

УДК 336.61

***Т. А. Блошенко***

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, e-mail: boxta@mail.ru

***С. Е. Демидова***

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, e-mail: demidovapsk@gmail.com

## **КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

**Ключевые слова:** риск, коррупционный риск, методы и подходы выявления и оценки рисков.

В статье рассматривается процесс выявления и оценки коррупционных рисков, представлены предложения по превентивным мерам. Анализируется антикоррупционное законодательство, в том числе и Российской Федерации. Установлено отсутствие правовой определенности, требующее совершенствование антикоррупционного законодательства, создание новых методологических подходов к устранению рисков. Выявлены сферы, имеющие повышенные коррупционные риски: транспорт и дорожное хозяйство; строительство и капитальный ремонт; природно-ресурсное регулирование; энергетика и нефтегазовый комплекс; агропромышленный комплекс; жилищно-коммунальный комплекс; здравоохранение; образование.

***T. A. Bloshenko***

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: boxta@mail.ru

***S. E. Demidova***

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: demidovapsk@gmail.com

## **CORRUPTION RISKS: THEORY AND PRACTICE**

**Keywords:** risk, corruption risk, methods and approaches for identifying and assessing risks.

The article discusses the process of identifying and assessing corruption risks, and presents proposals for preventive measures. The anti-corruption legislation, including the Russian Federation, is analyzed. The lack of legal certainty has been established, requiring the improvement of anti-corruption legislation, the creation of new methodological approaches to eliminate risks. The areas with increased corruption risks are identified: transport and road infrastructure; construction and overhaul; natural resource regulation; energy and oil and gas complex; agro-industrial complex; housing and communal complex; healthcare; education.

### **Введение**

За последние несколько десятилетий вопрос о том, как эффективнее всего бороться с коррупцией, стал все более актуальным и значимым как в политической, так и в экономической сферах на международном и глобальном уровнях. По Индексу восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index) в государственном секторе более двух третей стран имеют рейтинг ниже 50, а 26 стран опустились до самого низкого уровня. Россия в 2022 г. имела индекс 28 из 100, в 2021 г. – 29, в 2014 г. – 27, в 2012 г. – 28. При этом среднее мировое значение остается неизменным уже более десяти лет и составляет

всего 43 балла из 100. Степень надёжности измерений не одинакова для разных стран и зависит от числа и качества информационных источников. Индекс показывает скорее тенденцию, но не всегда реальную динамику изменений. Другое международное исследование проводится в рамках проекта «Всемирные показатели управления» (Worldwide Governance Indicators, WGI) представлены сводные и индивидуальные показатели управления для более чем 200 стран и территорий за период с 1996 по 2021 год по шести аспектам управления: ответственность, политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма, эффективность правитель-

ства, регуляторное качество, верховенство закона, борьба с коррупцией. Наивысший показатель по контролю коррупции России был в 2003 г. – 25,4 и в 2019 г. – 24,04; самый низкий – в 2009 г. – 11. В 2020 г. показатель оценивался в 19,23, в 2021 г. – 19,74. По блоку «эффективность правительства» показатели демонстрируют похожую динамику, однако есть и отличия. Например, по сравнению с 2016 г. (41,35) в 2021 г. (45,19) эффективность правительства повысилась, однако стала ниже, чем в 2020 г. (50,48) и в 2021 г. (55,29).

Цель исследования – анализ антикоррупционного законодательства в целях его совершенствования и снижения индексов коррупции.

### **Материалы и методы исследования**

В настоящей статье рассматриваются анализируются нормативные правовые акты, проводится комплексное исследование методов и подходов по выявлению, оценке и снижению коррупционных рисков. При проведении исследования были использованы системный и институциональный подход.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 гг. предусмотрена необходимость анализа практики применения цифровых технологий при реализации контрольных (надзорных) функций и минимизации коррупционных рисков, связанных с применением таких технологий. Бюро фискальной службы Казначейства США в 2021 году сделало заказ на оптимизацию процессов оплаты грантов с использованием технологии блокчейн. Данное решение стало следующим шагом в применении блокчейна для выплаты федеральных грантов и повышении прозрачности, снижении бремени отчетности и усилении внутреннего контроля для борьбы с мошенничеством и ненадлежащими платежами. Технология блокчейн используется на всем процессе, начиная с запроса на выплату грантов и завершая перечислением средств грантополучателю. Для внедрения технологии необходима настройка узлов блокчейна и цифровых кошельков, а также удовлетворение критических технических потребностей, включая стандарты криптографии и межведомственное взаимодействие.

