А. Порошенков, С.В. Таут, А.М. Цирин*

Воздействие институциональных реформ в Российской Федерации
В64 на устранение условий для коррупции. Доклад НИУ ВШЭ / Е. А. Артеменко, И. Г. Бурский, Д. В. Крылова и др.; под науч. ред. Д. В. Крыловой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2024. — 78 с. — 50 экз. — ISBN 978-5-7598-2987-4 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-4047-3 (e-book).

В докладе представлен подробный анализ важнейших российских институциональных реформ с точки зрения их влияния на снижение возможностей для коррупции. Особое внимание уделено антикоррупционному эффекту таких направлений, как реформа контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в целом и в деятельности ФНС, внедрение передовых информационных технологий в государственное управление, развитие корпоративного комплаенса и меры противодействия коррупции в финансовом секторе, в сфере государственных закупок, антикоррупционный эффект внедрения ЕГЭ. Рассматривается практика отражения в международных рейтингах реального снижения уровня коррупции в России в результате российских институциональных реформ. Даются рекомендации по продвижению и закреплению в экспертной среде и в общественном сознании достигнутых результатов по снижению коррупции.

УДК 354.82+343.35(470+571)

ББК 67.401+67.408.142

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<http://id.hse.ru>

ISBN 978-5-7598-2987-4 (в обл.)

ISBN 978-5-7598-4047-3 (e-book)

© Авторы, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме доклада	4
Вступление	12
1. Реформирование контрольно-надзорной деятельности в России и минимизация условий для коррупции.....	19
2. Институциональная реформа Федеральной налоговой службы РФ и минимизация условий для коррупции в налоговой сфере	27
3. Реформирование разрешительной деятельности в России и минимизация условий для коррупции	29
4. Использование новых цифровых технологий в сфере контроля и надзора	35
5. Снижение коррупционных рисков в сфере государственных закупок	38
6. Введение ЕГЭ как мера по устранению коррупции при поступлении в вузы.....	40
7. Влияние институциональных реформ на внедрение антикоррупционного комплаенса в деятельность российских организаций	42
8. Меры противодействия коррупции в финансовом секторе Российской Федерации	52
9. Электронная институциональная среда — рейтинг ООН по развитию электронного правительства.....	57
10. Международный опыт оценки влияния институциональных реформ на уровень коррупции.....	62
Заключение.....	66
Приложение. Примеры международных и российских исследований, позволяющих оценить влияние институциональных реформ на уровень коррупции.....	67
Авторы доклада	76

РЕЗЮМЕ ДОКЛАДА

За период, прошедший с начала 2000-х годов, в России прошли масштабные институциональные реформы в области регуляторной политики, а также мероприятия административной реформы, направленные не только на построение эффективной системы органов исполнительной власти и четкую регламентацию их деятельности, но и на снижение коррупции.

Эти преобразования, позитивно повлиявшие на благополучие граждан, международный авторитет страны, ее инвестиционную привлекательность и предпринимательский климат, нуждаются в глубоком научном анализе, в том числе с позиций влияния их результатов на общественное сознание и отношение к коррупции в российском обществе.

В результате проводимых реформ поле для возможной коррупции сокращалось, как «шагреновая кожа». Однако закрепление в общественном сознании значимого антикоррупционного эффекта от реализованных институциональных реформ в должной мере не произошло ввиду того, что в публичном поле не уделялось должного внимания широкому информированию общества о влиянии проводимых реформ на устранение условий для коррупции. Масштабность достигнутого совокупного антикоррупционного результата хорошо осознают в основном специалисты и эксперты в данной сфере.

Между тем систематическая работа по выработке мер противодействия коррупции становится сильной стороной российской государственной политики. Коррупцию как разновидность противоправной и преступной деятельности не удалось полностью искоренить ни в одной стране мира, — о чем свидетельствуют ставшие достоянием общественности многочисленные факты коррумпированности должностных лиц подавляющего большинства стран, в том числе, наиболее экономически развитых. Авторы доклада полагают, что эффективные и системные меры по целенаправленной минимизации возможностей для коррупции не должны оставаться незамеченными и недооцененными обществом.

В настоящем докладе анализируется накопленный антикоррупционный потенциал России вследствие реализованных институциональных реформ и констатируется очевидный переход от

количественных изменений к качественно новой институциональной среде, благоприятно влияющей на жизнь граждан и предпринимательский климат. При этом есть отчетливое понимание обществом и властью того, что усилия по устранению условий для коррупции должны последовательно усиливаться во всех сферах жизни и деятельности государства.

В рамках проведенных реформ были внедрены общесистемные антикоррупционные меры, реализованные как в ходе административной реформы, так и в результате разработки антикоррупционного законодательства и различных мер по противодействию коррупции в отдельных сферах государственного регулирования.

Наиболее ощутимый эффект для граждан и бизнеса на протяжении этого периода имели меры административной реформы, позволившие регламентировать, а впоследствии и оцифровать административные процедуры, осуществить деперсонализацию взаимодействия государства с гражданами и организациями за счет развития сети многофункциональных центров и цифровых платформ предоставления государственных (муниципальных) услуг. В результате последовательно устранялся коррупционный фактор при предоставлении услуг, в том числе посредством исключения прямого взаимодействия заявителя и должностного лица, а также существенного снижения временных и финансовых издержек граждан и организаций. Результатом реформ стало повышение уровня удовлетворенности граждан качеством получаемых государственных услуг (более чем на 90%)¹.

Снижение административной нагрузки на бизнес стало одним из приоритетов в деятельности Правительства РФ с 2000-х годов. Фактически институциональные реформы стартовали в рамках «программы Грефа» по дерегулированию экономики (ослабление бюрократического давления на бизнес) 2000–2001 годов. Затем в 2003–2004 годах был проведен анализ функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти с последующим исключением дублирования и сокращением избыточных функций

¹ Уровень удовлетворенности граждан качеством госуслуг превысил 90% — МЭР // Министерство экономического развития РФ. 2024. 11 февраля. https://www.economy.gov.ru/material/news/uroven_udovletvorennosti_grazhdan_kachestvom_gosuslug_prevysil_90_mer.html (дата обращения 25.03.2024).

с 5634 до 3035. Также произошло организационное разделение функций государственных органов власти на осуществление государственного регулирования (министерства) и надзора и контроля², оказания услуг (службы, агентства).

В рамках дальнейшей административной реформы 2006–2010 годов были внедрены общесистемные антикоррупционные меры, позволившие осуществить деперсонализацию взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, упорядочить административные процедуры посредством принятия административных регламентов, устранить избыточные административные барьеры для предпринимательской деятельности и повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг, в том числе посредством внедрения системы многофункциональных центров (МФЦ) и электронного документооборота.

В этот же период были внедрены механизмы общественной экспертизы социально значимых решений и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Были сформированы основные принципы российской антикоррупционной политики — разработаны и приняты Национальный план противодействия коррупции (утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года Пр-1568)³, Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴ и Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460⁵.

Далее в ходе реализации комплексных реформ в контрольно-надзорной сфере внедрялись инструменты, ограничивающие произвольное проведение контрольно-надзорных мероприятий и регламентирующие все процедуры и действия контролирующих

² Масленникова Е. В. Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I) // Вестник РУДН. (Государственное и муниципальное управление). 2018. Т. 5. № 2. С. 146.

³ Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы // Российская газета. 2008. № 164. 5 августа.

⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁵ Национальная стратегия противодействия коррупции // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

органов. Удалоськратно снизить административную нагрузку на бизнес: количество контрольно-надзорных мероприятий уменьшилось за последние пять лет в 5 раз, что обусловило значительное сокращение возможностей оказания коррупционного давления на бизнес.

Важнейшим инструментом снижения коррупционных проявлений в ходе контрольно-надзорных мероприятий и устранения широты дискреционных полномочий контролеров стало внедрение риск-ориентированного подхода. На сегодняшний день управление рисками причинения вреда является детально конкретизированным, базовым принципом для большинства видов контроля (надзора) и существенно ограничивает возможности манипулирования мнимыми опасностями нанесения вреда в результате деятельности бизнеса, ранее нередко используемых в коррупционных целях.

В рамках исключения коррупционных рисков, связанных с чрезмерной свободой подзаконного нормотворчества, наличием избыточных, устаревших обязательных требований, не направленных на минимизацию рисков причинения вреда (ущерба), проводится «регуляторная гильотина», призванная обеспечить пересмотр и исключение необоснованных регуляторных требований, создающих избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности. В ходе «регуляторной гильотины» уже отменено 3003 нормативных акта, содержащих обязательные требования к условиям ведения бизнеса, а общее количество обязательных требований сокращено на 33%⁶.

Значимый вклад в антикоррупционный эффект от реализованных мероприятий внесла цифровизация государственного управления и контрольной (надзорной) деятельности, что позволило повысить прозрачность и доступность государственных услуг и снизить частоту взаимодействия бизнеса и контролирующих органов и, соответственно, рисков коррупции. Сокращению возможностей для коррупционного давления на бизнес способствовала и переориентация в контрольно-надзорной деятельности с приме-

⁶ С 1 января 2021 года заработала новая система контрольно-надзорного законодательства // Контрольно-разрешительная деятельность. <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения 25.03.2024).

нения «карательных» инструментов на профилактические мероприятия: за последние два года профилактика в значительной мере заменила проверки — количество профилактических визитов за 2023 год в 3 раза превысило число проверок⁷.

Яркий пример значимого институционального эффекта продемонстрировала Федеральная налоговая служба Российской Федерации, одной из первых внедрившая систему управления рисками в рамках контрольной деятельности и обеспечившая цифровизацию, стандартизацию и прозрачность процессов, исключив возможность усмотрения должностного лица налогового органа при взаимодействии с гражданами и организациями, тем самым минимизируя возможности для коррупционных проявлений.

Сложно переоценить антикоррупционный эффект реформы разрешительной деятельности. На настоящее время процессы предоставления государственных услуг и выдачи разрешительных документов на федеральном и региональном уровне четко регламентированы: приняты соответствующие нормативные акты, административные регламенты предоставления государственных услуг, осуществления государственных функций.

Применение указанных мер существенно повлияло на снижение коррупции на федеральном и региональном уровне. Были созданы институциональные условия, в которых коррупция для государственных и муниципальных служащих стала менее реализуемой и более рискованной.

Прямые и опосредованные антикоррупционные эффекты достигнуты и в отдельных сферах, которые везде в мире рассматриваются как высоко коррупционные. Так, в сфере закупок за счет перехода преимущественно к электронным формам взаимодействия и регламентации большинства процедур удалось минимизировать основные коррупционные риски.

Коррупция, связанная с поступлением в вузы, в России традиционно считалась широко распространенной и масштабной. Введение и совершенствование проведения ЕГЭ, а также формирование на его основе системы поступления в вузы, оказало позитивное влияние на снижение коррупции и устранение неравенства

⁷ *Петрова В.* Показателям предписали содержание // Коммерсантъ. 2024. 9 февраля. <https://www.kommersant.ru/doc/6495940> (дата обращения 25.03.2024).

абитуриентов при поступлении. Благодаря возможности сдавать ЕГЭ в своем субъекте Российской Федерации и подавать документы сразу в несколько вузов, в ведущие университеты стали чаще поступать талантливые школьники из регионов различной степени удаленности.

В России также достигнуты существенные институциональные изменения в противодействии коррупции в корпоративной сфере — сформировано стабильное и комплексное законодательное регулирование в сфере противодействия коррупции, как в государственном, так и в корпоративном секторе, включая финансовый сектор. Государственным аппаратом при поддержке научного сообщества ведется системная работа по анализу правоприменения антикоррупционных норм и совершенствованию антикоррупционного регулирования. Благодаря деятельности прокуратуры и российской судебной системы создана единообразная практика привлечения к ответственности за коррупционные преступления и иные коррупционные правонарушения.

Эффективность в реализации антикоррупционной политики повышает доверие к государственным институтам и органам власти, как со стороны граждан (бизнеса), так и международного сообщества, и является важным фактором в международной конкуренции.

В этой связи важно обеспечить надежность инструментов верификации эффективности реализуемой в стране антикоррупционной политики. Объективность оценки обеспечивают инструменты, которые позволяют охарактеризовать результат реализации антикоррупционных мер на основании таких показателей, которыми невозможно произвольно манипулировать.

Необходимо с сожалением отметить, что некоторые международные антикоррупционные рейтинги носят зачастую субъективный, необоснованный характер и оставляют возможность для политически мотивированного рейтингования стран. В этой связи ориентироваться на результаты таких рейтингов, не основанных на объективных, верифицируемых критериях, не представляется возможным.

В докладе проводится анализ международных рейтингов, отражающих антикоррупционную направленность государственного регулирования. Однако важнейшие факторы, на которые не-

посредственно влияют результаты административной реформы, не всегда находят в них должное отражение, несмотря на то что антикоррупционный эффект проводимых реформ становится их неотъемлемым результатом. Например, предоставление государственных, муниципальных и иных обязательных услуг в электронном виде может иметь антикоррупционный эффект только в случае, если оказание этих услуг строго регламентировано по времени, закрытому перечню истребуемых документов, порядку обжалования отказа и др., что в России отражено в административных регламентах оказания соответствующих услуг. Однако во многих странах такая регламентация отсутствует, что не мешает присваивать этим странам более высокие баллы в рейтингах.

В свою очередь, международные рейтинги, основанные на конкретных измеряемых показателях и позволяющие дать более объективную оценку эффективности государственного регулирования и реализуемых антикоррупционных мер (например, рейтинги из доклада ООН «Электронное правительство»), объективно отражают состояние институциональной среды в странах, создают стимулы для дальнейших реформ и повышения странового рейтинга. В этой связи одной из важных задач Российской Федерации в рамках международного сотрудничества с дружественными странами представляется разработка независимых международных рейтингов, основанных на объективных показателях и отражающих реальное состояние институциональной среды, что создаст дальнейшие стимулы для эффективных реформ.

В настоящем докладе представлены результаты реформ в различных сферах, имеющих значимый антикоррупционный эффект, и даны рекомендации по дальнейшему проведению реформ, направленных на снижение возможностей для коррупции.

В заключении к докладу сделаны следующие выводы.

Институциональные реформы в антикоррупционной и регуляторной сферах привели к качественным преобразованиям институтов, смене «правил игры» и фактическому формированию в России новой институциональной среды для граждан и бизнеса, в основе которой заложено устранение возможных проявлений системной коррупции. Помимо общего антикоррупционного эффекта и снижения мотивации бизнеса и граждан к вступлению в коррупционные взаимоотношения, сокращена бюрократическая

нагрузка, повышена комфортность оказания государственных и муниципальных услуг, внедрены многочисленные удобные дистанционные форматы взаимодействия граждан и бизнеса с органами власти.

Совершенствование государственного регулирования в целях противодействия коррупции привело к широкому внедрению антикоррупционных механизмов в корпоративный сектор, включая банковский сектор, в осуществление закупочной деятельности и в такой сегмент образования, как поступление в вузы.

