

УДК 343.9.01

DOI 10.17150/2500-4255.2020.14(2).256-267

КОМПЛЕКС МЕР АНТИКОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

А.А. Соловьев, А.Л. Хуршудян

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

26 июля 2019 г.

Дата принятия в печать

8 апреля 2020 г.

Дата онлайн-размещения

30 апреля 2020 г.

Ключевые слова

Противодействие коррупции;
коррупционные риски; социальная
сфера; государственные и
муниципальные учреждения;
образование; университет; комплекс
мероприятий антикоррупционной
направленности; открытость

Аннотация. В статье исследована проблематика противодействия коррупции в социальной сфере с учетом особенностей деятельности государственных и муниципальных учреждений, созданных для выполнения задач в области образования, науки, здравоохранения, культуры, спорта. Рассмотрены различные подходы к противодействию коррупции. Сделан вывод о том, что в настоящее время предел положительного влияния на динамику коррупционной преступности путем корректировки уголовно-правовых норм практически достигнут. Повышение эффективности противостояния коррупционной преступности и коррупционному поведению почти полностью связано с регулятивными мерами, которые выражаются в выявлении и последующем устранении причин коррупции, а также в предупреждении коррупционного поведения. В статье классифицированы направления антикоррупционной работы в государственных и муниципальных учреждениях, проанализировано понятие «коррупционный риск» с учетом подходов, выдвигаемых в исследовательской литературе, выделены основные группы коррупционных рисков в государственных и муниципальных учреждениях, определены типичные (общие) и специфические коррупционные риски. Предложена модель антикоррупционной деятельности в государственных и муниципальных учреждениях, предусматривающая реализацию комплекса мероприятий антикоррупционного характера, которые должны представлять собой логически выстроенную систему, где все элементы обуславливают друг друга. Порядок функционирования соответствующей модели раскрыт применительно к образовательным организациям, эффективность модели продемонстрирована на примере проводимых Санкт-Петербургским государственным университетом мероприятий антикоррупционной направленности, неотъемлемой частью которых является реализация политики открытости и опубликование на сайте вуза материалов, касающихся образовательной и научной деятельности, проведения закупок товаров, работ и услуг.

A COMPLEX OF ANTI-CORRUPTION MEASURES IN STATE AND MUNICIPAL INSTITUTIONS

Aleksandr A. Soloviev, Aleksandr L. Khurshudyan

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, the Russian Federation

Article info

Received

2019 July 26

Accepted

2020 April 8

Available online

2020 April 30

Keywords

Anti-corruption; corruption risks; social
service; state and municipal institutions;
education; university; complex of anti-
corruption measures; transparency

Abstract. The authors examine the problem of counteracting corruption in the social sphere, specifically in the work of state and municipal institutions involved in education, research, healthcare, culture, sports. They study different approaches to fighting corruption and conclude that at present we have practically reached the limits of influencing the dynamics of corruption crimes through changes in the criminal law norms. Improvements in the effectiveness of counteracting crimes of corruption and corrupt actions are almost totally connected with regulatory measures manifested in the identification and elimination of the causes of corruption, as well as the prevention of corruption actions. The paper presents a classification of the spheres of anti-corruption work in state and municipal institutions, analyzes the concept of «corruption risk» in view of the approaches described in research publications, singles out key groups of corruption risks in state and municipal institutions, determines typical (general) and specific corruption risks. The authors present a model of anti-corruption actions in state and municipal institutions that includes the implementation of a complex of anti-corruption measures that should compose a logically built system where elements determine each other. The functioning of the model in educational institutions is demonstrated on the example of anti-corruption measures carried out by Saint Petersburg State University; their integral part is the implementation of the transparency policy and the online publication of materials regarding educational and research work, tenders for products, work and services on the University website.

Проблематика противодействия коррупции и антикоррупционной работы в различных областях общественных отношений является ключевой в контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина, выступающих, согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации, высшей ценностью¹. Коррупция, не позволяющая гражданам в должной мере реализовывать принадлежащие им права, особо остро проявляет себя в социальной сфере деятельности государства, которая наиболее близка гражданам, а ее надлежащее функционирование — залог нормального существования и дальнейшего развития государства и общества. Коррупционные проявления именно в социальной сфере наиболее болезненно воспринимаются гражданами, поскольку взаимодействие с государственными и муниципальными учреждениями по тем или иным вопросам представляет собой часть жизни каждого человека. В связи с этим конкретизация общей проблематики борьбы с коррупцией в отношении государственных и муниципальных учреждений, разработка механизмов противодействия коррупционным проявлениям в этих организациях с учетом их специфики чрезвычайно важны и значимы при реализации государственной антикоррупционной политики, имеющей, безусловно, социально ориентированный характер.