В Российской Федерации законодательно не определено понятие «коррупционные риски». Как следствие, в научном сообществе и методических документах нет единого подхода к данному термину. О необходимости выявления коррупционных рисков, но без характеристики процесса, отмечается и в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг. Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под коррупцией понимаются незаконные действия, связанные со злоупотреблением должностным положением, «коммерческий подкуп», дача или получение взятки, а также иные формы незаконного использования своего положения, которые идут вразрез с законными «интересами общества и государства». Всемирным банком и Transparency International представляется определение коррупции как злоупотребления доверенной властью ради частных выгод. Коррупция является серьезной проблемой во многих странах и может оказывать негативное влияние на экономическое и социальное развитие, нарушать законность и порядок, а также снижать доверие граждан к властным структурам [1]. К основным видам коррупции относятся: передача или предложение взятки – активная форма коррупции; требование или получение взятки – пассивная форма коррупции; использование служебного положения в личных интересах, включая торговлю влиянием – требование или получение взятки в обмен на влияние на государственного служащего; «насильственное предложение», когда взятка предлагается на фоне угроз, близко к вымогательству; nepotism – продвижение интересов своей семьи вопреки правилам или принятым нормам, например, при найме на работу или проведении государственных закупок; cronyism – продвижение интересов связанных лиц вопреки правилам или принятым нормам. Международные стандарты рассматривают риск как «влияние неопределенности на достижение целей» [2].

Характеристики понятия «коррупционный риск» (таблица 1).

В отечественной практике понятие «коррупционный риск» находит свое отражение в нормативных правовых документах. Например, в Рекомендациях по порядку проведения оценки коррупционных рисков Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации под коррупционным риском понимается вероятность совершения коррупционного деяния.

Характеристика понятия коррупционный риск

Автор	Понятие коррупционного риска
Юнусов А.А., Юнусов Э.А.	Условия, мотивирующие и открывающие возможность вступления в коррупционные отношения
Курашова А.А., Савостеева Н.А.	Возможность совершения работником организации, а также иными лицами от имени или в интересах организации коррупционного правонарушения
Золотухин К.С.	Действие или бездействие лиц, занимающих государственные должности, направленные на незаконное получение денежного вознаграждения, имущества, имущественных прав и иных имущественных благ с использованием должностных полномочий, а равно действия физических и юридических лиц
Годяйкина Т.О.	Вероятность коррупционно-опасных последствий при применении уголовно-процессуальных правил при собирании, проверке и оценке доказательств в уголовном судопроизводстве
Heidenheimer, Johnston	Деятельность чиновников, которая отходит от определенных законом норм с целью получения выгоды
Rose-Ackerman, Palifka	Институциональные нарушения правительственными органами установленных законодательных норм
Varraich	Клиентелизм, злоупотребление властью, захват государства и патримониализм
Huntington	Моральный упадок и отсутствие этики
Khan	Рентизм или получение рентной выгоды при нарушении норм, установленных законодательством

Источник: составлено авторами на основе анализа публикаций отечественных и зарубежных исследователей [1-6; 8; 9].

В Методических рекомендациях по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции коррупционные риски определены как вероятность (возможность) проявлений коррупции и наступления неблагоприятных последствий, вызванных ими Согласно разработанной Методике оценки коррупционных рисков, используемой Следственным комитетом Российской Федерации, коррупционные риски являются условиями и обстоятельствами, которые создают возможность для должностных лиц федеральной государственной службы незаконно получать выгоду при выполнении своих должностных обязанностей В Методических рекомендациях по оценке коррупционных рисков, возникающих при реализации функций федеральными государственными органами и государственными корпорациями, разработанных Минтрудом России, (далее – Методические рекомендации Минтруда России) под оценкой коррупционных рисков понимается выявление условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, по-

зволяющих злоупотреблять должностными (трудовыми) обязанностями в целях получения, как для должностных лиц, так и для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства.

Виды коррупционных рисков могут выделяться по разным основаниям, исходя из предметной области риска и функциональных категорий.

Иной подход к группировке коррупционных рисков – через функциональные категории. Так, выделяются категории политических коррупционных рисков – недобросовестное лоббирование интересов в определенной сфере деятельности; финансовых – выбытие активов, злоупотребление бюджетными средствами; операционных – игнорирование коррупционной составляющей в стране; индивидуальных – злоупотребление служебным положением персонала государственного сектора; закупочных – риск злоупотребления в процессе проведение закупок. Причины, приводящие к коррупционным рискам представлены в таблице 2.