Однако в международных антикоррупционных рейтингах результаты институциональных реформ не всегда находят объективного отражения, несмотря на их значимый антикоррупционный эффект.

Это позволяет говорить о необходимости формирования эффективной и всеобъемлющей методики оценки мер по противодействию коррупции на основе системы объективных индикаторов⁸, которые могут быть использованы при разработке новых независимых международных рейтингов.

Представляется целесообразным учитывать индекс административной реформы как в рамках антикоррупционного мониторинга внутри страны, так и на международном уровне. Рекомендуется также наладить постоянный мониторинг общесистемных мер противодействия коррупции с точки зрения их влияния на эффективность государственной антикоррупционной политики.

Широкое информирование общественности о влиянии проводимых в России реформ на устранение условий для коррупции и закрепление в общественном сознании неоспоримого антикоррупционного эффекта от реализованных институциональных реформ должно стать одной из актуальных задач антикоррупционной политики.

⁸ Подробнее об этой проблеме см.: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.П. Емельянцев, В.И. Лафитский, О.И. Семькина и др.; рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗИСП, 2015.

ВСТУПЛЕНИЕ

Российская Федерация с начала 2000-х годов прошла большой путь системных институциональных и антикоррупционных реформ.

В настоящее время можно с уверенностью констатировать, что многочисленные количественные регуляторные изменения переросли в качественно новую институциональную среду для граждан и бизнеса — в том числе в части существенного устранения проявлений системной коррупции. В результате проводимых реформ поле для возможной коррупции сокращается, как «шагреновая кожа».

В современном мире антикоррупционный капитал является значимым фактором репутации, авторитета и международного влияния государства, весомым показателем его инвестиционной привлекательности и экономической эффективности. Поэтому столь важным является акцентирование внимания российского общества и международного сообщества на реальных и неопровержимых факторах, свидетельствующих о больших достижениях страны в данной сфере. Безусловно, полное искоренение преступности, в том числе коррупционной, пока остается нерешаемой проблемой для человечества вследствие ее высокой латентности и значимого соблазна быстрого обогащения. Однако успехи России по искоренению из практики взаимодействия общества и государства широкого спектра системных коррупционных проявлений (например, в процессе получения государственных услуг, разрешений и согласований, осуществления контроля и надзора и других сферах взаимодействия) уже стали очевидной реальностью. При этом есть отчетливое понимание обществом и властью того, что усилия по устранению условий для коррупции должны последовательно усиливаться во всех сферах жизни и деятельности государства.

Тем не менее закрепление в общественном сознании значимого антикоррупционного эффекта от реализованных институциональных реформ до сих пор в должной мере не произошло ввиду того, что этому не уделялось достойного внимания в публичном поле. То, насколько велик достигнутый совокупный антикоррупционный результат, хорошо осознают в основном специалисты и эксперты в данной сфере. Между тем систематическая работа по выработке мер противодействия коррупции становится сильной

стороной российской государственной политики — с учетом все более очевидных многочисленных фактов коррумпированности должностных лиц подавляющего большинства стран, в том числе наиболее экономически развитых. Коррупцию как разновидность противоправной и преступной деятельности не удалось полностью искоренить ни в одной стране, поэтому эффективные меры по ее целенаправленной минимизации не должны оставаться недооцененными международным сообществом и российским обществом.

Важно отметить, что нараставшее в указанный период времени геополитическое противостояние на мировой арене существенно повлияло на объективность отражения в большинстве международных экономических и антикоррупционных рейтингов достигнутых Россией результатов реформ.

В настоящем докладе анализируется накопленный антикоррупционный потенциал России вследствие реализованных институциональных реформ и констатируется очевидный переход от количественных изменений к качественно новой институциональной среде, благоприятно влияющей на жизнь граждан и предпринимательский климат и устраняющей условия для коррупции.

Административная реформа является ключевым фактором обеспечения эффективности, прозрачности и законности публичного управления и деятельности государственного аппарата. Она также служит решению задачи повышения доверия к государству со стороны граждан и частного сектора, о чем непосредственно сказано в статье 75.1 Конституции Российской Федерации⁹.

Обновление законодательства в рамках административных реформ рассматривается учеными-административистами в качестве мощного средства опережающего воздействия на общественные отношения и создания обоснованной системы правоприменения, исключаящей произвол органов публичной власти и их должностных лиц¹⁰. Последнее указывает на тесную взаимосвязь ад-

⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 25.03.2024).

¹⁰ Подробнее см.: *Тихомиров Ю.А.* Право: прогнозы и риски. М.: ИЗИСП; ИНФРА, 2015.

министративных реформ и государственной антикоррупционной политики.

Административная реформа призвана максимально обеспечить институциональную защищенность органов власти от коррупционного влияния, что должно оказывать непосредственное влияние на снижение бытовой и деловой коррупции.

Снижение административной нагрузки на бизнес стало одним из приоритетов в деятельности Правительства РФ с 2000-х годов. Фактически институциональные реформы стартовали в рамках «программы Грефа» по дерегулированию экономики (ослабление бюрократического давления на бизнес) 2000–2001 годов. Были разработаны и вскоре приняты законы: о регистрации юридических лиц¹¹, о лицензировании отдельных видов деятельности¹², о защите прав предпринимателей при проведении проверок¹³. В результате существенным образом снизились коррупционные проявления при регистрации фирм, получении лицензий, коррупционного давления на бизнес при проверках.

Указом Президента от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»¹⁴ в качестве приоритетных направлений были определены: исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной

¹¹ Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32881/ (дата обращения 25.03.2024).

¹² Федеральный закон от 13.03.2002 № 28-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности”» (последняя редакция) // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35840/ (дата обращения 25.03.2024).

¹³ Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // КонсультантПлюс. <https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=65012&dst=100001#aikc88U2bzbFZ2j7> (дата обращения 25.03.2024).

¹⁴ Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Информационно-правовой портал Портал ГАРАНТ.РУ. <http://base.garant.ru/186148/> (дата обращения 25.03.2024).

комиссии по проведению административной реформы было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными — 1468, дублирующими — 263, требующими изменения — 868¹⁵.

Результаты проведенного анализа позволили прийти к выводу о необходимости внедрения так называемой «трехзвенной модели», которая позволяет минимизировать конфликты интересов, возникающие при совмещении исполнения разных типов функций в одном органе. Эта модель нашла свое отражение в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁶, предусматривающем организационное разделение функций государственных органов власти на функции государственного регулирования (министерства) и функции надзора и контроля¹⁷ и оказания услуг (службы, агентства).

В рамках административной реформы, проведенной в Российской Федерации в 2006–2010 годах, были внедрены общесистемные антикоррупционные меры, позволившие:

- осуществить деперсонализацию взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями;
- упорядочить административные процедуры (действия) посредством принятия административных регламентов;
- устранить избыточные административные барьеры для предпринимательской деятельности;
- повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг, в том числе посредством внедрения системы многофункциональных центров (МФЦ);

¹⁵ Подробнее см. Раздел I Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2010 годах (с изменениями и дополнениями)».

¹⁶ Подробнее см.: *Клименко А.В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 1–51.

¹⁷ *Масленникова Е.В.* Анализ российского опыта реформирования контрольно-надзорной деятельности (часть I) // Вестник РУДН. (Государственное и муниципальное управление). 2018. Т. 5. № 2. С. 146.

- создать систему электронного документооборота;
- внедрить механизмы общественной экспертизы социально значимых решений;
- апробировать технологию антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В ходе дальнейшей реализации комплексных реформ в контрольно-надзорной сфере внедрены инструменты, ограничивающие произвольное проведение контрольно-надзорных мероприятий и регламентирующие все процедуры и действия контролирующих органов.

Важнейшим инструментом снижения коррупционных проявлений в ходе контрольно-надзорных мероприятий и устранения широты дискреционных полномочий контролеров стало внедрение риск-ориентированного подхода.

В рамках исключения коррупционных рисков, связанных с чрезмерной свободой подзаконного нормотворчества, наличием избыточных, устаревших обязательных требований, не направленных на минимизацию рисков причинения вреда (ущерба), проводится «регуляторная гильотина», призванная обеспечить пересмотр и исключение необоснованных регуляторных требований, создающих избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности.

Значимый вклад в антикоррупционный эффект от реализованных мероприятий внесла цифровизация государственного управления и контрольной (надзорной) деятельности, что позволило повысить прозрачность и доступность государственных услуг, а также снизить частоту взаимодействия бизнеса и контролирующих органов и, соответственно, рисков коррупции.

Сокращению возможностей для коррупционного давления на бизнес способствовала и переориентация в контрольно-надзорной деятельности с применения «карательных» инструментов на профилактические мероприятия: за последние два года профилактика в значительной мере заменила проверки.

В России сформировано стабильное и комплексное законодательное регулирование в сфере противодействия коррупции как в государственном, так и в корпоративном секторе, включая финансовый сектор.

Прямые и опосредованные антикоррупционные эффекты достигнуты и в отдельных сферах, которые везде в мире рассматрива-

ются как высоко коррупционные. Так, в сфере закупок за счет перехода преимущественно к электронным формам взаимодействия и регламентации большинства процедур удалось минимизировать основные коррупционные риски. Введение и совершенствование проведения единого государственного экзамена, а также формирование на его основе системы поступления в вузы, оказало позитивное влияние на снижение коррупции и устранение неравенства абитуриентов при поступлении в вузы.

Применение указанных мер в значительной мере повлияло на снижение бытовой и бизнес-коррупции на федеральном и региональном уровне. Были созданы институциональные условия, в которых коррупция для государственных и муниципальных служащих стала менее реализуемой и более рискованной. Сокращение бюрократической нагрузки, повышение комфортности оказания государственных и муниципальных услуг, внедрение дистанционного формата взаимодействия заявителя и органов власти повлекло снижение предпосылок и мотивации для граждан к вступлению в коррупционные взаимоотношения.

В странах, правительства которых в настоящее время не уделяют достаточного внимания дальнейшему проведению административных реформ, можно наблюдать некоторую деградацию экономики, снижение человеческого потенциала и рост коррупции. Как показали проведенные в этом году европейские исследования по вопросам коррупции «Специальный Евробарометр 534» (Special Eurobarometer 534 on Corruption) и «Флэш-Евробарометр 524» об отношении частного сектора к коррупции в ЕС (Flash Eurobarometer 524 on Businesses' Attitudes towards Corruption in the EU), среди европейцев растет уровень скептицизма. Более 2/3 респондентов полагают, что коррупция в их стране широко распространена, а каждый четвертый из опрошенных считает, что за последние три года ситуация ухудшилась¹⁸. Одновременно 67% респондентов считают, что взятки и использование связей часто являются наиболее простым способом получения определенных государствен-

¹⁸ Годунов И.В. Международный антикоррупционный рейтинг 2023 // Общественно-политическая газета «Президент». <https://presidentmedia.ru/blog/2024/01/15/mezhdunarodnyj-antikorrupcionnyj-rejting-2023/> (дата обращения 25.03.2024).

ных услуг, 60% — что коррупция является частью деловой культуры их страны, 50% — что в их стране единственный способ добиться успеха в бизнесе — иметь политические связи¹⁹.

Антикоррупционная политика, реализуемая государством, является важным фактором, влияющим на его международный авторитет, ее инвестиционную привлекательность и предпринимательский климат. Эффективно реализуемая антикоррупционная политика повышает доверие к государственным институтам и органам власти со стороны как граждан (бизнеса), так и международного сообщества.

В этой связи важно обеспечить надежность инструментов верификации эффективности антикоррупционной политики. Эффективность оценки обеспечивают такие инструменты, которые позволяют охарактеризовать результат реализации антикоррупционных мер в некорректируемом виде без возможности повлиять на результат. Необходимо с сожалением отметить, что некоторые международные антикоррупционные рейтинги носят зачастую субъективный, недостаточно обоснованный характер и оставляют возможности для политически мотивированного рейтингования стран. Таким образом, одной из важных задач Российской Федерации в рамках международного сотрудничества с дружественными странами представляется разработка независимых международных рейтингов, основанных на объективных показателях и отражающих реальное состояние институциональной среды, что создаст дальнейшие стимулы для эффективных реформ.

¹⁹ Годунов И.В. Международный антикоррупционный рейтинг 2023...

1. РЕФОРМИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ И МИНИМИЗАЦИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ КОРРУПЦИИ

В последние годы в контрольно-надзорной сфере достигнут значительный эффект вследствие институциональных реформ. Снижение административной нагрузки на бизнес — один из приоритетов Правительства. В 2021 году Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» было введено новое регулирование контрольно-надзорной деятельности за счет утверждения единых базовых правил и принципов для всех видов контроля.

Контрольная (надзорная) деятельность сопряжена с коррупционными рисками. Указом Президента РФ от 18 мая 2009 года № 557 осуществление контрольных и надзорных мероприятий отнесено к полномочиям должностных лиц государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками. Коррупционные риски, в частности, могут выражаться в виде:

- злоупотребления при планировании, проведении, оформлении результатов контрольных (надзорных) мероприятий (КНМ);
- отсутствия прозрачности и открытости административных процедур, широты дискреционных полномочий;
- наличия конфликта интересов, коррупционного сговора; установления обязательных требований, не направленных на предотвращение вреда (ущерба) от действий контролируемых лиц²⁰.

На протяжении почти двух десятилетий реформы контрольно-надзорной деятельности вводились инструменты, ограничивающие

²⁰ Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47 (7)) // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256539/ (дата обращения 25.03.2024).

произвольное проведение контрольно-надзорных мероприятий, регламентирующие все процедуры и действия контролирующих органов.

Так, с 2009 года внеплановые проверки хозяйствующих субъектов стали согласовываться с органами прокуратуры. Эта норма действует и сейчас, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2022 году «доля отказов прокуроров в согласовании внеплановых проверок в этом году в целом по стране достигла 60%»²¹.

Внедрение риск-ориентированного подхода стало важнейшим инструментом снижения коррупционных проявлений в ходе контрольно-надзорных мероприятий и устранения широты дискреционных полномочий контролеров. Данный подход предполагает акцентирование государственного контроля (надзора) на объектах, где обоснована и доказана тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований. Критерии тяжести и вероятности нарушений утверждаются нормативными актами (положениями о виде контроля, надзора).

Система управления рисками в контрольно-надзорной сфере начала формироваться в пилотном режиме с 2015 года. В аналитическом докладе «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года», подготовленном Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», отмечается, что на сегодняшний день управление рисками причинения вреда является базовым принципом для всех видов контроля, хотя по 20 видам федерального контроля (21% от общего количества видов контроля) категории риска пока не предусмотрены²².

²¹ Генпрокурор России заявил об освобождении предпринимателей от 60% внеплановых проверок // ТАСС. 2022. 7 сентября. <https://tass.ru/ekonomika/15672891> (дата обращения 25.03.2024).

²² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад — 2023 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; РСПП; НИУ ВШЭ. М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. <https://tinyurl.com/yc3zvb8n> (дата обращения 25.03.2024).

В дополнение к этому постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее — постановление № 336) был установлен мораторий до 2030 года на проведение плановых КНМ, за исключением субъектов и объектов, отнесенных к категориям высокого и чрезвычайно высокого риска. В результате риски коррупционных проявлений при проверках неопасных объектов нормативно запрещены, число плановых проверок снизилось с 471,8 тыс. в 2019 году до 99,7 тыс. в 2022 году²³.

Индикаторы риска являются объективизированными критериями при соответствии или отклонении от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям²⁴.

Стоит отметить, что существует значительный потенциал для дальнейшего повышения обоснованности вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов на основе индикаторов риска, поскольку всего 0,2% всех проверок в 2022 году было проведено на основании таких индикаторов²⁵. Поскольку индикаторы риска являются объективными критериями, то необходимо в большей степени переориентировать внеплановые проверки на проверки по индикаторам риска.

В качестве других направлений развития системы управления рисками по снижению возможностей для коррупционного давления можно предложить:

- повышение обоснованности отнесения контролируемого лица к той или иной категории риска за счет дистанционно-го сбора и анализа сведений о контролируемых лицах;

²³ Минэкономразвития России. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год. <https://tinyurl.com/3crg6bmj> (дата обращения 25.03.2024).

²⁴ Часть 9 ст. 23 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

²⁵ Минэкономразвития России. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год...

- реализацию сервиса «калькулятор рисков», который позволит в режиме реального времени определять категорию риска для конкретного объекта контроля в рамках вида контроля и возможные факторы, влияющие на ее изменение, тем самым минимизируя человеческий фактор;
- цифровизацию контрольной (надзорной) деятельности: развитие функционала личного кабинета контролируемого лица на едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), интеграция реестра обязательных требований с единым реестром видов контроля и единым реестром учета лицензий (разрешений).

Перспективным представляется широкое внедрение современных методик оценки коррупционных рисков в государственном секторе. Эти меры уже успешно реализованы Счетной палатой Российской Федерации, внедрившей риск-ориентированный подход при проведении контроля (аудита) и разработавшей Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков для обеспечения собственной деятельности по контролю (аудиту). В данных Методических рекомендациях обозначены приоритетные сферы, на которых будут сосредоточены усилия Счетной палаты при выявлении и оценке коррупционных рисков в соответствии с ее функциями — это сферы формирования, управления и распоряжения средствами бюджета, государственной собственностью и иными ресурсами. Считается, что исполнение должностных обязанностей в этих сферах в наибольшей степени сопряжено с высокими коррупционными рисками.

На основе методологии организации оценки коррупционных рисков в отношении объектов контроля, разработанной Счетной палатой, можно сделать вывод, что этому инструменту необходимо уделять особое внимание при организации антикоррупционной работы, поскольку он является одним из самых эффективных профилактических механизмов противодействия коррупции и способов обеспечения эффекта от внедрения соответствующих разрабатываемых антикоррупционных мер, способных предотвратить реальные коррупционные схемы. Введение риск-ориентированного подхода и оценки коррупционных рисков в отношении объекта контроля (надзора) представляется целесообразным для различных сфер государственного управления. Например, это сфера про-

курорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия, что будет способствовать повышению эффективности надзорной деятельности прокуратуры²⁶.

Значительный потенциал в ограничении произвольного проведения внеплановых проверок заложен в регламентации их проведения на основе индикаторов риска. Если раньше наиболее частыми основаниями для проведения внеплановых КНМ являлись обращения граждан (в том числе в рамках коррупционных схем по устранению конкурентов бизнеса, по склонению к даче взятке предпринимателей, по достижению «палочных» показателей ведомств по количеству проведенных проверок, когда сами инспекторы писали жалобы от имени граждан), то теперь подавляющая часть внеплановых мероприятий будет проводиться при срабатывании индикаторов риска.

Снижению возможностей для коррупционного давления на бизнес способствовала и переориентация в контрольно-надзорной деятельности с применения карательных инструментов на профилактические мероприятия. В 2023 году количество профилактических мероприятий выросло в 2 раза по сравнению с 2022 годом, тем самым профилактика, по сути, заменила проверки (например, количество профилактических визитов за 2023 год в 3 раза превысило число проверок²⁷).

По итогам профилактических мероприятий инспектор не вправе привлекать к ответственности, тем самым у бизнеса отсутствует мотивация на участие в коррупционных схемах. В этой связи следует обратить внимание на Концепцию совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 21 декабря 2023 года № 3745-р. В ней предусматривается, что в отношении объектов, относящихся к неопасным категориям риска, необходимо на плановой основе проводить профилактические мероприятия, включая

²⁶ Крылова Д.В. Повышение эффективности прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия в отношении должностных преступлений коррупционной направленности // Вестник Костромского государственного университета. 2024. Т. 30. № 1.

²⁷ Петрова В. Показателям предписали содержание // Коммерсантъ. 2024. 9 февраля. <https://www.kommersant.ru/doc/6495940> (дата обращения 25.03.2024).

профилактические мероприятия, позволяющие по их итогам выдавать предписания об устранении нарушений. Оценка исполнения выданных предписаний будет проводиться в общем порядке, то есть изначально без взаимодействия с контролируемым лицом и, если имеющихся сведений недостаточно, посредством проведения контрольного (надзорного) мероприятия с взаимодействием с контролируемым лицом.

Развитие инструмента профилактических мероприятий в сторону возможного привлечения к ответственности после их проведения устраняет институциональный антикоррупционный эффект от профилактики, создает основания для потенциальных коррупционных проявлений в ходе профилактических мероприятий. Поэтому основания для выдачи предписаний и привлечения к ответственности по результатам профилактических мероприятий должны быть детально регламентированы, не оставлять возможностей для усмотрения должностного лица.

На сокращение коррупционных рисков в ходе контрольно-надзорной деятельности (необоснованные решения по итогам КНМ, неоднозначная трактовка обязательных требований, прямое или косвенное влияние инспектора на деятельность контролируемого лица) повлиял созданный цифровой сервис досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц. Этот сервис реализован с использованием ЕПГУ и/или региональных порталов государственных и муниципальных услуг.

В Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утвержденной распоряжением Правительства РФ № 2516-р от 25 декабря 2013 года снижение коррупционных рисков закладывалось в качестве одного из результатов ее реализации.

Для снижения коррупционных рисков при обжаловании решений контрольно-надзорных органов была принята необходимая нормативная база. В частности, Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает, что судебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц возможно только после их досудебного обжалования.

Использование цифрового инструмента позволяет исключить возможность потери жалобы в случае ее направления в бумажном

формате (в том числе в случае коррупционного умысла со стороны контролируемого органа, когда вышестоящее должностное лицо не стремится к рассмотрению жалобы на действия подчиненного инспектора). Взаимодействие с контролируемым лицом через цифровой инструмент позволяет запрашивать, получать и хранить дополнительную информацию по предмету жалобы, запрашивать детальные сведения о результатах проведения контрольных (надзорных) мероприятий. При этом это делается без дополнительного личного взаимодействия контролируемого лица и контролирующего органа, снижая возможности для коррупционного давления.

Одними из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах²⁸.

Институциональный эффект от административной регламентации полномочий был достигнут не сразу после появления административных регламентов. В дополнение к этому было создано «одно окно» по предоставлению государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ. А впоследствии в 2021 году запущен эксперимент на всей территории Российской Федерации по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования, в части подачи заявления на ЕПГУ без предоставления документов заявителем в бумажном виде²⁹.

Эти реформы постепенно сокращали возможности для коррупционных проявлений за счет сокращения, а затем и полного исключения личного взаимодействия заявителя и должностного лица, ответственного за предоставление государственной (муниципальной) услуги, сокращения сроков предоставления услуги и

²⁸ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения 25.03.2024).

²⁹ Постановление Правительства РФ от 30.07.2021 № 1279 (ред. от 18.03.2024) «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_391970/ (дата обращения 25.03.2024).

количества документов, предоставляемых для получения услуги при обращении за услугой через ЕПГУ.

Электронные услуги исключают возможность ошибок или умышленных коррупционных действий должностных лиц, ответственных за предоставление услуги, при проверке заявителя на соответствие обязательным требованиям.

Важнейшим направлением реформы контрольно-надзорной деятельности стала «регуляторная гильотина», в рамках которой проводится пересмотр и исключение необоснованных регуляторных требований, создающих избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности, что порождает коррупционные риски. В ходе «регуляторной гильотины» уже отменено 3003 нормативных акта, содержащих обязательные требования, а общее количество обязательных требований к условиям ведения бизнеса сокращено на 33%³⁰.

³⁰ С 1 января 2021 года заработала новая система контрольно-надзорного законодательства // Контрольно-разрешительная деятельность. <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения 25.03.2024).

2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ РЕФОРМА ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ РФ И МИНИМИЗАЦИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ КОРРУПЦИИ В НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ

Яркий пример институциональной реформы с выраженным антикоррупционным эффектом демонстрирует Федеральная налоговая служба (ФНС) России, одной из первых внедрившая систему управления рисками в контрольной деятельности. Еще в 2007 году в рамках Концепции системы планирования выездных налоговых проверок³¹ начала внедряться система отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок, что позволило уйти от сплошного контроля и с помощью критериев риска определить, где необходимо применить налоговый контроль. Это стало, с одной стороны, одним из факторов существенного повышения налоговой дисциплины среди хозяйствующих субъектов и привело к значительному росту налоговых поступлений в бюджет. С другой стороны, в результате кратного сокращения выездных налоговых проверок (в 8 раз в 2020 году по сравнению с 2010 годом)³² удалось сократить взаимодействие между налоговыми инспекторами и налогоплательщиками, тем самым минимизированы возможности для коррупционных проявлений.

За эти годы ФНС России внедрила более 70 цифровых сервисов³³, которые позволяют получить все услуги в налоговой сфере онлайн, без необходимости личного контакта налогоплательщика и налогового органа. Созданы личные кабинеты налогоплательщиков, через которые идет взаимодействие с налоговым органом, при-

³¹ Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@. https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/docs/3897151/ (дата обращения 25.03.2024).

³² Латухина К. Егоров: Почти в 8 раз сократилось количество выездных налоговых проверок // Российская газета. 2020. 19 ноября. <https://rg.ru/2020/11/19/egorov-pochti-v-8-raz-sokratilos-kolichestvo-vyezdneyh-nalogovyh-proverok.html> (дата обращения 25.03.2024).

³³ Электронные сервисы ФНС России помогают налогоплательщикам взаимодействовать с налоговыми органами // ФНС России. 2024. 14 марта. https://www.nalog.gov.ru/rn61/news/activities_fts/14647728/ (дата обращения 25.03.2024).

чем все процессы автоматизированы, стандартизированы, прозрачны, что исключает возможность усмотрения должностного лица при оказании услуги налоговым органом.

В отчете ОЭСР «Налоговое администрирование 3.0: Цифровая трансформация налогового администрирования», опубликованном в 2020 году, были отмечены такие практики ФНС, как внедрение системы налогового мониторинга, которая заменяет традиционные проверки на онлайн-взаимодействие на основе удаленного доступа к информационным системам налогоплательщиков. Также отмечены: сервис для самозанятых «Мой налог», система онлайн-касс, обеспечивающая прозрачность операций в розничном сегменте, и др.³⁴

Эффекты от институциональных реформ в налоговой сфере для национальной экономики — это повышение прозрачности экономики вследствие выявления и сокращения ее «теневое» сектора, предупреждение и пресечение недобросовестной конкуренции, поступление дополнительных налоговых доходов в бюджет за счет сокращения «теневое» сектора экономики. Для бизнеса эффект выражается в сокращении административной нагрузки, уменьшении количества истребуемых документов как у проверяемого налогоплательщика, так и у его контрагентов, создании комфортных условий для ведения бизнеса. Для налоговых органов эффектами от институциональных реформ стали: снижение трудовых и материальных затрат на «встречные проверки»: оперативное выявление и пресечение деятельности недобросовестных налогоплательщиков; наличие точных данных о величине товарооборота по регионам и отраслям. В результате реализации реформы налоговой системы стали невозможными многие коррупционные деяния, например, неправомерное, коррупционное возмещение налога на добавленную стоимость.

³⁴ OECD. Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration. <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-3-0-the-digital-transformation-of-tax-administration.htm> (дата обращения 25.03.2024).

3. РЕФОРМИРОВАНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ И МИНИМИЗАЦИЯ УСЛОВИЙ ДЛЯ КОРРУПЦИИ

Разрешительная деятельность, как и контрольная (надзорная), сопряжена с коррупционными рисками, которые в основном связаны с необходимостью взаимодействия должностных лиц³⁵, ответственных за принятие решений о предоставлении разрешений, и заявителей. Коррупция в разрешительной деятельности в основном носит латентный характер³⁶, отсутствие прозрачности процедур приводит к деловой и бытовой коррупции³⁷.

До проведения административной реформы разрешительная деятельность была слабо регламентирована, функции органов власти дублировались, у заявителей отсутствовало понимание, кто предоставляет услуги, что нередко приводило к коррупционным проявлениям, связанным с отсутствием регламентации, нормативными коллизиями, затягиванием сроков, усмотрением при принятии решений, необоснованными отказами в предоставлении услуг без получения неформальных платежей, отсутствием обратной связи для рассмотрения жалоб на действия служащих, отсутствием автоматизации процессов.

Важным антикоррупционным эффектом обладало создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), в результате чего удалось снизить человеческий фактор при предоставлении услуг за счет исклю-

³⁵ *Аширбагина Н.Л., Фрик О.В.* Анализ практики предоставления государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 4-2. С. 14–21.

³⁶ *Сердалинов К.М.* Некоторые вопросы противодействия коррупционным проявлениям в сфере оказания государственных услуг // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. 2018. № 1. С. 91–100.

³⁷ *Абулханова Г.А., Шафранская Ч.Я.* Развитие цифровой экономики как инструмент минимизации коррупционных рисков. Диалектика противодействия коррупции. VII Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. уч. Казань, 24 ноября 2017 г. Казань: Познание, 2017. С. 10–12.

чения прямого взаимодействия заявителя и должностного лица, предоставляющего услугу, внедрения межведомственного взаимодействия и внедрения реестровой модели³⁸. Само по себе создание МФЦ не имело бы значительного антикоррупционного эффекта без параллельно проведенной работы по детальной регламентации административных процедур, обеспечения обратной связи от заявителей и оценки удовлетворенности граждан качеством оказания услуг.