В соответствии со ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ противодействие коррупции осуществляется в том числе организациями, среди которых государственные и муниципальные учреждения независимо от их ведомственной принадлежности². Необходимо отметить, что на работников государственных и муниципальных учреждений распространяются применяемые государством уголовно-правовые и административно-правовые средства противодействия коррупции, вместе с тем сами государственные и муниципальные учреждения используют в антикоррупционной работе регулятивные механизмы, которые направлены на создание в конкретном учреждении условий, исключающих возможность коррупционных проявлений.

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».

² О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Там же.

Применительно к уголовно-правовым средствам противодействия коррупции следует указать, что в целях повышения эффективности соответствующей деятельности уголовное законодательство в последние годы претерпело существенные изменения:

- были установлены новые виды наказания (исчисляемый кратно размеру взятки штраф);

- в Уголовный кодекс Российской Федерации включены новые составы преступлений (мелкое взяточничество и мелкий коммерческий подкуп), что позволило в большей мере дифференцировать ответственность в зависимости от степени общественной опасности преступления³;

- в Уголовный кодекс Российской Федерации включены новые составы (некоторые виды посредничества во взяточничестве), что позволило учесть рекомендации международно-правовых норм по криминализации отдельных видов коррупционного поведения;

- изменены конструкции отдельных составов коррупционных преступлений с целью устранения пробелов.

В настоящее время предел положительного влияния на динамику коррупционной преступности путем корректировки уголовно-правовых норм практически достигнут. Повышение эффективности противостояния коррупционной преступности и коррупционному поведению почти полностью связано с регулятивными мерами, которые выражаются в выявлении и последующем устранении причин коррупции, а также в предупреждении коррупционного поведения.

Как отмечается в исследовательской литературе, коррупция в социальной сфере угрожает безопасности личности, общества и государства. В этой связи очевидно, что без решения обозначенной проблемы говорить о дальнейшем социально-экономическом развитии государства практически не представляется возможным. На противодействие коррупции в социальной сфере направлены все имеющиеся правовые средства, однако центральное место среди них занимают именно административно-правовые. Обусловлено это тем, что значительная часть отношений в социальной сфере регламентируется нормами административного права, кроме того, социально-культурные организации имеют административно-правовой ста-

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

тус, в связи с чем являются участниками целого ряда административных правоотношений. В социальной сфере гражданам предоставляется достаточно большое количество государственных услуг, поэтому необходим комплекс административных регламентов, обеспечивающих режим взаимоотношений соответствующих социальных учреждений и организаций с гражданами и юридическими лицами. Все это говорит о значительной роли административно-правовых средств в деле обеспечения безопасности социальной сферы от коррупции [1].

В государственных и муниципальных учреждениях локальное нормативное регулирование и дальнейшее применение положений, закрепленных в актах организации, играют ключевую роль в противодействии коррупции. Именно использование регулятивных средств такого противодействия позволяет проводить целенаправленную работу, являющуюся одним из ключевых аспектов деятельности государственных и муниципальных учреждений независимо от их ведомственной принадлежности. Эффективная антикоррупционная работа необходима для обеспечения нормального и качественного функционирования государственного или муниципального учреждения в рамках отношений как с гражданами — получателями тех или иных услуг, так и с работниками.

Антикоррупционная работа в государственных и муниципальных учреждениях строится по нескольким направлениям:

- антикоррупционное просвещение в целях формирования нетерпимости к коррупционному поведению, проведение соответствующей информационной политики, привитие навыков противодействия коррупционным проявлениям;

- реализация внутренней и внешней контрольно-надзорной деятельности как самостоятельного вида административно-управленческой деятельности. Контрольно-надзорные мероприятия могут осуществляться в отношении соблюдения запретов и ограничений, обязанности сообщения сведений об имуществе, доходах, обязательствах имущественного характера, установленной при замещении руководящих должностей;

- ведение административно-управленческой деятельности, заключающейся в реализации комплекса мероприятий антикоррупционной направленности с целью противодействия типичным (общим) и специфическим коррупционным рискам.

Антикоррупционное просвещение тесно связано с правовой социализацией, рассматриваемой как процесс развития и воспитания личности, в ходе которого формируются правовые ценностные ориентации, обеспечивающие позитивно ответственное отношение человека к своему поведению в обществе [2], и направлено на формирование антикоррупционного правосознания. Как отмечается исследователями, антикоррупционное правосознание — вид правосознания, который формируется в процессе функционирования и развития современного общества у отдельных индивидов, социальных и профессиональных групп, гражданского общества и государства в целом под воздействием необходимости преодоления коррупционных явлений в обществе, предметно направлен на борьбу с этим социальным явлением правовыми средствами и методами.