Выявление причин, приводящих к коррупционным рискам

Коррупционный риск	Возможные основания для коррупции
<i>Коррупционные риски в отношении индивидуального поведения</i>	
Расходы значительно превышают доходы.	Доходы получены за счет коррупционных действий.
Действия, выходящие за рамки государственных полномочий, например регулярное использование рабочего/ служебного времени для задач, не связанных с работой	Использование общедоступных ресурсов для задач, не связанных с работой.
Действия, осуществляемые государственными служащими или иными лицами, находящимися в их близком родстве, выходящие за рамки государственной власти. Высокий риск влияния на деятельность государственного органа.	Вовлечение в коррупционную деятельность путем тайных сговоров в собственных интересах или в интересах своих деловых партнеров.
Сильное сопротивление по поводу изменения обязанностей или перевода без объяснения причин.	Незаконная личная выгода, полученная в рамках текущих полномочий, которая может быть утрачена в случае смены обязанностей.
Целенаправленная попытка избежать контроля, например, избежать контроля электронной системы	Желание избежать контроля может означать желание избежать возможной коррупционной деятельности.
<i>Коррупционные риски в связи с несанкционированной деятельностью</i>	
Увеличение незначительных процессуальных нарушений с заметной частотой.	Повышение коррупционных рисков, что свидетельствует о небрежном отношении к правопорядку.
Утеря доказательств, файлов и др. источников информации, попадание их в руки преступников, деловых партнеров органов государственной власти и др.	Грубая небрежность или намерение, возможная коррупционная сделка с внешними субъектами
Воздействие на процедуры, выходящие за рамки полномочий государственного служащего.	Получение выгоды от лиц, заинтересованных в проведении таких процедур.
Многократное не уведомление о конфликте интересов.	Умышленное злоупотребление служебным положением.
<i>Коррупционные риски в отношении последствий</i>	
Необычно высокие цифры при контроле, в результате которых нарушений не выявлено	Секретные соглашения, подлежащие контролю.
Необычайная небрежность, поверхностное отношение к контролю в тех областях, где он абсолютно необходим и т.д.	Поведение, мотивированное выгодами, полученными в результате коррупции; терпимость к коррупции или ее сокрытию.
Неоднократные случаи заключения договоров с одним и тем же подрядчиком по ценам выше рыночных.	Манипулирование закупочными процедурами в пользу подрядчика.
Очевидные различия в решениях, принимаемых в пользу разных лиц; необычное положительное или отрицательное отношение к заявлениям, поданным определенными лицами.	Фаворитизм по отношению к людям.
Необычно частые и неожиданные поломки оборудования технического контроля.	Преднамеренная попытка избежать мониторинга и обнаружения коррупции.

Источник: составлено авторами на основе <https://archive.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2Famar-tomaradze%2FCorruption%20Risk%20Assessment%20Methodology.pdf>

Пандемия COVID-19 привела к тому, что были увеличены расходы бюджетов стран по всему миру, в том числе возникли непредвиденные расходы, связанные с поддержкой экономики и населения. Учитывая

оперативность принятия решений и значительные объемы выделяемых средств, уязвимость для неправомерного использования повышается. Причины связаны с масштабами расходов, которые стимулируют интерес

к получению ренты; возможностями не-скоординированных действий участников, что формирует почву для неэффективности управления и утечки информации; скоростью, с которой выявляются и осуществляются вмешательства, что может привести к ослаблению контроля; плохим или несуществующим таргетинг и неясными или невыполнимыми критериями приемлемости для поддержки, что может усложнить реализацию планов и привести к злоупотреблениям и мошенническим требованиям.

Реагирование на чрезвычайные расходы заметно различается в разных странах, тем не менее, есть некоторые общие меры, которые могут снизить уязвимость для неправомерного использования выделенных средств и коррупционные риски, с особым акцентом на контроль за исполнением бюджета. В результате анализа к источникам коррупции были отнесены следующие обстоятельства: концентрация ресурсов во внебюджетных фондах; контроль над ресурсами разрозненными временными агентствами по реагированию на кризис; выведение медицинских закупок из-под централизованного контроля; отсутствие фактической проверки расходов, связанных с выделением средств. Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ закреплено понятие коррупционных факторов. Коррупционные факторы включают в себя положения нормативных правовых актов (далее – НПА) или проектов таких актов, которые устанавливают для правоприменителей чрезмерно широкие пределы усмотрения или допускают необоснованные исключения из общих правил.

Также коррупциогенными могут быть положения, содержащие неопределенные, трудно выполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям, которые могут создавать условия для коррупции. Такое же определение приводится

в Постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Таким образом, коррупционными факторами могут стать как объективные явления и субъективные предпосылки, способствующие проявлению коррупции, так и положения или проекты НПА, устанавливающие более чем необходимые пределы усмотрения или возможности использования преференций, исключений из общих правил, либо содержащие трудновыполнимые, неопределенные требования к организациям и гражданам.