Повышение качества государственных услуг и степени удовлетворенности бизнеса и граждан их качеством — неизменный приоритет в деятельности Правительства в последние 20 лет. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах³⁹ в качестве одного из показателей достижения целей административной реформы была указана оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг. В соответствии с проведенным фондом «Общественное мнение» в 2004 году исследованием только 14% граждан, обращавшихся в течение последних двух лет в государственные органы, смогли получить интересующую их государственную услугу приемлемого качества. С тех пор уровень удовлетворенности граждан качеством получаемых государственных услуг вырос почти в 7 раз и сегодня, по данным Минэкономразвития России, стабильно превышает 90%⁴⁰. Это связано как с регламентацией процесса предоставления услуг, так и с расширением их перечня, а также появлением «одного окна» по предоставлению услуг на базе МФЦ и цифровизацией практически всех

³⁸ Кузнецова П.Ю. Совершенствование методов предоставления государственных и муниципальных услуг как фактор снижения коррупции // Вестник Кемеровского государственного университета. (Гуманитарные и общественные науки). 2023. № 2 (26).

³⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56259/ (дата обращения 25.03.2024).

⁴⁰ Уровень удовлетворенности граждан качеством госуслуг превысил 90% // Министерство экономического развития РФ. 2024. 11 февраля. https://www.economy.gov.ru/material/news/uroven_udovletvorennosti_grazhdan_kachestvom_gosuslug_prevysil_90_mer.html (дата обращения 25.03.2024).

процедур. Вместе с тем, согласно различным эмпирическим исследованиям, чаще всего граждане сталкиваются с коррупцией в тех случаях, когда происходит непосредственное взаимодействие с представителями органов власти, государственных учреждений, предоставляющих услуги: службы безопасности дорожного движения, коммунальных служб⁴¹, учреждений здравоохранения⁴².

Опросы показывают, что бизнес чувствует антикоррупционный эффект от реализуемых институциональных реформ в разрешительной сфере. Так, по опросу РСПП, в 2018 году коррупцию в органах власти отметили в качестве острой проблемы для бизнеса 19,3% организаций⁴³, а за 2022 год актуальность этих ограничений снизилась примерно в 2 раза⁴⁴. Для сравнения, в 2004 году 76% опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате⁴⁵.

Среди органов власти предприниматели стабильно выделяют органы местного самоуправления как наиболее коррумпированные (28,7% участников РСПП считают самыми коррумпированными органы местного самоуправления, уровень коррупции в федеральных и региональных органах власти отмечается меньшим числом респондентов)⁴⁶.

⁴¹ Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы. О результатах социологического исследования в целях оценки уровня коррупции в городе Москве // Портал Mos.ru. 2020. 10 апреля. <https://www.mos.ru/drbez/anticorruption/plany-doklady-otchety-obzory-staticheskaiainformacii-po-voprosam-protivodeistviia-korrupcii/view/241352220/> (дата обращения 25.03.2024).

⁴² *Ковтун Е.В.* Особенности современного восприятия антикоррупционной политики россиянами: социологический анализ: дис. ... канд. социол. наук. СПб.: СПб. гос. ун-т, 2022. https://dissert.spbu.ru/files/2022/dissert_kovtun.pdf (дата обращения 25.03.2024).

⁴³ Доклад «О состоянии делового климата в России в 2018 году». М.: РСПП, 2019. <http://media.rsp.ru/document/1/6/f/6f344cbe128406192e0548516b4f9eb.pdf> (дата обращения 25.03.2024).

⁴⁴ Доклад о состоянии делового климата в России. М.: РСПП, 2023. <https://tinyurl.com/4f93468n> (дата обращения 25.03.2024).

⁴⁵ Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 году, приведены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах.

⁴⁶ Доклад о состоянии делового климата в России 2023...

Высокие оценки уровня коррупции на муниципальном уровне обусловлены тем, что именно там регламентация процедур предоставления муниципальных услуг, а также их цифровизация остаются пока на недостаточном уровне.

На федеральном, региональном уровнях процесс предоставления государственных услуг, выдачи разрешительных документов регламентирован: приняты соответствующие нормативные акты, административные регламенты предоставления государственных услуг, осуществления государственных функций. Помимо регламентации процедур в отношении большинства федеральных разрешений (лицензий) проводится эксперимент по созданию и апробации механизма упрощения и ускорения подачи, приема, рассмотрения заявлений о предоставлении разрешений через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), портал «Госуслуги» в рамках постановления Правительства РФ от 30 июля 2021 года № 1279 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования». По результатам на конец 2023 года, на 46% сокращен средний срок оказания государственных услуг (до 23 дней), на 42% сокращено среднее количество предоставляемых документов (до 5 с заявителя).

На муниципальном уровне, в отношении муниципальных услуг и разрешений, процесс регламентации и цифровизации не завершен. Одним из примеров является строительная сфера, где была проведена значительная работа по регламентации — сформирован исчерпывающий перечень процедур в сферах строительства (постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 403), который впоследствии был преобразован в исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства (постановление Правительства РФ от 25 декабря 2021 года № 2490).

Однако на муниципальном уровне продолжают оставаться вопросы, связанные с недостаточной регламентацией ряда процедур в сфере строительства на муниципальном уровне, таких как согла-

сование проекта планировки территории, изменение вида разрешенного использования земельного участка.

Поэтому важно, чтобы институциональные реформы, проводимые на федеральном уровне, распространялись и на сферу муниципального управления, где сохраняется значительный потенциал для регламентации процедур, цифровизации процессов, перехода на такие форматы взаимодействия бизнеса и местной власти, которые бы исключали непосредственное взаимодействие заявителя и должностного лица, принимающего решения по услуге, разрешению.

В строительной сфере на законодательном уровне заложены инструменты содействия местным органам власти в создании местного регулирования, опирающегося на актуальное федеральное законодательство и учитывающее видение Федерацией того, как эти процедуры должны регламентироваться. Статьей 5.2 Градостроительного кодекса РФ предусмотрено, что Правительством могут быть утверждены единые стандарты муниципальных услуг, подлежащие соблюдению органами местного самоуправления, а также могут быть установлены случаи, в которых эти мероприятия осуществляются исключительно в электронной форме с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, региональных порталов государственных и муниципальных услуг и/или государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки. Создание таких стандартов, причем не только в сфере строительства, может способствовать эффективному проведению институциональных реформ, направленных на создание благоприятного предпринимательского климата и снижение коррупциогенных факторов на уровне местного регулирования.

Для того чтобы граждане и предприниматели выбирали электронные способы получения государственных (муниципальных) услуг, где возможности проявления коррупции минимальны, необходимо продолжение работы по повышению качества их предоставления, например посредством доработки экранных форм: о развитии форматно-логического контроля, о добавлении функционала «всплывающих» подсказок при заполнении заявлений, об исправлении технических проблем сервиса ЕПГУ и внутренних информационных систем ведомств.

Остается потенциал для дальнейшего снижения коррупционных рисков при получении государственных услуг в электронной форме за счет дальнейшей автоматизации процессов, расширения возможностей для получения услуг в электронном виде: включение новых разрешительных режимов в эксперимент в части подачи заявления на ЕПГУ без предоставления документов заявителем в бумажном виде; сокращение сроков и документов, необходимых для получения государственных услуг в электронном виде (исключение человеческого фактора снижает вероятность возникновения коррупционных рисков); переход на дистанционный формат оценки обязательных требований (фиксация результатов оценки требований на видео позволяет повысить прозрачность процедур и не допустить коррупционного сговора или принуждения к даче взятки); автоматическая пролонгация разрешений без участия заявителя, внедрение бессрочных разрешительных режимов, что еще больше исключит необходимость взаимодействия гражданина, предпринимателя с государством.

4. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НОВЫХ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Цифровые инструменты в государственном управлении являются эффективным инструментом противодействия коррупции. Это, прежде всего, цифровые инструменты контрольно-надзорной деятельности, к которым можно отнести создание цифровых инструментов контроля (Единый реестр контрольно-надзорных мероприятий), проведение дистанционных контрольно-надзорных мероприятий, в том числе без взаимодействия с контролируемым лицом. Их внедрение позволило формализовать оценку соблюдения обязательных требований, сократить неоправданное усмотрение должностных лиц⁴⁷.

В Указе Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» применение цифровых технологий выделено отдельным разделом.

Отечественные и зарубежные научные исследования подтверждают тезис о том, что внедрение информационных технологий, предоставление услуг в электронном виде позволяют снизить число коррупционных нарушений ввиду сокращения прямых контактов с представителями органов власти, снижения человеческого фактора и повышения прозрачности процедур принятия решений⁴⁸.

⁴⁷ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад — 2023 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; РСПП; НИУ ВШЭ. М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. <https://tinyurl.com/yc3zbv8n> (дата обращения 25.03.2024).

⁴⁸ *Shim D.C., Eom T.H.* E-Government and anti-corruption: Empirical analysis of international data // *International Journal of Public Administration*. 2008. No. 31 (3). P. 298–316; *Pathak R.D., Singh G., Belwal R., Smith R.F.I.* E-governance and Corruption developments and Issues in Ethiopia // *Public Organization Review*. 2007. No. 7 (3). P. 195–208; *Терехова А.Н.* Оценка качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг // *Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования*. 2018. № 8 (34); *Трунцевский Ю.В.* Информационно-телекоммуникационные технологии в сфере противодействия бытовой (повседневной) коррупции // *Информационное право*. 2017. № 2. С. 27–32.

В научной литературе в качестве эффектов от внедрения цифровых инструментов в сферу государственного управления выделяются облегчение выявления, анализа, расследования, прогнозирования и мониторинга коррупции⁴⁹.

В России достижения цифровизации стали активно использоваться и в сфере государственного управления при предоставлении государственных (муниципальных) услуг, в ходе контрольно-надзорной деятельности, в том числе при оспаривании (обжаловании) результатов и процедур проверок, предоставления государственных услуг.

В рамках разрешительной деятельности внедрение информационных технологий касается, прежде всего, развития межведомственного взаимодействия (использование витрин данных, электронное взаимодействие по обмену сведениями, реестровый принцип фиксации результатов), а также увеличения доли государственных услуг, предоставляемых посредством ЕПГУ. Это позволяет сократить время и число предоставляемых документов и сведений, а также исключить человеческий фактор и возможные коррупционные проявления при принятии должностным лицом решения о предоставлении услуги либо отказе в предоставлении.

С целью использования современных цифровых технологий в рамках противодействия коррупции Указом Президента РФ от 25 апреля 2022 года № 232 была создана государственная информационная система в области противодействия коррупции «Посейдон» (ГИС «Посейдон»), предназначенная для повышения эффективности деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в том числе для проведения с использованием информационно-коммуникационных технологий анализа и проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования⁵⁰. ГИС «Посейдон»

⁴⁹ Назаренко Г.В. Цифровые технологии как инструмент предотвращения и борьбы с коррупцией в сфере государственного управления // *Философия права*. 2022. № 3 (102). <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovye-tehnologii-kak-instrument-predotvrascheniya-i-borby-s-korrupsiey-v-sfere-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения 25.03.2024).

⁵⁰ Указ Президента РФ от 25.04.2022 № 232 (ред. от 26.10.2023) «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции»

использует информацию нескольких государственных информационных систем (ФНС России, Росимущества, Росфинмониторинга и др.), социальных сетей, что позволяет установить список контактов должностного лица и выявлять случаи конфликтов интересов. В дальнейшем планируется развивать систему с целью отслеживания операций должностных лиц и их родственников посредством электронных кошельков, криптовалют.

Одним из возможных направлений развития ГИС «Посейдон» является интеграция с государственной информационной системой «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД) в части предоставления сведений о возможных коррупционных рисках, нарушениях ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции со стороны должностных лиц органов контроля (надзора). В этом случае появится возможность раскрытия более сложных, многофакторных случаев антикоррупционных нарушений (аффилированность с контролируруемыми лицами, необоснованный уровень административного воздействия на бизнес, несоответствие санкций и нарушений и др.), поскольку информация, свидетельствующая о свершившихся или готовящихся нарушениях, будет направляться в единое хранилище данных (ГИС «Посейдон») из различных источников⁵¹.

На базе системы ГИС ТОР КНД реализована подсистема «Координация КНД», которая позволяет за счет программных инструментов, в том числе искусственного интеллекта, машинного обучения, механизмов форматно-логического контроля и предиктивной аналитики анализировать действия контрольных (надзорных) органов при планировании и фиксации результатов КНМ, а также органов прокуратуры при согласовании КНМ с целью исключения необоснованного вмешательства, в том числе с корыстным умыслом.

«Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_415707/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (дата обращения 25.03.2024).

⁵¹ Артеменко Е.А., Цирин А.М. Цифровые технологии и искусственный интеллект как средства профилактики проявлений коррупции в контрольной (надзорной) деятельности: отечественный и зарубежный опыт // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 3. С. 126–142.

5. СНИЖЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Указом Президента РФ от 18 мая 2009 года № 557 осуществление государственных закупок отнесено к полномочиям должностных лиц государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Минимизация коррупционных рисков в сфере закупок обеспечивалась следующими институциональными реформами:

- переход преимущественно к электронным формам закупок как в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», так и в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;
- введение в 2011 году нормативной регламентации закупок компаний с государственным участием в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, что способствовало появлению соответствующих регламентов, правил закупок (до этого времени закупки проводились на основе непрозрачных процедур);
- введение квотирования закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), причем в отношении закупок госкомпаний это было сделано только в 2014 году, до этого возможности участия МСП были существенно ограничены, выиграть конкурс в конкурентной борьбе с крупной компанией было крайне сложно.

Важность минимизации коррупционных рисков в ходе закупочной деятельности отмечена в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 29 июня 2018 года № 378.

Минтрудом России были разработаны методические рекомендации по проведению работы, направленной на выявление личной заинтересованности государственных и муниципальных служащих, работников организаций, вовлеченных в проведение закупок.

Дальнейшие мероприятия по развитию закупочной деятельности последовательно реализовывались не только в части нормативного регулирования, в том числе с учетом специфики правоприме-

5. Снижение коррупционных рисков в сфере государственных закупок

нительной практики, но и в отношении технической оптимизации отдельных элементов закупочных процедур — на всех этапах закупок от определения потребности в закупке до исполнения контракта. Все эти меры в совокупности обеспечили качественное изменение закупочной деятельности, выразившейся в существенном снижении коррупционных проявлений.

6. ВВЕДЕНИЕ ЕГЭ КАК МЕРА ПО УСТРАНЕНИЮ КОРРУПЦИИ ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ В ВУЗЫ

Одной из существенных по объему сфер коррупционных отношений в российском образовании была коррупция, связанная с поступлением в вузы⁵². Во многом это было связано с тем, что у каждого университета были собственные требования к вступительным испытаниям, которые разрабатывались и проверялись самим университетом, что создавало существенные коррупционные риски. Например, пользовались популярностью дорогостоящие подготовительные курсы к внутренним экзаменам, проводившиеся аффилированными с экзаменационной комиссией лицами⁵³.