Антикоррупционное правосознание обладает общими признаками, присущими правосознанию в целом, а именно: уважительное отношение индивида к своему праву и праву других, закону, правовым учреждениям; наличие у субъекта высоких этических стандартов (в первую очередь честности), а также специфическими признаками, отличающими его от других предметных видов правосознания: четкое понимание сущности коррупции, нетерпимое к ней отношение, стремление к противодействию ей, знание правовых механизмов противодействия коррупционным проявлениям и государственной антикоррупционной политики [3].

Антикоррупционное просвещение — значимое направление в работе государственных и муниципальных учреждений, предполагающее активное вовлечение работников учреждения в обсуждение вопросов о коррупционных проявлениях для формирования нетерпимости к коррупционному поведению, их обучение по дополнительным образовательным программам, специально разработанным в целях формирования и развития у слушателей антикоррупционного правосознания и предусматривающим исследование и практический разбор различных аспектов противодействия коррупции со стороны работников учреждения, в том числе с учетом специфики его деятельности. По сути, речь идет об очень важной части антикоррупционной профилактики, от реализации которой во многом зависит успешность противодействия девиантной социализации как форме криминализации общества [4]. В этой связи следует

особо отметить положительный опыт Санкт-Петербургского государственного университета, который не только включает в образовательные программы вопросы обеспечения грамотности в различных областях общественных отношений, но и привлекает студентов и преподавателей к проведению открытых уроков и других специальных мероприятий для школьников Санкт-Петербурга.

Внешний контроль и надзор как составляющие административно-управленческой деятельности, направленной на противодействие коррупции, могут осуществляться в форме проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими должности руководителей и иные руководящие должности в государственных и муниципальных учреждениях. В отношении руководителей федеральных государственных учреждений такая проверка осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 207⁴, в отношении лиц, занимающих в данных учреждениях другие руководящие должности, — в соответствии с нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Применительно к данной ситуации остается нерешенной значительная проблема: с одной стороны, большинство бюджетных учреждений в качестве организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти, обязаны осуществлять внутренний контроль за доходами, расходами и имуществом всех своих работников, наделенных финансово-хозяйственными полномочиями (см. постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568), а с другой — для таких организаций законодательством не предусмотрены никакие специальные организационно-правовые механизмы по проверке представляемых работниками сведений.

Внутренняя контрольно-надзорная деятельность предполагает создание в самом уч-

реждении специальных органов, наделенных полномочиями по осуществлению соответствующих проверок и, кроме того, в целом по соблюдению локальных нормативных актов учреждения, содержащих положения, направленные на противодействие коррупции.

Деятельность государства по предупреждению и профилактике коррупционных правонарушений, как правило, направлена на борьбу с так называемыми коррупционными рисками. К сожалению, определение данного понятия и в литературе, и в нормативных документах, и в практике деятельности международных организаций до настоящего времени не устоялось и порой у разных авторов значительно различается. Так, в зарубежной традиции данное понятие рассматривается как частный случай экономического риска, т.е. как вероятность причинения ущерба законным экономическим интересам предпринимателей (включая и уменьшение нормальной величины прибыли от осуществления предпринимательской деятельности) в результате коррупционных проявлений со стороны государственных органов и должностных лиц⁵ [5, р. 282; 6, р. 3]. Аналогичный подход подробно изложен также и в монографии Ю.В. Трунцевского и О.Г. Карповича «Оценка коррупционных рисков компании» [7, с. 128–132]. Данный подход является совершенно обоснованным и применимым в случае, когда проблема коррупции рассматривается с точки зрения оценки *последствий* коррупционных нарушений, однако для государственной административной политики и судебного правоприменения, т.е. для взгляда на проблему коррупции изнутри управленческой системы в целях *предупреждения* и *профилактики*, а также *пресечения* коррупционных нарушений, данное толкование представляется непригодным.

В российском федеральном законодательстве определения данного понятия не существует, хотя в отдельных региональных документах или документах рекомендательного характера можно обнаружить некоторые варианты. Например, официальный подход к определению понятия «коррупционные риски» изложен в подготовленных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации методи-

⁴ Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 13 марта 2013 г. № 207 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Также см. об этом материалы по вопросу применения Конвенции ООН против коррупции 2009 г., опубликованные на сайте Управления ООН по наркотикам и преступности (URL: <http://www.unodc.org/unodc/ru/corruption/index.html>).

ческих рекомендациях по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций: «Оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными (трудовыми) обязанностями в целях получения как для должностных лиц, так и для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства» (п. 10)⁶. Более общую трактовку данного понятия можно найти, например, в статье О.В. Казаченковой, которая рассматривает коррупционные риски как явления и обстоятельства, при возникновении которых создается ситуация возможного проявления коррупции и которые напрямую связаны с исполнением функций органов государственной власти [8, с. 112].