В отличие от коррупционного фактора коррупционный признак представляет собой правовую конструкцию, содержащуюся в законодательном документе, или распорядительный документ, определяющий возможности реализации коррупционных действий либо бездействий должностного лица.

В Методических рекомендациях Минтруда России к функциям с коррупционной опасностью относятся контрольно-надзорные, функции по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг, разрешительные и регистрационные функции [9].

В перечне коррупционно-опасных выделяются функции, предусматривающие подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, межбюджетных трансфертов, субсидий. Функции устанавливаются нормативными правовыми актами, уставами организаций, которые должны быть предметом анализа на коррупционные риски.

Выявление коррупционных рисков позволяет своевременно принимать адресные меры, препятствующие возможной реализации коррупционных схем, на формирование которых влияют коррупциогенных факторы (рисунок).



Схема реализации коррупционного риска  
Источник: составлено авторами

### Заключение

Коррупционные риски при реализации соответствующих функций могут быть выявлены следующими способами:

- в процессе работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, аттестационной комиссии;
- через анализ статистических показателей, которые покажут, какова была вероятность рисков и их влияние в предыдущие годы (низкий, средний или высокий);
- путем внутренних опросов или опросов сотрудников на руководящих должностях;
- путем рассмотрения жалоб и обращений граждан, поступивших по тематике коррупции;
- через уведомление работодателя о фактах склонения государственного служащего, работника к совершению противоправных (коррупционных) действий;
- через анализ публикаций в СМИ, связанных с коррупционными действиями;
- изучая материалы, предоставляемые иными органами власти, органами местного самоуправления, политическими партиями, общероссийскими объединениями;
- основываясь в предположениях прошлого опыта.

При оценке коррупционных рисков подлежат выявлению те административные процедуры, которые являются предметом коррупционных отношений. Европейская комиссия и Transparency International используют кластерный подход к оценке рисков (500 инструментов объединены в 17 кластеров, 2011 год). Кластеризация может осуществляться по уровню – например, сектор, учреждение, уровень ответственности и т. д.; по процессу – например, составление бюджета, мониторинг соблюдения законодательства, политическое финансирование; по методу – например, опросы, оценка риска, инструменты социальной ответственности, политико-экономический анализ и т. д. Некоторые примеры кластеров: отраслевые инструменты, мониторинг бюджета, анализ коррупционных рисков. Выявление и анализ коррупционных рисков включает в себя статистику, а также сбор динамических данных, идентификацию всех видов факторов риска, оценку рисков, установление факторов, вызвавших их, определение механизмов контроля, установление приоритетов и разработку матриц рисков на основе полученной информации.

*Работа выполнена в рамках прикладной научно-исследовательской работы, при поддержке ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ».*

### Библиографический список

1. Farzanegan M.R., Hofmann H.P. Effect of public corruption on the COVID-19 immunization progress // Scientific Reports volume. 2021. № 23423. URL: <https://www.nature.com/articles/s41598-021-02802-1> (дата обращения: 05.04.2023).
2. Духанина Е.В., Кулаков К.Ю., Хаметова А.Т. Анализ подходов к трактовке понятия риска, его содержания и методов управления // Вестник евразийской науки. 2022. № 14 (1). URL: <https://esj.today/PDF/26ECVN122.pdf> (дата обращения: 05.04.2023).
3. Юнусов А.А., Юнусов Э.А. Основные подходы к понятию и сущности коррупционного риска // Аграрное и земельное право. 2020. № 7 (187). С. 35-36.
4. Курашова А.А., Савостеева Н.А. Коррупционные риски: понятие, этапы проведения оценки, меры по минимизации // Вектор экономики. 2021. № 10. URL: [http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2021/10/economicsmanagement/Kurashova\\_Savosteeva.pdf](http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2021/10/economicsmanagement/Kurashova_Savosteeva.pdf) (дата обращения: 05.04.2023).
5. Золотухин К.С. Различные подходы к определению понятия коррупционного риска // Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации // Сборник статей XXV Международной научно-практической конференции: в 2 ч. 2019. Т. 2. С. 184-190.
6. Годяйкина Т.О. Понятие коррупционных рисков в доказательном праве // Матрица научного познания. 2020. № 6. С. 370-372.
7. Varrach A. Corruption: An umbrella concept. QoG Working Paper Series. 2014. № 5(5). P. 23–27.
8. Huntington S.P. Political order in changing societies. VRÜ Verfassung und Recht in Übersee. 1970. № 3(2). P. 25.
9. Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-106-src-1568817604.7941.pdf> (дата обращения: 05.04.2023).