В 2009 году в качестве основных экзаменов, необходимых для поступления в вузы, был утвержден Единый государственный экзамен (ЕГЭ). Сам ЕГЭ следует воспринимать в первую очередь как инструмент, позволяющий минимизировать субъективные факторы при оценке уровня знаний учеников и не позволяющий даже при наличии корыстного интереса у родителей ребенка и у лица, принимающего экзамен, повлиять на результаты экзамена. С этим могут быть связаны негативные оценки ЕГЭ со стороны граждан, поскольку ранее «работавшие» механизмы попадания в высшие учебные заведения через неформальные платежи стали практически нереализуемы.

Есть косвенные данные, подтверждающие позитивное влияние ЕГЭ на снижение коррупции и неравенства абитуриентов при поступлении. Если ранее, до введения ЕГЭ, поступление в высшее учебное заведение в другом регионе России было практически невозможно либо связано с обязательными коррупционными платежами, то сейчас, согласно опросу ВЦИОМ, 59% выпускников согласны с тем, что ЕГЭ справляется с тем, чтобы создавать равные возможности для абитуриентов для поступления в любой

⁵² *Denisova-Schmidt E., Leontyeva E.* The Unified State Exam in Russia: Problems and Perspectives // International Higher Education. 2014. No. 76. P. 22–23.

⁵³ *Милкус А.* Как мы перестраивали советское образование и что из этого вышло. М.: АСТ, 2021. 272 с.

вуз страны⁵⁴. 28% опрошенных получают высшее образование не в том регионе, в котором закончили школу, абсолютное большинство — из-за поступления в университет⁵⁵. По результатам внедрения обязательного ЕГЭ произошло трехкратное увеличение географической мобильности среди выпускников средних школ из малых городов и поселков для поступления в вузы⁵⁶. Можно интерпретировать это следующим образом: за счет возможности сдать ЕГЭ в своем субъекте и на основе полученных результатов подать документы сразу в несколько университетов в ведущие вузы страны стали более активно поступать талантливые школьники из других регионов. При этом есть возможность сделать это без дополнительных неформальных платежей представителям вуза, «обязательного» прохождения платных дополнительных курсов и др.

⁵⁴ В преддверии ЕГЭ-2023: взгляд студентов // ВЦИОМ. 2023. 25 мая. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/v-preddverii-egeh-2023-vzglyad-studentov> (дата обращения 25.03.2024).

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ *Francesconi M., Slonimczyk F., Yurko A.* Democratizing access to higher education in Russia: The consequences of the unified state exam reform // *European Economic Review*. 2019. No. 117. P. 56–82.

7. ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ НА ВНЕДРЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОМПЛАЕНСА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

К 2024 году в России достигнуты существенные результаты институционального характера в противодействии коррупции в корпоративной сфере, обусловленные следующими факторами:

- сформировано стабильное и комплексное законодательное регулирование в сфере противодействия коррупции в публичном и в корпоративном секторах;
- государственным аппаратом при поддержке научного сообщества ведется системная работа по анализу правоприменения антикоррупционных норм и совершенствованию антикоррупционного регулирования; успешно реализованы Национальные планы противодействия коррупции (Указ Президента РФ от 16 августа 2021 года № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы»; Указ Президента РФ от 16 августа 2021 года № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» и др.);
- благодаря деятельности прокуратуры и российской судебной системы создана единообразная практика привлечения к ответственности за коррупционные преступления и иные коррупционные правонарушения;
- нормативно и на практике внедрен инструментарий взыскания ущерба от коррупционных преступлений;
- государством совместно с ведущими вузами прилагаются существенные усилия по кадровому обеспечению сферы профессиональной работы по противодействию коррупции в организациях;
- успешно развиваются инструменты антикоррупционной самоорганизации бизнес-сообщества;
- активно развивается антикоррупционное просвещение в корпоративном секторе;
- осуществляется активное международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции.

Основу законодательного регулирования сферы антикоррупционного комплаенса составляют положения Федерального закона от 15 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», и в первую очередь нормы статьи 13.3 упомянутого закона. Благодаря системной деятельности Министерства труда РФ и Генеральной прокуратуры РФ сформирована система официальных актов и рекомендаций, разъясняющих основы антикоррупционных требований к организациям, и платформа методических материалов, содержащих алгоритмы успешного внедрения антикоррупционного комплаенса в организациях (см. методические рекомендации Минтруда и Генпрокуратуры России⁵⁷).

Ввиду системной деятельности прокуратуры по организации проверок организаций на предмет соблюдения требований статьи 13.3 Федерального закона от 15 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» удалось добиться почти 100-процентного внедрения основных обязательных элементов антикоррупционного комплаенса в организациях государственного сектора и охватить сектор крупного и среднего бизнеса.

В 2016 году были внесены актуальные изменения, направленные на усиление противодействия мелким коррупционным нарушениям (статьи 204.2, 291.2 УК РФ), а также введено уголовное наказание за посредничество в коррупции, что положительно сказалось на противодействии коррупции в корпоративном секторе (произошло оздоровление сферы подарков и гостеприимства и нанесен существенный урон таким негативным явлениям, как деятельность «решал», лоббистов и посредников всех мастей).

Работа по совершенствованию действующего законодательства в антикоррупционной сфере продолжается. Так, летом 2023 года в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен проект Федерального закона (далее — Проект), согласно которому ужесточается ответственность по некоторым квалифицированным составам статей 204.2 («Мелкий коммерческий подкуп») и 291.2

⁵⁷ Методическое обеспечение мер по противодействию коррупции в организации // Минтруд России. <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/015> (дата обращения 25.03.2024); Методические рекомендации // Генеральная прокуратура Российской Федерации. <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/methodic/rec> (дата обращения 25.03.2024).

(«Мелкое взяточничество») Уголовного кодекса (УК) РФ, а также по ним вводится конфискация имущества⁵⁸. Автор законопроекта отмечает важность предлагаемых изменений: «Речь идет о суммах, не превышающих 10 тыс. рублей. Это важно, поскольку именно из таких небольших, на первый взгляд, поборов и состоит низовая коррупция — явление не менее опасное, чем взятки в крупном размере»⁵⁹.

В Пояснительной записке к Проекту указано, что такие преступления нередко носят характер криминального бизнеса: «При этом, что единичные факты мелких взяток и коммерческого подкупа не представляют большой общественной опасности, те же действия, превращенные в преступный промысел, представляют не меньшую угрозу реализации прав граждан, охраняемым законом интересам общества и государства, чем тяжкие проявления взяточничества. Совокупный объем мелких взяток может быть сопоставим с особо крупным размером»⁶⁰.

Если законопроект будет принят, под более тяжкую ответственность будет подпадать больше деяний, что благоприятно отразится на задачах общей превенции коррупционных правонарушений.

В рамках системной работы по анализу правоприменения антикоррупционных норм и совершенствованию антикоррупционного регулирования создана инфраструктура противодействия коррупции, анализа и совершенствования действующих антикоррупционных норм. Противодействие коррупции признано одним из приоритетов в деятельности органов государственной власти, о чем свидетельствуют заявления Президента России В.В. Путина.

⁵⁸ Государственная Дума Федерального Собрания РФ. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», № 411567-8. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/411567-8> (дата обращения 25.03.2024).

⁵⁹ В Госдуму внесли проект об ужесточении наказания за взятку до 10 тысяч рублей // Lenta.ru. 2023. 28 июля. <https://lenta.ru/news/2023/07/28/duma/> (дата обращения 25.03.2024).

⁶⁰ Законопроект № 411567-8 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (в части усиления ответственности за отдельные преступления коррупционной направленности)» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/411567-8> (дата обращения 25.03.2024).

Так, в поздравлении по случаю Дня работника органов безопасности 20 декабря 2022 года он отметил, что «более решительно надо действовать и по таким важным направлениям, как защита информационных ресурсов, борьба с преступлениями в сфере экономики и противодействие коррупции»⁶¹.

Противодействие коррупции занимает существенное место в деятельности органов прокуратуры. Так в докладе Совету Федерации от 26 апреля 2022 года генпрокурор И.В. Краснов указывает, что за 2021 год было выявлено свыше 250 тыс. коррупционных правонарушений. «Благодаря слаженной работе правоохранительных органов в прошлом году на 14% увеличилось общее количество выявленных коррупционных преступлений. На треть возросло число расследованных фактов коррупции, совершенных в организованных формах. При этом значительные усилия были сконцентрированы на пресечении откатов, хищений бюджетных средств, неправомерного использования государственного и муниципального имущества. Впервые за последние годы размер добровольно возмещенного, а также арестованного имущества превысил суммы ущерба, причиненного актами коррупции», подчеркивается в докладе⁶².

В органах исполнительной власти созданы специальные структуры по анализу правоприменения и совершенствования регулирования (Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции; Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, антикоррупционные подразделения в Правительстве, ведомствах и др.), в фокусе внимания которых важное место занимают вопросы противодействия коррупции в корпоративном секторе.

⁶¹ Видеообращение по случаю Дня работника органов безопасности // Президент России. 2022. 20 декабря. <http://kremlin.ru/events/president/news/70146> (дата обращения 25.03.2024).

⁶² Арстанова А. Генпрокурор РФ представил доклад о состоянии законности и правопорядка в 2021 году // Адвокатская газета. Орган Федеральной палаты адвокатов РФ. 2022. 27 апреля. <https://www.advgazeta.ru/novosti/genprokurorf-predstavil-doklad-o-sostoyanii-zakonnosti-i-pravoporyadka-v-2021-godu/> (дата обращения 25.03.2024).

Своевременное принятие Национальных планов противодействия коррупции позволяет определять актуальные приоритеты для госаппарата, судебной системы, бизнес-ассоциаций и ведущих вузов страны в вопросах ведения антикоррупционной работы, анализа правоприменения, совершенствования антикоррупционного регулирования.

Значительный вклад в анализ правоприменительной практики вносят специализированные научно-исследовательские площадки. В частности, Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики НИУ ВШЭ выпущен целый ряд докладов, сыгравших значительную положительную роль в осмыслении ведущейся антикоррупционной работы госаппарата и организаций корпоративного сектора, развитии новых направлений этой работы, оценке ее результатов, совершенствовании регулирования⁶³.

Единообразная практика привлечения к ответственности за коррупционные преступления и иные коррупционные правонарушения — в стране силами правоохранительной системы, прокуратуры и судов ведется системная работа по выявлению и пресечению, а также привлечению к ответственности. Так, Верховный Суд Российской Федерации в своей официальной статистике за 2022 год сообщает о 10 325 осужденных по составам коррупционной направленности, из числа которых были оправданы только 79 подсудимых⁶⁴.

⁶³ Крылова Д.В., Пархоменко С.А., Таут С.В., Цирин А.М., Максименко А.А., Артеменко Е.А., Поросенков Г.А., Долотов Р.О., Мельникова А.Л., Рябов А.А. Этические аспекты профилактики правовых и коррупционных рисков в публичном и корпоративном секторах / науч. ред. Д.В. Крылова. М.: Изд. дом ВШЭ, 2021; Артеменко Е.А., Волкова А.М., Долотов Р.О., Крылова Д.В., Майоров А.В., Максименко А.А., Мельникова А.Л., Минченков Е.Н., Пархоменко С.А., Поросенков Г.А., Потапов А.И., Соколов Т.В., Таут С.В., Цирин А.М. Искусственный интеллект в профилактике правовых рисков и противодействии коррупции / науч. ред. Д.В. Крылова. М.: Изд. дом ВШЭ, 2022; Артеменко Е.А., Долотов Р.О., Иванов Э.А., Крылова Д.В., Максименко А.А., Мельникова А.Л., Пархоменко С.А., Поросенков Г.А., Таут С.В., Цирин А.М., Яровой М.А. Развитие антикоррупционного законодательства и комплаенса в новых условиях / науч. ред. Д.В. Крылова. М.: Изд. дом ВШЭ, 2023.

⁶⁴ Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Официальная статистика за 2022 год. http://www.cdep.ru/userimages/Statistika_2022_godovaya/Korrupsiya_2022.xls (дата обращения 25.03.2024).

В январе — июле 2023 года было зарегистрировано 25 128 преступлений коррупционной направленности (на 2% выше, чем в предыдущем отчетном периоде). Из них 13 668 преступлений, связанных со взяточничеством (рост на 3%), в том числе мелкое взяточничество составило почти 32% (4349 преступлений).

Наблюдается серьезный рост преступлений, связанных с коммерческим подкупом: их в январе — июле 2023 года было зарегистрировано 1562, рост составляет почти 47%. Из них 424 преступления — это мелкий коммерческий подкуп, что на 138% превышает показатели предыдущего отчетного периода⁶⁵.

Таким образом, количество выявленных правоохранительной системой преступлений коррупционной направленности растет, включая выявленные факты мелкого взяточничества и мелкого коммерческого подкупа.

Широкую известность получили громкие антикоррупционные расследования: в отношении М.П. Абызова⁶⁶, братьев З.Г. и М.Г. Магомедовых и группы «Сумма»⁶⁷, А.В. Шестуна⁶⁸, владельцев группы компаний «Рольф»⁶⁹, дело О.В. Сорокина⁷⁰, дело полковника Д.В. Захарченко⁷¹ и др.

В последние годы были существенно усовершенствованы правовые механизмы и практика взыскания ущерба от коррупционных преступлений и иных правонарушений.

⁶⁵ По данным Министерства внутренних дел РФ.

⁶⁶ *Сергеев Н.* Михаил Абызов вызвался под суд // Коммерсантъ. 2020. 23 сентября. <https://www.kommersant.ru/doc/4501851> (дата обращения 25.03.2024).

⁶⁷ *Алехина М., Маринин В., Парфентьева И. и др.* Группа стала группировкой: за что арестовали братьев Магомедовых // РБК. 2018. 1 апреля. <https://www.rbc.ru/society/01/04/2018/5abfdcb6b9a7947dbabdb519e> (дата обращения 25.03.2024).

⁶⁸ *Корня А.* Генпрокуратура обосновала свой иск об изъятии имущества у Шестуна и его близких // Ведомости. 2019. 26 марта. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/03/26/797461-genprokuratura-obosnovala-svoi> (дата обращения 25.03.2024).

⁶⁹ *Кучеров А.* «Рольфу» выставлен последний счет // Коммерсантъ. 2024. 15 февраля. <https://www.kommersant.ru/doc/6510618> (дата обращения 25.03.2024).

⁷⁰ *Рябинин П.* С бывшего мэра Нижнего Новгорода Олега Сорокина взыщут 1,5 млрд рублей в бюджет // Репортер-НН. 2023. 16 ноября. https://reporter-nn.ru/новости/1516112023_6412/ (дата обращения 22.03.2024).

⁷¹ Миллиарды полковника Захарченко // Интерфакс. <https://www.interfax.ru/story/226> (дата обращения 25.03.2024).