Недостатком этих определений выступает отсутствие признаков, позволяющих отличить объективно заданные (включая объективно существующие особенности личности конкретного должностного лица) от искусственно созданных (например, в целях принуждения к даче взятки или в целях облегчения совершения коррупционных правонарушений) самим коррупционером условий. В связи с этим понятие «риск» смешивается с понятием «способ совершения правонарушения», как это происходит, к примеру, в работах А.А. Чадаевой [9, с. 149] и Е.В. Порезановой, по мнению которой «коррупционные риски могут быть инициируемы властными чиновниками, мошенническими действиями партнеров или сотрудников компаний» [10, с. 364]. Большинство авторов, которые применяют данный подход к проблеме, вообще не придают значения криминологической характеристике обстоятельств, облегчающих совершение коррупционных преступлений [11, с. 124; 12, с. 232], даже в тех редких случаях, когда обращают внимание на двойственный генезис указанных обстоятельств. Так, по мнению А.М. Хлуса, «коррупционный риск — это объективно сложившаяся либо субъективно созданная ситуация, которая может потенциально

привести либо реально приводит к совершению коррупционного правонарушения» [13, с. 76], что удивительно, поскольку для уголовно-правовой оценки коррупционных преступлений несомненно решающее значение имеет отличие специально созданных субъектом преступления обстоятельств от тех, которые возникли независимо от воли субъекта, поскольку, даже если преступление не было совершено, целенаправленное создание подобных обстоятельств может квалифицироваться как покушение на совершение коррупционного преступления (если оно не было доведено до конца по независящим от преступника причинам). Более того, понятие «риск» всегда имеет вероятностное измерение, включает в себя элемент неопределенности, который для заранее спланированного и подготовленного преступления сущностного значения не имеет. Наконец, при оценке тех или иных обстоятельств в качестве коррупционного риска следует учитывать позицию Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой «заведомое создание условий, при которых лицо вынуждено передать указанные предметы с целью предотвращения вредных последствий для своих правоохраняемых интересов (например, умышленное нарушение установленных законом сроков рассмотрения обращений граждан)» следует рассматривать как один из способов вымогательства взятки⁷.

С учетом изложенного (сочетание объективного характера обстоятельств и вероятностного характера угрозы совершения коррупционного правонарушения) наиболее приемлемым (хотя и не идеальным в силу отсутствия четко расставленных соответствующих акцентов), полагаем, следует признать определение понятия «коррупционный риск», представленное в публикации А.М. Клина: «Коррупционные риски — это содержащиеся в системе управления (вне зависимости от формы собственности) потенциальные возможности для действий или бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной или иной выгоды при выполнении ими своих должностных полномочий и наступления неблагоприятных последствий, вызванных коррупционными правонарушениями» [14, с. 8–9]. Нам же представляется, что наиболее точным и лаконичным будет опре-

⁶ О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков [Электронный ресурс] : письмо М-ва труда и соц. защиты РФ от 25 дек. 2014 г. № 18-0/10/В-8980 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верхов. Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24. П. 18 // СПС «КонсультантПлюс».

делить понятие «коррупционные риски» применительно к системе государственного и муниципального управления (включая и систему управления в образовательных организациях, выполняющих государственные функции)⁸ как «обстоятельства, способствующие совершению коррупционных правонарушений»⁹.

Необходимо отметить, что в государственных и муниципальных учреждениях реализация комплекса мер антикоррупционной направленности обычно предваряется выявлением коррупционных рисков, существующих в их деятельности. По характеру отношений, на которые влияют коррупционные риски применительно к государственным и муниципальным учреждениям, можно выделить следующие основные группы:

1. Риски, влияющие на управленческие отношения с участием третьих лиц, т.е. возникающие при предоставлении услуг гражданам. В этом случае коррупционные отношения могут противоправно влиять на следующие свойства оказываемых услуг: объем предоставляемых услуг; период для предоставления услуг; очередность граждан при предоставлении услуг; платность/бесплатность услуг.

2. Риски, влияющие на управленческие отношения «учреждение — работник». В этом случае коррупционные отношения могут противоправно влиять на следующее: распределение премиального фонда; предоставление форм материальной поддержки; предоставление поощрений нематериального характера.

Перечисленные сферы проявления (влияния) коррупции типичны (общие) для государственных и муниципальных учреждений независимо от их ведомственной принадлежности. Вместе с тем в зависимости от профиля учреждения коррупционные риски конкретизируются, получают привязку к тем или иным направлениям деятельности учреждения. Для эффективной антикоррупционной работы целесообразно выявлять коррупционные риски в различных видах государственных и муниципальных учреждений (образования, здравоохранения, науки, культуры и др.). При этом модель антикор-

рупционных мероприятий строится на основе противодействия типичным (общим) коррупционным рискам, конкретизируясь в зависимости от профиля деятельности государственного или муниципального учреждения. Следовательно, эффективная антикоррупционная работа требует понимания как типичных (общих) коррупционных рисков, так и специфических, которые можно вывести из коррупционных рисков первого типа на основе анализа особенностей государственного или муниципального учреждения с точки зрения его вида.

Модель антикоррупционной деятельности можно проиллюстрировать на примере государственных и муниципальных образовательных учреждений. Как подчеркивается в юридической литературе, сфера образования остается одной из наиболее коррупциогенных. Имеются многочисленные трудности, препятствующие успешной реализации мероприятий по противодействию коррупции, обусловленные, в частности, наличием взаимных корыстных интересов у обучающихся и представителей образовательных организаций и, как следствие, нежеланием изменять сложившуюся ситуацию; недостаточной эффективностью государственного и общественного контроля, а также механизмов самоконтроля; несовершенством имеющихся мер защиты лиц, заявивших о фактах коррупции, и др. [15].

Особая опасность распространения коррупции в сфере образования вызвана вовлеченностью значительного количества лиц в коррупционные связи, системным характером этого вида коррупции. Негативным последствием ее распространения является снижение интеллектуального потенциала страны, ухудшение качества образования, что, в свою очередь, приводит к существенным проблемам на пути инновационного развития государства, создает угрозу жизни и здоровью населения со стороны неквалифицированных специалистов [16].

Следует отметить, что механизм противодействия коррупции в сфере образования, который учитывал бы специфические коррупционные риски в работе образовательных организаций, в настоящее время на уровне федерального законодательства не раскрыт. Тем не менее на уровне рекомендательных документов федеральных органов исполнительной власти соответствующие проблемы затрагиваются. Например, этому вопросу посвящено письмо Министерства образования и науки Российской Федерации «О направлении мето-

⁸ В случае когда внешне похожие на коррупцию действия причиняют ущерб не государственной, а частной системе управления, следует говорить, например, не о взятке (как форме коррупции), а о коммерческом подкупе.

⁹ Термин «обстоятельства» используется здесь в значении, применяемом в ч. 4 ст. 29, ч. 2 ст. 73 и ч. 2 ст. 158 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

дических рекомендаций по противодействию коррупции» от 6 августа 2013 г. № 12-925. В данном письме Минобрнауки России в целях оказания консультативной и методической помощи подведомственным организациям направляет разработанные Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации методические рекомендации:

- по организации работы по предупреждению коррупции, разработанные с учетом разъяснений по применению Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции;

- проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций;

- осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки¹⁰.

Указанные методические рекомендации носят общий характер и могут рассматриваться в качестве направленных на противодействие общим коррупционным рискам. Одновременно специфические коррупционные риски, сопутствующие деятельности в сфере образования и работе образовательных организаций, методическими рекомендациями, по сути, не затронуты, рекомендации же по оценке коррупционных рисков, возникающих при реализации государственных функций, и вовсе ориентированы на работу федеральных органов государственной власти, государственных корпораций и государственных компаний, но не государственных и муниципальных учреждений.

Таким образом, справедливо указать, что и на уровне федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, фактически отсутствует нормативно-правовой акт, определяющий механизм противодействия коррупции в государственных и муниципальных образовательных учрежде-

ниях с учетом специфики коррупционных рисков, выявляемых в работе подобных организаций. Таким актом не может считаться и План противодействия коррупции Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на 2018–2020 годы¹¹, и План противодействия коррупции Министерства просвещения Российской Федерации на 2018–2020 годы¹², так как они не касаются функционирования и антикоррупционной работы государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Следовательно, с учетом изложенного комплекс мероприятий антикоррупционного характера в государственных и муниципальных образовательных учреждениях требует раскрытия и детального описания. Необходимо отметить, что основные проявления коррупционных рисков в сфере образовательной деятельности связаны с интеллектуальными соревнованиями для молодежи, по результатам которых предоставляются льготы при поступлении; приемом на обучение по образовательным программам; переводом и восстановлением; предоставлением обучающимся мер материальной поддержки; предоставлением мест в общежитиях; решением вопросов, связанных с отчислением. Кроме того, коррупционные риски существуют и в других сферах деятельности образовательных учреждений, например при проведении конкурсов на получение грантов для научных исследований и разработок, при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности (включая закупку товаров, работ и услуг для нужд организации), а также в рамках распределения премиального фонда среди работников [13, с. 76–77].

Противодействие коррупции в государственных и муниципальных учреждениях предусматривает реализацию комплекса мероприятий антикоррупционного характера, которые должны представлять собой логически выстроенную систему, где все элементы обуславливают друг друга. В случае если какое-то из мероприятий не проводится, эффективность остальных резко снижается либо же вообще те-

¹¹ Об утверждении Плана противодействия коррупции Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на 2018–2020 годы [Электронный ресурс] : приказ М-ва науки и высшего образования РФ от 30 авг. 2018 г. № 675 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Об утверждении Плана противодействия коррупции Министерства просвещения Российской Федерации на 2018–2020 годы [Электронный ресурс] : приказ М-ва просвещения РФ от 29 авг. 2018 г. № 8 // Там же.