Был введен институт досудебного и судебного ареста имущества лиц, обвиняемых в коррупционных правонарушениях, в целях обеспечения требования о погашении причиненного ими ущерба. Согласно докладам и публикациям в прессе главы Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкина, ежегодно арестовывается имущество на десятки миллиардов рублей: «На данный момент расследуется ряд эпизодов, по которым установлен общий ущерб на 50 млрд рублей, кроме того, установлен факт уклонения от уплаты налогов на сумму 1 млрд рублей. Следствием наложен арест на имущество обвиняемых, в том числе похищенные активы предприятия, а также денежные средства. Например, у одного из фигурантов уголовного дела арестовано около 300 земельных участков в Самарской области стоимостью около миллиарда рублей»⁷².

За последние несколько лет в результате системной работы с коррупционеров взыскано в качестве погашения ущерба, а также конфисковано значительное имущество и денежные средства⁷³.

Кадровое обеспечение сферы профессиональной работы по противодействию коррупции в организациях — государством совместно с ведущими вузами прилагаются существенные усилия по кадровому обеспечению сферы профессиональной работы по противодействию коррупции в организациях, в частности, по формированию штата комплаенс-офицеров в организациях корпоративного сектора. Так, в марте 2023 года впервые был утвержден профессиональный стандарт «Специалист в сфере предупреждения коррупционных правонарушений» (приказ Минтруда России от 8 августа 2022 года № 472н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере предупреждения коррупционных правонарушений”»). Профессиональный стандарт будет играть важную методическую роль при подготовке в вузах и приеме на работу специалистов в сфере комплаенса. Он вступил в силу с 1 марта 2023 года и действует до 1 марта 2029 года. Стандарт содер-

⁷² Козлова Н. Александр Бастрыкин — о самых громких расследованиях последнего времени // Российская газета. 2020. 23 июля. <https://rg.ru/2020/07/23/aleksandr-bastrykin-o-samyh-gromkih-rassledovaniiah-poslednego-vremeni.html> (дата обращения 25.03.2024).

⁷³ Коррупционеры в России возместили бюджету почти 2,5 миллиарда рублей // Мир 24. 2019. 9 декабря. <https://mir24.tv/news/16389168/novaost> (дата обращения 25.03.2024).

жит, в частности, характеристику трудовых функций, требования к квалификации и образованию (профильный бакалавриат либо непрофильный бакалавриат плюс профильное дополнительное образование) для специалиста в сфере предупреждения коррупционных правонарушений. Для большинства компаний профессиональный стандарт носит рекомендательный характер. Его можно использовать как основу для определения требований к квалификации работника, например, при составлении должностных инструкций. Обязателен к применению профессиональный стандарт лишь для государственных структур и компаний, более 50% уставного капитала которых находится в госсобственности. Этот стандарт может стать полезным инструментом для работодателя — упростить работу кадровиков, сориентировать при определении критериев подбора сотрудников.

Важную роль играет насыщение корпоративного сектора кадровыми специалистами благодаря деятельности ведущих вузов страны. В частности, НИУ ВШЭ первым в стране открыл на факультете права магистерскую программу комплексного и практико-ориентированного высшего образования второй ступени «Комплаенс и профилактика правовых рисков»⁷⁴, представляющую собой единственную в России комплексную магистерскую программу по подготовке специалистов в области антикоррупционного и регуляторного комплаенса и управления коррупционными, регуляторными и иными некоммерческими рисками. В преподавательский состав вошли 17 сотрудников ведущей отечественной юридической компании «Пепеляев Групп», включая 11 партнеров и руководителей практик компании⁷⁵.

Успешно развиваются инструменты и площадки самоорганизации бизнес-сообщества в сфере антикоррупционного комплаенса. С 2019 года действует Комплаенс Клуб НИУ ВШЭ — эксперт-

⁷⁴ Магистерская программа «Комплаенс и профилактика правовых рисков» // Высшая школа экономики. <https://www.hse.ru/ma/compliance/> (дата обращения 25.03.2024).

⁷⁵ Магистерская программа «Комплаенс и профилактика правовых рисков» признана лучшей студентами Высшей школы экономики // П⁸. Pepeliaev Group. 2022. 15 июля. <https://www.pgplaw.ru/news/press-releases/magisterskaya-programma-komplaens-i-profilaktika-pravovykh-riskov-priznana-luchshey-studentami-vyssh/> (дата обращения 25.03.2024).

ная площадка, организованная Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики НИУ ВШЭ в партнерстве с «Пепеляев Групп». Также следует отметить создание в 2012 году Антикоррупционной хартии российского бизнеса, к которой присоединились 297 организаций (компаний, отраслевых и региональных объединений бизнеса и других НКО), с общей численностью порядка 10 млн работников⁷⁶.

Ведущие российские организации — ПАО МТС, ПАО «ВымпелКом», ООО «Яндекс», АО «Тинькофф Банк», ПАО «СИБУР Холдинг», ОАО «РЖД», ООО «ВК» и др. — внедрили систему антикоррупционного комплаенса на высочайшем уровне.

Активно развивается антикоррупционное просвещение в корпоративном секторе: регулярно проводятся тематические конференции ПРАВО.ру, диалог-менеджмент и др.; большую работу ведет Совет Федерации; ведущие вузы страны (ВШЭ, МГИМО, ИСиСП) проводят обсуждения, круглые столы; ведется работа по линии бизнес-ассоциаций (ТПП, РСПП). Например, Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики НИУ ВШЭ неоднократно реализовывала программу «Новые тенденции в построении антикоррупционной деятельности организаций в России» для сотрудников организаций.

Ведется активное межгосударственное и международное сотрудничество в антикоррупционной сфере по линии ШОС — БРИКС.

В последние годы в странах БРИКС идет процесс обновления антикоррупционного законодательства, развиваются новые направления борьбы с коррупцией, к числу которых относится и создание в компаниях системы антикоррупционного комплаенс-контроля. В этой связи изучение правового регулирования и практики антикоррупционного комплаенс-контроля в странах БРИКС представляет интерес как для государственных органов Российской Федерации, так и для российских компаний⁷⁷.

⁷⁶ Социальная хартия российского бизнеса // Российский союз промышленников и предпринимателей. <https://rspp.ru/simplepage/sotsialnaya-khartiya-rossiyskogo-biznesa/> (дата обращения 22.03.2024).

⁷⁷ *Иванов Э.А.* Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС. М.: Юриспруденция, 2015.

7. Влияние институциональных реформ на внедрение антикоррупционного комплаенса в деятельность российских организаций

Масштаб работы по институциональной и регуляторной работе и достигнутые результаты выводят Россию на ведущие роли в мире в противодействии коррупции в корпоративном секторе. Продолжение этой работы позволит сохранить это лидерство в ближайшие годы.

8. МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ФИНАНСОВОМ СЕКТОРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящий момент экономический сектор страны выдерживает беспрецедентное санкционное давление, что несомненно сказывается на всех сферах жизни общества. Однако, несмотря на это, финансовый сектор Российской Федерации на сегодняшний день остается главным гарантом надежности и стабильности национальной экономики.

Одним из атрибутов стабильности является последовательное внедрение в финансовом секторе системы комплаенс-контроля как инструмента обеспечения соответствия требованиям законодательства. Также много внимания уделяется обеспечению прозрачности и открытости.

Активная позиция Банка России, а также регулирующих органов по данным вопросам обеспечивают внедрение и использования финансовыми организациями международных рекомендаций, направленных на развитие комплаенс-контроля в национальном финансовом секторе.

В частности, письмом Банка России от 10 июля 2001 года № 87-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» предусматривается внедрение в банковских организациях систем внутреннего контроля согласно международным рекомендациям⁷⁸. Кроме того, при активной позиции Банка России и Росфинмониторинга публикуются и имплементируются международные рекомендации по борьбе с коррупцией, созданные под эгидой Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ).

Будучи основным банковским регулятором, Банк России принимает необходимые меры, обеспечивающие прозрачность и соответствие национального банковского сектора мерам противо-

⁷⁸ Письмо Банка России от 10.07.2001 № 87-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32567/96c60c11ee5b73882df84a7de3c4fb18f1a01961/ (дата обращения 25.03.2024).

действия коррупции. В частности, Рекомендации Министерства труда РФ опубликованы в том числе на сайте Банка России и рекомендованы для использования финансовыми институтами.

Нормы по противодействию коррупции и урегулированию конфликта интересов указаны в основном документе, регламентирующем порядок организации внутреннего контроля в банковских организациях, — Положении Банка России от 16 декабря 2003 года № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах». В частности, данный документ налагает следующие обязанности на кредитные организации в части противодействия коррупции:

- выявление конфликтов интересов в деятельности кредитной организации и ее служащих, участие в разработке внутренних документов, направленных на его минимизацию;
- участие в разработке внутренних документов, направленных на противодействие коммерческому подкупу и коррупции⁷⁹.

Порядок внедрения и эффективности данных мер контролируется Банком России в рамках проверки деятельности финансовых организаций.

Кроме того, 242-П, а также прочие профильные документы⁸⁰ устанавливают строгие требования к квалификации и репутации руководителя службы внутреннего контроля, обеспечивающего выполнение вышеназванных норм.

Требования к репутации должностных лиц способствуют назначению на должность руководителя службы внутреннего контроля специалистов высокого уровня с должным уровнем осознанности и квалификации.

⁷⁹ Положение Банка России от 16.12.2003 № 242-П (ред. от 15.11.2023) «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46304/ (дата обращения 25.03.2024).

⁸⁰ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (последняя редакция) // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5842/ (дата обращения 25.03.2024); Указание Банка России от 01.04.2014 № 3223-У (ред. от 12.07.2016) «О требованиях к руководителям службы управления рисками, службы внутреннего контроля, службы внутреннего аудита кредитной организации» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162481/ (дата обращения 25.03.2024).

Банком России разрабатывается и обеспечивается выполнение Плана Банка России по противодействию коррупции. Актуальная редакция плана подразумевает мероприятия на 2021–2024 годы и содержит следующие положения:

- план по реализации поручений Банку России, указанных в национальном плане противодействия коррупции;
- меры, направленные на обеспечения служащими Банка России требований о противодействии коррупции;
- выявление, систематизация и устранение причин возникновения коррупции;
- взаимодействие с институтами гражданского общества.

Выполнение данного плана способствует совершенствованию системы противодействия коррупции в РФ, а также создает условия для создания эффективной системы противодействия коррупции в самом Банке России и финансовых организациях.

Кроме того, Банк России ежегодно публикует план подготовки нормативных правовых актов, куда регулярно попадают документы, направленные на противодействие коррупции⁸¹.

Если говорить о популяризации антикоррупционного комплаенса, Банком России публикуются рекомендации, направленные на публичность финансовых организаций в направлении противодействия коррупции. В частности, в Рекомендациях по раскрытию финансовыми организациями информации в области устойчивого развития представлен перечень данных мер.

Финансовым организациям рекомендовано открыто демонстрировать мероприятия, направленные на борьбу с коррупцией, коммерческим подкупом, а также подкупом иностранных должностных лиц. В качестве количественных и качественных показателей рекомендуется использовать:

- антикоррупционные документы;
- критерии оценки коррупционных рисков;
- процедуры внутреннего контроля;
- долю сотрудников, прошедших антикоррупционное обучение;
- использование механизмов анонимного обращения о коррупционных нарушениях;

⁸¹ План подготовки нормативных актов Банка России в 2024 году. https://cbr.ru/project_na/ (дата обращения 25.03.2024).

- количество текущих и завершенных судебных процессов, связанных с коррупцией и коммерческим подкупом⁸².

Дополнительно следует отметить, что в последние годы Банк России взял курс на цифровизацию и внедрение новых технологий в работу финансового сектора страны. Не стали исключением и антикоррупционные инициативы Банка России.

Одной из передовых инициатив в данном направлении является цифровой рубль. Это дополнительное средство платежа (наряду с наличными и безналичными рублями), которая будет выпускаться в цифровом виде и сочетать в себе свойства наличных и безналичных рублей⁸³.

Цифровой рубль дает возможность государству получить контроль над финансовыми операциями, которые будут выведены из теневой экономической зоны, прежде всего, неучтенными суммами крупного частного капитала, перемещаемыми в различных коррупционных схемах⁸⁴.

Таким образом, финансовый сектор РФ активно проводит мероприятия, направленные на эффективное противодействие коррупции в самом финансовом секторе, а также способствует своими инициативами обеспечению государственной политики в области противодействия коррупции.

Для улучшения имеющихся мер противодействия коррупции в финансовых организациях регулирующим органом рекомендуется применить следующие меры:

- усиление методологической поддержки для финансовых организаций в сфере противодействия коррупции со стороны регулирующих органов;

⁸² Информационное письмо Банка России от 13.06.2023 № ИН-02-28/44 «О рекомендациях по раскрытию финансовыми организациями информации в области устойчивого развития» // Вестник Банка России. 2023. № 45 (2441). 21 июня. <https://cbr.ru/crosscut/lawacts/file/6233> (дата обращения 25.03.2024).

⁸³ Концепция цифрового рубля. Апрель 2021 года. М.: Банк России, 2021. https://cbr.ru/Content/Document/File/120075/concept_08042021.pdf (дата обращения 25.03.2024).

⁸⁴ *Городнова Н.В., Лисичкин А.А.* Цифровой рубль Центрального банка России как инструмент противодействия теневой экономике и коррупции // Теневая экономика. 2023. Т. 7. № 3. С. 241–264.

Воздействие институциональных реформ в Российской Федерации на устранение условий для коррупции

- усиление антикоррупционного просвещения в финансовых организациях, а также подготовка квалифицированных кадров в области противодействия коррупции;
- организация межбанковского взаимодействия в целях противодействия коррупции.

9. ЭЛЕКТРОННАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА — РЕЙТИНГ ООН ПО РАЗВИТИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

В контексте темы доклада большой интерес представляют доклады ООН по развитию электронного правительства, публикующиеся с 2003 года. ООН декларирует, что развитие электронного правительства подразумевает не цифровизацию существующих бюрократических структур, а формирование нового формата общения между государством и обществом. Для нас важным является тот факт, что цифровизация государственного управления обладает существенным антикоррупционным потенциалом.

Согласно докладу ООН «Электронное правительство 2022»⁸⁵, Россия занимает 42-е место из 189 и входит в группу государств с очень высоким уровнем развития электронного правительства (табл. 1). В целом у России высокие показатели по всем рассчитываемым индексам, но в последнем доступном на настоящий момент докладе намечилось некоторое их снижение.

Особенно заметно падение Индекса электронного участия (E-Participation Index), что является закономерным подтверждением некоторой концептуальной и идеологической предзаданности используемого методологического подхода.

Таблица 1. Рейтинг России в индексах развития электронного правительства по Докладу ООН «Электронное правительство 2022»

Год	Индекс развития электронного правительства	Индекс электронного участия	Индекс онлайн-услуг	Индекс телекоммуникационной инфраструктуры	Индекс человеческого капитала
2022	42	57	0,7368	0,8053	0,9065
2018	32	23	0,9167	0,6219	0,8522

⁸⁵ Исследование ООН: Электронное правительство 2022. Будущее цифрового правительства. Нью-Йорк: ООН, 2022. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2023-02/UN%20E-Government%20Survey%202022%20-%20Russian%20Web%20Version.pdf> (дата обращения 25.03.2024).

Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index), также несколько снизившийся, складывается из трех показателей: Индекса человеческого капитала (Human Capital Index), Индекса телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index) и Индекса онлайн-услуг (Online Service Index). По первым двум показателям Россия занимает одну из лидирующих позиций.

Индекс человеческого капитала демонстрирует положительную динамику для России и состоит из четырех основных показателей:

- уровень грамотности взрослого населения;
- совокупный валовой коэффициент охвата начальным, средним и высшим образованием;
- ожидаемая продолжительность обучения;
- средняя продолжительность обучения.

Индекс телекоммуникационной инфраструктуры охватывает такие показатели, как количество абонентов мобильной сотовой связи на 100 человек населения; процент лиц, использующих интернет; количество абонентов фиксированного (проводного) широкополосного доступа на 100 жителей; количество активных абонентов мобильного широкополосного доступа на 100 жителей. Фактически это показатели, характеризующие необходимые условия, без которых даже самые передовые интернет-ресурсы и сайты для оказания государственных услуг физически останутся недоступными для граждан. По ним Россия также относится к группе стран с очень высокими показателями развития. Особенно выделяется показатель количества активных абонентов мобильного широкополосного доступа — 100,22 на 100 жителей — благодаря чему можно констатировать успех программы по преодолению цифрового неравенства, запущенной в 2014 году и предусматривавшей создание точек доступа в населенных пунктах численностью от 250 до 500 человек⁸⁶.

Индекс онлайн-услуг формируется на основе нескольких составляющих. Сначала в каждой стране проводится опрос о воз-

⁸⁶ Федеральный закон от 03.02.2014 № 9-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи”» (последняя редакция) // КосультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158410/ (дата обращения 25.03.2024).

возможности получения в онлайн-формате 180 государственных услуг — за каждый положительный ответ страна получает 1 балл. Потом все услуги ранжируются следующим образом: 1 балл присваивается, если онлайн содержится только информация о порядке получения услуги; 2 — если на сайте можно подать заявку на получение услуги; 3 — если на сайте можно не только подать заявку и оплатить, но и получить результат самой услуги. Далее, все услуги делятся на пять типов, которые имеют разный вес при итоговом расчете индекса:

Институциональная структура — 10%;

Предоставление услуг — 45%;

Предоставление контента — 5%;

Электронное участие — 35%;

Технология — 5%.

Наиболее весомыми в итоговом индексе являются «Предоставление услуг» и «Электронное участие». В данном контексте важно отметить, что к технологиям относят не только интерфейс, но и системы обратной связи, предоставленные на сайте специальные учебные пособия, обучающие пользоваться сайтом, а также возможность самостоятельно изменять свои данные. Под вовлеченностью подразумеваются не только открытые данные по имеющимся государственным социальным, экологическим и экономическим программам, но и наличие на порталах социальных сетей, живого чата или возможности оставить обратную связь о полученной услуге. Предоставление контента включает исключительно информационные услуги о торгах, о порядке предоставления и оплаты государственных услуг и проч. Подразумевается, что такая информация на официальных сайтах должна предоставляться на нескольких языках⁸⁷.

При подсчете указанных индексов используется достаточно разнородная система показателей и критериев оценивания (например, учитываются не только конкретные государственные онлайн-услуги, но и информационные услуги, услуги по обучению

⁸⁷ Это может быть актуально для стран, где нет единого государственного языка, например, Индии или Алжира, но в России при 100% грамотности все граждане говорят на русском языке, что делает перевод федеральных сайтов на другие языки нецелесообразным.

пользованию сайтами, услуги коммуникационные и др.). В итоге методика создает условия для некоторого манипулирования и закладывает своеобразные компенсаторные механизмы.

Например, во Франции фактически практика предоставления государственных услуг в электронном формате не реализована. Однако в электронном виде могут предоставляться описания процедур и требований для предоставления государственных услуг офлайн, обучающие пособия и мини-курсы по получению государственных услуг, возможности подписаться на новостные и информационные рассылки по услугам, что в рамках данного рейтинга учитывается наравне с оказанием услуг в электронном виде. Подобные особенности методики расчета индексов позволяют Франции занимать 20-е место в рейтинге развития электронного правительства, в то время как Россия, реализовавшая предоставление широчайшего спектра государственных услуг в электронном формате, занимает лишь 42-е место.

Одна из проблем, с которой сталкивается Российская Федерация при оценке электронного правительства, состоит в том, что у нас нет единой площадки, где были бы представлены все предоставляемые в цифровом формате услуги и другие коммуникации органов власти с гражданами и предпринимателями. Например, Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (gosuslugi.ru) — это цифровая платформа для предоставления цифровых услуг для граждан и бизнеса. На нем не размещаются информация о трудоустройстве для граждан или площадки для живого общения представителей органов власти и общества. Для этого в России используются портал Национального проекта «Работа в России» (trudvsem.ru) и интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (roi.ru), а во многих небольших населенных пунктах администрация успешно общается с жителями через неофициальные каналы в социальных сетях, где оперативно реагируют на жалобы. Наверяд ли такие каналы коммуникации учитываются в рейтинге ООН. Также могло бы повлиять на место нашей страны в рейтинге внедрение онлайн-голосования по выбору объектов благоустройства на портале za.gorodsreda.ru, впервые реализованного в 2022 году и не учтенного в расчетах.

В составленном в 2022 году рейтинге развития электронного правительства в самых густонаселенных городах стран мира Мо-

сква заняла 5-е место, разделив его с Дубаем, Нью-Йорком и Парижем и уступив Мадриду, Берлину, Таллину и Копенгагену. В этом рейтинге видно, что Москва лидирует по предоставлению услуг и контенту, а также занимает 1-е место по структуре (информация об органах власти, правах граждан, доступ к правительственной информации и законодательству), но проигрывает по технологии и вовлеченности. Этот факт также демонстрирует наличие у нас успешного опыта создания высокоэффективных платформ электронного правительства.

Таким образом, чтобы повысить место России в рейтинге, следует обратить особое внимание на повышение информированности общества о доступных электронных услугах путем создания обучающих пособий и онлайн-курсов, создания рассылок, а также систематизировать все имеющиеся сайты и площадки для обсуждений.

10. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ ВЛИЯНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ НА УРОВЕНЬ КОРРУПЦИИ

Оценка влияния реформ на ограничение возможностей для коррупции является важной задачей не только для планирования антикоррупционных мероприятий, но и для формирования позитивного имиджа как внутри страны, так и на международном уровне.

Технически эту задачу можно решать на основе сопоставления показателей международных коррупционных рейтингов и результатов международных исследований качества государственного управления. Однако сейчас на первый план выходит вопрос доверия к качеству и объективности таких международных исследований, и в последнее время такой уверенности все меньше из-за излишней политизации проблематики успешности реформ государственного управления и противодействия коррупции.

Во многих странах коррупция является культурно и исторически обусловленной, что означает высокую степень ее институционализации и системности. То есть коррупционная составляющая в таких случаях воспринимается как элемент институционального окружения, что зачастую означает легитимизацию и даже легализацию, по сути, коррупционных проявлений. Классическим примером является американская модель легализации лоббизма, которому сопутствуют повышенные риски политической коррупции. Ряд стран по этой причине даже полностью отказался от легализации лоббизма.

Современные исследования коррупции и государственного управления обычно базируются на данных, которые формируются в условиях «системной субъективности». Известные антикоррупционные рейтинги и индексы часто строятся не на собственном сборе данных, а на обобщении результатов сторонних исследований. Если обратить внимание, то выяснится, что ряд таких первичных исследований используются очень широко в самых разных аналитических разработках. Далее, методологически многие первичные исследования основываются на подходах, преувеличивающих необходимость и значимость отдельных проявлений общественной жизни, характерных именно для западных обществ. При

повторном исследовании этих данных и методологических подходов в международных исследованиях осуществляется неявное последовательное продвижение западной системы ценностей под эгидой единого пути развития цивилизаций.

Формирование единой исследовательской парадигмы, отличающейся идеологической и методологической предвзятостью, подтверждается примерами повышенной пессимистичности оценок международных исследований в отношении России в текущей ситуации, когда необоснованно декларируется высокий уровень коррупции или неэффективности государственного управления, что служит аргументом в рамках информационного противостояния.

При этом в международных антикоррупционных рейтингах практически не учитывается фактор успешности российской административной реформы. Между тем, согласно результатам регулярных исследований Минэкономразвития России, по удобству, комфорту, качеству и доступности получения государственных и муниципальных услуг, что напрямую влияет на снижение возможностей для коррупционного давления на получателей услуг, Российская Федерация занимает одну из лидирующих позиций⁸⁸.

Игнорирование значимости объективных показателей административной реформы в рамках составления международных антикоррупционных рейтингов свидетельствует о нежелании использования богатейшего массива теоретических и эмпирических данных. Представляется, что это не может быть обосновано исключительно консерватизмом социологической науки или национальным характером административных реформ.

Возможной причиной такой ситуации стало то, что системы рейтингования, реализуемые под эгидой международных неправительственных организаций⁸⁹ и аналитических агентств, ориентированы преимущественно на оценку имплементации продви-

⁸⁸ Минэкономразвития опубликовало данные мониторинга качества предоставления госуслуг // Министерство экономического развития РФ. 2023. 30 июня. https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_opublikovalo_dannye_monitoringa_kachestva_predostavleniya_gosuslug.html (дата обращения 25.03.2024).

⁸⁹ Transparency International (организация признана Министерством юстиции РФ нежелательной на территории РФ), Freedom House, IHS Global Insight, Institute for Management Development и др.

гаемых ими международных стандартов. При этом вопросы учета эффективности и результативности общесистемных антикоррупционных мер, учета правовых и институциональных особенностей различных стран, включающего их внутренний потенциал воздействия на исторически сформировавшиеся причины и условия коррупции, «оценщиков» мало интересуют.

Объективные изменения в сфере государственного управления, регулирования бизнес-процессов, которые были отмечены в том числе в исследовании «Ведение бизнеса» (Doing Business) Всемирного банка, не могут не сказаться на уровне коррупции в стране. С другой стороны, наиболее распространенные международные рейтинги оценки антикоррупционных мер, применяемых странами, носят зачастую оценочный характер, что позволяет операторам таких международных рейтингов подчинять результаты целям, не связанным с декларируемой целью рейтинга, а причины тех или иных субъективных оценок эффективности антикоррупционных мер могут быть в том числе политическими. В этой связи ориентироваться на результаты таких рейтингов, как на объективный источник информации о реализации антикоррупционных мер, представляется нецелесообразным.

В свою очередь рейтинги, позволяющие дать объективную оценку эффективности реализуемых антикоррупционных мер, создают стимулы для дальнейших реформ и настройки государственного регулирования, нацеленного на достижение оцениваемых показателей.

В качестве иллюстративного материала в приложении предлагаются примеры международных исследований, позволяющих оценить влияние институциональных реформ на уровень коррупции.

В отношении России следует отметить значительный опыт исследований, ориентированных на оценку эффективности государственного управления и успешности реформирования, накопленный за последние годы. Более подробный обзор некоторых наиболее примечательных исследований приводится в приложении. Однако также следует отметить относительную непубличность таких исследований. Россия достигла значимых результатов в сфере институционального реформирования, но общество об этом в должной мере не информируется и, как следствие, демонстрирует незаслуженный скептицизм в отношении уровня

развития антикоррупционных инструментов российского государственного управления. С учетом чувствительности информации о функционировании органов власти представляется целесообразной реализация взвешенного подхода к информированию общества о результатах реформ государственного управления, влияющих на снижение возможностей для коррупции, что требует научного анализа и обобщения, практической отработки и планомерной имплементации. Эти задачи в настоящее время являются чрезвычайно значимыми и актуальными.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институциональные реформы в антикоррупционной и регуляторной сферах привели к качественным преобразованиям институтов, смене «правил игры» и фактическому появлению новой институциональной среды для граждан и бизнеса, в основе которой заложено устранение возможных проявлений системной коррупции. Помимо общего антикоррупционного эффекта и снижения мотивации бизнеса и граждан к вступлению в коррупционные взаимоотношения, сокращена бюрократическая нагрузка, повышена комфортность оказания государственных и муниципальных услуг, внедрены многочисленные удобные дистанционные форматы взаимодействия граждан и бизнеса с органами власти.

Совершенствование государственного регулирования в целях противодействия коррупции привело к широкому внедрению антикоррупционных механизмов в деятельность органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, в корпоративном и финансовом секторах, в закупочной деятельности, а также в таком сегменте образования, как поступление в вузы.

Однако в международных антикоррупционных рейтингах результаты институциональных реформ не находят объективного отражения, несмотря на их значимый антикоррупционный эффект.

Это позволяет говорить о необходимости формирования эффективной методики оценки мер по противодействию коррупции на основе системы объективных индикаторов, которые могут быть использованы при разработке новых независимых международных и национальных рейтингов. В рамках данной работы представляется целесообразным учитывать индекс административной реформы как в рамках антикоррупционного мониторинга внутри страны, так и на международном уровне. Рекомендуются также наладить постоянный мониторинг общесистемных мер противодействия коррупции с точки зрения их влияния на эффективность и результативность государственной антикоррупционной политики.

Широкое информирование общественности о влиянии проводимых в России реформ на устранение условий для коррупции и закрепление в общественном сознании неоспоримого антикоррупционного эффекта от реализованных институциональных реформ должны стать одними из актуальных задач антикоррупционной политики.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Примеры международных и российских исследований, позволяющих оценить влияние институциональных реформ на уровень коррупции

Международные исследования

Современные подходы по «диагностике» коррупции в основном опираются на методики социологических исследований, проведение которых было инициировано такими организациями, как Всемирный банк, Международный валютный фонд, Европейский банк реконструкции и развития. На основе указанных методик были построены международные рейтинги коррупции, с помощью которых разным странам по единой шкале присваиваются соответствующие значения уровня коррупции. Основными категориями индикаторов коррупции, использующихся в указанных методиках, являются: 1) индикаторы, основанные на восприятии и опыте собственно коррупции; 2) индикаторы, оценивающие внедрение различного рода специальных мер и механизмов, направленных на противодействие коррупции.

1. Исследование «Мировые показатели управления» (*Worldwide Governance Indicators*) Всемирного банка, включающие ежегодные данные по 200+ странам с 1996 по 2022 год⁹⁰, является единым источником данных для оценки влияния реформирования государственного управления на уровень коррупции. В рамках исследования рассчитываются 6 агрегированных показателей: эффективность государственного управления, качество регуляторной политики, контроль коррупции, гласность и подотчетность, политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма, верховенство закона.