¹⁰ О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции [Электронный ресурс] : письмо М-ва образования и науки РФ от 6 авг. 2013 г. № 12-925 // СПС «КонсультантПлюс».

руется. Таким образом, крайне важно руководствоваться описанной далее моделью антикоррупционных мероприятий и последовательно выполнять каждое из них.

Антикоррупционные мероприятия осуществляются в несколько этапов, среди которых необходимо выделить следующие: нормативно-правовая регламентация отношений, возникающих в областях, где имеются коррупционные риски; реализация процедур, предусмотренных нормативно-правовыми актами, в том числе с использованием электронных сервисов, а также в рамках предоставления услуг по системе одного окна; обеспечение открытости и прозрачности при осуществлении процедур, предусмотренных нормативно-правовыми актами, а также возможности обращения к уполномоченным представителям учреждения со стороны граждан, в том числе потребителей услуг; осуществление особых (специальных) мер антикоррупционного характера для противодействия специфическим коррупционным рискам.

Нормативно-правовая регламентация предполагает разработку проекта локального нормативно-правового акта (регламента), обсуждение проекта в экспертных группах, антикоррупционную экспертизу, общественное обсуждение проекта, издание локального нормативно-правового акта, размещение акта на официальном портале учреждения в сети Интернет. Конечно, издать один нормативный акт, охватывающий все сферы деятельности образовательной организации, не представляется возможным. Однако объединить осуществляемые организацией конкретные антикоррупционные меры в рамках соответствующего плана мероприятий не только можно, но в ряде случаев и предписывается (см., напр., указ Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» от 29 июня 2018 г. № 378)¹³.

При четкой регламентации процедур возникает возможность использования электронных сервисов, что влечет минимизацию ручного ввода данных о потребителе услуги работниками учреждения; синхронизацию всех систем, содержащих данные о потребителях услуг; сохранение материального источника инфор-

мации (пример: экзаменационная работа поступающего в вуз, срок хранения — один год); генерирование в системе новых документов на основе имеющейся в ней информации (пример: представление на зачисление поступающего в вуз); персонифицированный доступ к электронной системе посредством использования личного ключа, фиксация всех операций в системе.

Как указывает С.В. Плохов, применение информационно-коммуникационных средств в деятельности медицинских, образовательных и иных организаций, работающих в социальной сфере, стало объектом административно-правового регулирования. Такое регулирование должно быть направлено на улучшение качества работы по выявлению и предупреждению различных форм коррупции в социальной сфере. Именно формирование режима прозрачности (открытости) в деятельности медицинских и образовательных организаций, достигаемое посредством применения информационно-коммуникационных технологий, является одним из наиболее эффективных публично-правовых средств противодействия коррупции. Обусловлено это тем, что коррупционные правонарушения, особенно совершаемые в социальной сфере, носят латентный характер, и именно развитие административно-правовых средств обеспечения прозрачности в их деятельности может стать одним из перспективных направлений противодействия коррупции в социальной сфере [17].

Реализация процедур, предусмотренных нормативно-правовыми актами, в том числе с использованием электронных сервисов, способствует минимизации контактов между получателем услуги и лицом, принимающим управленческое решение, и минимизации рисков, связанных с возможностью подлога документов и содержащихся в них сведений. Таким образом, использование электронных систем делает невозможным вмешательство работника учреждения в процесс ввода данных, осуществляемый потребителем услуги.

В качестве примера деятельности образовательных учреждений в области внедрения и использования электронных сервисов можно привести Санкт-Петербургский государственный университет, в котором действуют такие электронные сервисы, как «Личный кабинет участника интеллектуальных соревнований СПбГУ», «Личный кабинет поступающего», «Личный кабинет обучающегося» (позволяет осуществлять прием заявлений на повышенную стипендию, на мате-

¹³ Изданный во исполнение этого указа очередной «План антикоррупционных мероприятий СПбГУ (на 2018–2020 годы)» опубликован по адресу: <https://spbu.ru/openuniversity/documents/ob-utverzhenii-plana-antikorruptsionnyh-meropriyatiy-spbgu-na-2018-2020>.

риальную помощь, на предоставление справки о статусе обучающегося и др.), функционируют информационно-аналитические системы «Прием», «Обучение», «Расписание» и ряд других¹⁴.