Исследование Всемирного банка примечательно тем, что в его основе лежат разнородные данные из исследований более чем 30 аналитических центров, международных организаций, неправительственных организаций и частных компаний. В целом сбор

⁹⁰ Worldwide Governance Indicators // The World Bank. IBRD. IDA. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (дата обращения 25.03.2024).

и анализ данных организован методологически прозрачно и адекватно, но указанные выше типичные проблемы антикоррупционных исследований остаются актуальными.

Так, рассматривая некоторые показатели в отношении России, необходимо обратить внимание на то, что результаты расчетов предлагаются в относительных величинах — процентилях. Это означает, что при улучшении показателей страны в абсолютных величинах мы можем не увидеть зримого прогресса, если другие страны в целом тоже демонстрируют положительную динамику.

Таблица 2. Контроль коррупции в соответствии с «Мировыми показателями управления» Всемирного банка за последние 10 лет наблюдений

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Оценка по шкале [–2,5; 2,5]; больше — лучше	–1,02	–0,92	–0,97	–0,84	–0,91	–0,87	–0,82	–0,93	–0,92	–0,98
Процентиль/ранг по шкале [0; 100]; больше — лучше	15,64	17,31	15,71	21,43	16,67	19,52	23,81	19,05	19,52	19,34

Например, по уровню контроля коррупции Россия занимает не очень высокие позиции: 80% стран демонстрируют лучший уровень контроля коррупции. При этом с 2013 года Россия заметно улучшила свои позиции, 2019 год был наиболее благоприятным, потом последовало снижение абсолютных показателей, хотя на процентиле это сказалось не так сильно (см. табл. 1). Если же мы посмотрим показатели по эффективности государственного управления, то увидим уже более очевидный период наибольшего благоприятствования в 2018–2020 годах и резкое падение показателей в 2022 году (см. табл. 2). Если здесь еще можно спорить об объективности критериев таких оценок, то в следующей таблице (см. табл. 3) видна совершенно не очевидная тенденция: с 2013 года в России идет последовательно ухудшение

в сфере регуляtorики, которое становится особенно заметным в последние годы, и это несмотря на последовательную реализацию реформ, в частности, контрольно-надзорной деятельности и особенно в формировании эффективной и прозрачной системы налогообложения, а также реализации «регуляторной гильотины».

Таблица 3. Эффективность государственного управления в соответствии с «Мировыми показателями управления» Всемирного банка за последние 10 лет наблюдений

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Оценка по шкале [-2,5; 2,5]; больше — лучше	-0,45	-0,19	-0,33	-0,32	-0,19	-0,10	0,02	-0,11	-0,21	-0,70
Процентиль/ранг по шкале [0;100]; больше — лучше	38,39	46,15	41,43	39,52	45,24	49,05	52,86	49,52	43,33	25,94

Таблица 4. Качество регуляторной политики в соответствии с «Мировыми показателями управления» Всемирного банка за последние 10 лет наблюдений

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Оценка по шкале [-2,5; 2,5]; больше — лучше	-0,36	-0,40	-0,58	-0,44	-0,53	-0,56	-0,48	-0,48	-0,54	-1,14
Процентиль/ранг по шкале [0;100]; больше — лучше	39,34	37,98	30,95	36,19	30,95	30,00	33,81	34,76	32,86	13,21

Следует отметить, что это далеко не худший международный рейтинг, так как он в прошлом все же отражал объективные достижения России в сфере реформирования государственного управления и противодействия коррупции, показывая положительную российскую динамику.

2. В недавней истории международных измерений был еще один рейтинг, наглядно продемонстрировавший достижения российского реформирования государственного управления: «*Ведение бизнеса*» (*Doing Business*) *Всемирного банка*⁹¹. Данный рейтинг был призван оценивать благоприятность условий для ведения бизнеса в разных странах на основе оценки 12 областей их жизненного цикла: создание предприятий, получение разрешений на строительство, подключение к системе электроснабжения, регистрация собственности, получение кредитов, защита миноритарных инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, разрешение неплатежеспособности, наем рабочей силы и заключение контрактов с правительством.

В 2012 году в майских указах Президента России перед Правительством была поставлена задача подняться в рейтинге со 124-го на 20-е место, в 2019 году Россия поднялась на 28-е место, что было очень серьезным достижением, ознаменовавшим заявку на международное признание наших успехов. Однако уже в 2020 году Всемирный банк принял решение о прекращении данного проекта из-за коррупционного скандала вокруг манипуляций методологией расчета рейтинга в пользу ряда стран. Так, для рейтинга 2017 года упоминался Китай, а в отношении 2019 года упоминались искажения данных по Азербайджану, Саудовской Аравии и ОАЭ.

3. В 2024 году планируется запуск новой версии аналогичного по смыслу рейтинга под названием «*Бизнес-готовность*» (*Business Ready; B-Ready*) *Всемирного банка*, но уже на основе переработанной и усложненной методики⁹². Она предполагает оценку по целому ряду показателей «де-юре» и «де-факто» каждой из 10 областей типичной активности бизнеса — вхождение на рынок, размеще-

⁹¹ Doing Business 2004–2020 // Всемирный банк. МБПП. МАР. <https://archive.doingbusiness.org/ru/doingbusiness> (дата обращения 25.03.2024).

⁹² Business Ready (B-READY) // The World Bank. IBRD. IDA. <https://www.worldbank.org/en/businessready> (дата обращения 25.03.2024).

ние бизнеса, коммунальная инфраструктура, трудовые ресурсы, финансовые услуги, международная торговля, налогообложение, разрешение споров, рыночная конкуренция, банкротство. В 2024 году началось формирование рейтинга для первой группы из 51 страны, остальные страны будут добавляться поэтапно. Работа Всемирного банка в России в настоящее время приостановлена.

4. Помимо докладов и исследовательских проектов, аналогичных упомянутым выше, существуют и специализированные статистические базы данных. В качестве примеров приведем проект «База данных по индикаторам мирового развития» Всемирного банка⁹³, содержащий в том числе обобщенные статистические данные по кадрам государственной службы и трудоустройству в государственном секторе ряда стран, а также проект «Данные по качеству государственного управления» Института качества управления Гётеборгского университета (Quality of Governance Institute, University of Gothenburg), аккумулирующий огромные массивы статистических данных по качеству государственного управления из многочисленных открытых международных исследований. Часть таких данных вполне можно использовать для решения стоящих перед нами задач, но качественно они не отличаются от описанных выше и не позволяют решить обозначенные нами системные проблемы сравнительных международных исследований.

Российские исследования

В России также накоплен обширный опыт как антикоррупционных исследований, так и исследований в сфере государственного управления. Анализ их проведения и последующего использования заслуживает отдельного внимания. Здесь же мы рассмотрим наиболее яркие примеры, позволяющие косвенно оценить влияние реализованных и реализуемых реформ в сфере государственного управления на уровень коррупции.

За последние годы получили известность несколько антикоррупционных рейтингов, среди которых можно выделить антикор-

⁹³ Data Bank. World Development Indicators // The World Bank. IBRD. IDA. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (дата обращения 22.03.2024).

рупционный рейтинг российского бизнеса РСПП⁹⁴, Бизнес-барометр коррупции ТПП РФ⁹⁵. Особое место в российской практике занимают исследования, регулярно реализуемые администрациями субъектов Российской Федерации на основе официальной методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах⁹⁶.

Данные исследования методологически очень разнообразны. Если антикоррупционный рейтинг РСПП выстраивается на экспертных оценках и оценивает эффективность и прозрачность антикоррупционной политики компаний крупного бизнеса России, то методология, заложенная в Бизнес-барометре коррупции ТПП РФ, призвана фиксировать динамику деловой коррупции и построена на опросе предпринимателей и представителей бизнеса. Третий инструмент социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации замеряет не только деловую, но и бытовую коррупцию на основе репрезентативных опросов населения в каждом регионе Российской Федерации.

При имеющихся неоспоримых достоинствах каждая методика имеет свою специфику и, как следствие, свои ограничения. Так, методика антикоррупционного рейтинга РСПП основана на формальном соблюдении компаниями требований российского законодательства, положений Антикоррупционной хартии российского бизнеса и Международного стандарта ISO 37001:2016, выполнение которых может означать формирование в организа-

⁹⁴ Методика антикоррупционного рейтинга российского бизнеса, утвержденная распоряжением Президента РСПП от 19.12.2023 № РП-25. М.: РСПП, 2023. <https://rspp.ru/upload/content/83c/w2oi2ejyjrkn7ddryefihgo292n5rlh/Methodika-Antikorrupsionnogo-reytinga-rossiyskogo-biznesa.pdf> (дата обращения 22.03.2024).

⁹⁵ Методика Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Бизнес-барометр коррупции», п. 36 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29.6.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».

⁹⁶ Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации» // КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325751/ (дата обращения 22.03.2024).

циях базовых внутрикорпоративных принципов противодействия коррупции, что лишь свидетельствует о созданных предпосылках ее снижения, но не о самом уровне коррупции в отдельных регионах или стране в целом. Кроме того, методика затрагивает только крупных российских игроков, нивелируя коррупционные риски при их взаимодействии с государством, бизнес-партнерами, обществом и персоналом.

Оценке соответствия компаний антикоррупционной повестке, заданной Президентом Российской Федерации, посвящены также методика «Национальный стандарт “Индекс деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности (ЭКГ-рейтинг)”» с акцентами на такие сферы, как «экология/окружающая среда», «кадры/персонал» и «государство», а также рейтинг устойчивого развития с единой методологией, утвержденной в 2023 году Центральным банком Российской Федерации (письмо от 23 июня 2023 года № ИН-02-05/46).

Согласно данным 10-го этапа рейтинга Торгово-промышленной палаты РФ (декабрь 2022 года), выросло с 20,82% в 2016 году до 41,51% в 2022 году число предпринимателей, не сталкивающихся в своей работе с коррупцией. Выросло по сравнению с 2021 годом и число предпринимателей, осознавших, что коррупция влияет на развитие их бизнеса негативно, — с 44,24 до 46,39%. Самой коррумпированной сферой деятельности в 2023 году респонденты считают вывоз ТКО (47,3%), являющийся, по-видимому, самой непрозрачной сферой предпринимательской деятельности, что связано с невнятными правилами игры и перманентно меняющимися региональными тарифами. Также 42,5% респондентов отметили закупки по закону № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц». При этом закупки, регламентируемые в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в оценках опрошенных, стали значительно менее коррумпированной сферой деятельности: наблюдается снижение с 45,0 до 18,08%. При этом из отчетных материалов ТПП РФ видно, что текущие вызовы — пандемия, санкции недружественных стран и другие подобные внутренние и внешние вызовы — вынуждают разработчиков корректировать методологию расчета отдельных показателей кор-

рупционности, что иногда осложняет сравнительный анализ данных по годам.

Методика проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах РФ имеет неоспоримые достоинства, заключающиеся в единой четко выстроенной методологии, позволяющей осуществлять сравнение уровня коррупции по регионам, устранение методологических разночтений при формировании выборки, обеспечение охвата коррупционных проявлений как в деловой, так и в бытовой сфере. Она позволила значительно снизить риски дифференцированного подхода к реализации исследований на местах. Также следует отметить, что теперь такие антикоррупционные исследования приобретают еще большую ценность для руководства региона как метода контроля за эффективностью выстраиваемой системы управления в целом, а не только деятельности по противодействию коррупции.

Пока не доступны обобщенные сравнительные данные антикоррупционных исследований по регионам России. Если же обратиться к официальной статистике, то данные Генеральной прокуратуры РФ по выявленным преступлениям коррупционной направленности в целом не в полной мере отражают объективную ситуацию по уровню коррупции в регионах, демонстрируя преимущественно уровень активности представителей силового блока. Тем не менее при снижении оценки потерь от коррупционных правонарушений с 57 млрд рублей в 2021 году до 48 млрд рублей в 2022 году количество выявленных коррупционных правонарушений на 2022 год выросло до 33 170 (с 30 813 в 2020 году). Региональная динамика последних пяти лет также выглядит противоречивой. К примеру, в Нижнем Новгороде и Воронеже в 2022 году наблюдается рост преступлений коррупционной направленности в сравнении в 2018 годом с 32 до 101 и с 45 до 137 соответственно. А в Красноярске и Ростовской области за сопоставимый период их количество сократилось с 67 до 57 и со 195 до 82 соответственно.

В Российской Федерации действует постановление Правительства РФ от 25 мая 2022 года № 951 «О мониторинге качества предоставления государственных и муниципальных услуг независимо от формы их предоставления и внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функ-

ций)»». В рамках данного мониторинга учитывается, например, характер отношения сотрудника системы государственного управления при взаимодействии с гражданином при запрашивании им предоставления государственной услуги. Сегодня к самым распространенным каналам оценки государственных услуг относят:

- SMS-опросы граждан;
- терминальные устройства, расположенные в территориальных органах ведомств (а также в МФЦ);
- интернет (Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), официальные сайты ведомств, сайт «Ваш контроль»)⁹⁷.

Тем самым обеспечивается глубина указанного мониторинга.

В специализированной литературе отмечается, что сближение методологии мониторинга с аналогичными зарубежными исследованиями позволит в перспективе значительно улучшить позиции Российской Федерации в международных рейтингах, а также даст возможность обратить внимание на новые задачи и ориентиры, которые должны соблюдаться государственными структурами в процессе оказания услуг⁹⁸.

⁹⁷ *Плахотина Ю.С.* Современная картина мониторинга качества государственных и муниципальных услуг (на примере центров МФЦ) // Экономика и социум. 2019. № 11 (66).

⁹⁸ *Стырин Е.М., Плаксин С.М.* Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 15.

АВТОРЫ ДОКЛАДА

Артеменко Егор Александрович

Научный сотрудник Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий аналитик АО «Барс Групп»

Бурский Иван Глебович

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Крылова Дина Владимировна

Заведующий Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики, доцент факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», общественный омбудсмен по противодействию коррупции при уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей

Максименко Александр Александрович

Доктор социологических наук, кандидат психологических наук, главный научный сотрудник Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики, профессор факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мельникова Анна Леонидовна

Эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Пархоменко Сергей Анатольевич

Кандидат социологических наук, заместитель заведующего Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики, доцент факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Поросенков Геннадий Андреевич

Аспирант Лаборатории цифровой трансформации образования Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Таут Сергей Владимирович

Заместитель заведующего Проектно-учебной лабораторией антикоррупционной политики, соруководитель от практики магистерской программы «Комплаенс и профилактика правовых рисков», доцент факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», руководитель направления Legal GR & Compliance юридической компании «Пепеляев Групп»

Цирин Артем Михайлович

Кандидат юридических наук, эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения, член Информационно-аналитического правового центра ПА ОДКБ

Научное издание

**Воздействие институциональных реформ
в Российской Федерации на устранение условий
для коррупции**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 15.05.2024. Формат 60×88 1/16. Гарнитура Newton
Усл. печ. л. 4,7. Уч.-изд. л. 3,6. Тираж 50 экз. Изд. № 2837. Заказ №

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»
109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42