В Санкт-Петербургском государственном университете по принципу одного окна реализована работа комиссии по приему документов у поступающих, что в том числе предполагает связь с сотрудниками комиссии только через официальные каналы (телефон, электронная почта, личное посещение информационных центров), информация о которых размещена на портале СПбГУ; конфиденциальность для поступающего информации о сотруднике комиссии, работающем с данными поступающего в информационных системах.

На каждом этапе работы, связанной с приемом на обучение, внедрены технические средства контроля: видеозапись вступительных испытаний, запись телефонных разговоров сотрудников комиссий по приему документов и поступающих (их представителей)¹⁵.

Реализация предусмотренных регламентами процедур предполагает обратную связь при их осуществлении, в том числе возможность обращения к уполномоченным представителям учреждения со стороны граждан — потребителей услуг: размещение информации об электронных обращениях и результатах их рассмотрения в специальных разделах на сайте учреждения; размещение на сайте учреждения обращений к его руководителю и руководителям структурных подразделений, а также материалов личного приема граждан; размещение обращений, связанных со склонением представителей учреждения к нарушению законодательства или локальных актов учреждения, в специальном разделе на сайте учреждения.

В Санкт-Петербургском государственном университете последовательно проводится политика открытости¹⁶, которая предусматривает:

– возможность личного или электронного обращения граждан к должностным лицам СПбГУ, размещение информации об электрон-

ных обращениях и результатах их рассмотрения в разделе «Виртуальная приемная» на сайте spbu.ru (сервис действует с 2011 г.);

– размещение на сайте spbu.ru обращений к ректору, материалов приема граждан ректором, проректорами, директорами институтов, деканами факультетов (материалы публикуются с 2011 г.);

– размещение на сайте spbu.ru итогов заседаний ученого совета СПбГУ (материалы публикуются с 2009 г.), протоколы заседаний ученых советов учебно-научных структурных подразделений СПбГУ, учебно-методических комиссий, научных комиссий, студенческих советов (материалы публикуются с 2014 г.);

– размещение обращений, связанных со склонением должностных лиц СПбГУ к нарушению законодательства или локальных актов СПбГУ, в разделе «Прошу нарушить правила» на сайте spbu.ru (раздел создан в 2015 г.);

– онлайн-трансляцию на сайте spbu.ru процедур, проводимых единой комиссией по осуществлению закупок для Санкт-Петербургского государственного университета (комиссия создана в 2014 г., трансляции начались в 2017 г.).

Комплекс антикоррупционных мероприятий также предусматривает осуществление особых (специальных) мер антикоррупционного характера для противодействия специфическим коррупционным рискам. В образовательных учреждениях высшего образования специфические коррупционные риски связаны прежде всего с организацией и проведением интеллектуальных соревнований для молодежи, по результатам которых предоставляются льготы при поступлении, а также с организацией приема на обучение по образовательным программам.

Для противодействия подобным коррупционным рискам в образовательных учреждениях высшего образования проводятся следующие мероприятия антикоррупционной направленности:

– осуществление видеозаписи вступительных испытаний;

– шифрование работ участников интеллектуальных соревнований и экзаменационных работ поступающих;

– обеспечение конфиденциальности информации о содержании заданий интеллектуальных соревнований и вступительных испытаний через обязательство о неразглашении конфиденциальной информации;

– включение сторонних экспертов в предметных областях в составы методических комиссий, жюри, апелляционных комиссий ин-

¹⁴ Электронные сервисы СПбГУ в образовательной деятельности: прошлое и настоящее. URL: <https://spbu.ru/news-events/krupnym-planom/elektronnye-servisy-spbgu-v-obrazovatelnoy-deyatelnosti-proshloe-i>.

¹⁵ Шаги к открытому приему. URL: <https://spbu.ru/news-events/krupnym-planom/shagi-k-otkrytomu-priemu>.

¹⁶ Политика открытости. URL: <https://spbu.ru/openuniversity/politika-otkrytosti>.

теллектуальных соревнований для молодежи, организатором или соорганизатором которых является образовательная организация, и экзаменационных и апелляционных комиссий по вступительным испытаниям при приеме на обучение в образовательную организацию.

При поступлении в Санкт-Петербургский государственный университет абитуриент формирует заявление о приеме в личном кабинете. В 2018 г. прием на обучение проводился по 367 образовательным программам, в работе комиссии по приему документов было задействовано 250 сотрудников, функционировал 51 информационный центр комиссии. Для поступающих предусмотрена возможность формировать заявление о приеме в помещении информационного центра комиссии по приему документов, при этом отсутствует необходимость ввода сотрудником комиссии данных о поступающем, одновременно абитуриент может получить консультацию сотрудника комиссии.

Антикоррупционные мероприятия при приеме в Санкт-Петербургский государственный университет и проведении им интеллектуальных соревнований всегда предусматривают шифрование экзаменационных работ или работ, выполненных в рамках интеллектуальных соревнований. Необходимо отметить, что шифровальная группа не является постоянным коллективом, а формируется накануне начала периода проведения интеллектуальных соревнований или приемной кампании. Лица, включаемые в составы методических комиссий, жюри, апелляционных комиссий интеллектуальных соревнований, экзаменационных и апелляционных комиссий по вступительным испытаниям, не входят в шифровальную группу, таким образом, члены комиссий (жюри) и члены шифровальной группы относятся к разным коллективам. Передача работ между членами комиссий (жюри) и членами шифровальной группы фиксируется подписанными актами по цепочке «шифрование — проверка — дешифрование». После дешифрования оценки сразу вводятся в систему лицами, не являющимися членами комиссий (жюри), под персональным ключом.

В рамках научной деятельности Санкт-Петербургский государственный университет объявляет открытые конкурсы научных грантов, в которых может участвовать любой, кто соответствует критериям конкурса, вне зависимости от того, состоит он в трудовых отношениях с Санкт-Петербургским государственным универ-

ситетом или нет¹⁷. Таким образом, открытость и прозрачность условий участия в конкурсе, исключая возможность допуска к конкурсу лиц, не соответствующих требованиям, либо, наоборот, отказа в допуске лиц, соответствующих требованиям, обеспечивают определение победителей конкурсов среди участников, имеющих наиболее высокий уровень научных достижений, и предопределяют результативность исследований и разработок, создаваемых в рамках гранта, присуждаемого по итогам конкурса. Антикоррупционная работа в области научной деятельности в СПбГУ также предусматривает открытую систему подачи и рассмотрения заявок на использование оборудования СПбГУ, сосредоточенного в ресурсных центрах Научного парка Санкт-Петербургского государственного университета. Система обеспечивает прозрачность процедуры приема заявок, мониторинг результатов, возможность обратной связи с пользователями оборудования¹⁸.

В рамках распределения премиального фонда среди работников СПбГУ, в частности среди научно-педагогических работников, использование регулятивных средств противодействия коррупции выражено в определении аналитических признаков премиальных выплат (стимулирующих доплат) научно-педагогическим работникам Санкт-Петербургского государственного университета. Соответствующие аналитические признаки сгруппированы по видам деятельности и отнесены к учебной работе, развитию кадрового потенциала, публикационной активности, учебно-методической работе, научной деятельности, экспертной деятельности. Формализация соответствующих аналитических признаков и доступность сведений о них для научно-педагогических работников создают понятные и проверяемые механизмы распределения премиального фонда, исключают возможность злоупотреблений при назначении премии конкретным научно-педагогическим работникам.

Вышеописанный комплекс антикоррупционных мероприятий в полной мере реализуется в Санкт-Петербургском государственном университете с 2010 г. За прошедший период данный комплекс показал свою эффектив-

¹⁷ Конкурсы Санкт-Петербургского государственного университета. URL: <http://nauka.spbu.ru/competitions>.

¹⁸ Научный парк: на пути в завтрашний день. URL: <https://spbu.ru/news-events/krupnym-planom/nauchnyy-park-na-puti-v-zavtrashniy-den>.

ность и действенность, которая с учетом значительных масштабов СПбГУ (30 тыс. обучающихся, 12 тыс. работников, из которых 5 тыс. являются научно-педагогическими работниками, более 20 тыс. абитуриентов в 2018 г., 70 тыс. участников Олимпиады школьников СПбГУ в 2019 г.) находится на высоком уровне. Таким образом, проводимые антикоррупционные мероприятия позволили большому чис-

лу граждан в полной мере реализовать свои права, а также способствовали динамичному развитию Санкт-Петербургского государственного университета, что свидетельствует о неразрывной связи между антикоррупционной работой государственного учреждения, защищенностью прав граждан и общим развитием учреждения, повышением качества оказываемых им услуг.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Полукаров А.В. К вопросу о совершенствовании реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере / А.В. Полукаров // Российская юстиция. — 2016. — № 11. — С. 46–49.
2. Легостаева В.В. Правовая социализация личности и позитивная юридическая ответственность / В.В. Легостаева // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2012. — № 2. — С. 9–12.
3. Носакова Е.С. Роль системы образования в формировании антикоррупционного правосознания обучающегося / Е.С. Носакова // Юридический мир. — 2012. — № 4. — С. 63–65.
4. Пилюгина Т.В. Девиантная социализация как форма криминализации общества / Т.В. Пилюгина // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. — 2012. — № 4. — С. 77–79.
5. Goelzer D.L. Designing an FCPA Compliance Program: Minimizing the Risks of Improper Foreign Payments / D.L. Goelzer // Northwestern Journal of International Law & Business. — 1997. — Vol. 18, iss. 2. — P. 282–302.
6. Corruption Risk Assessment Methods: are View and Future Direction for Organizations / S.K. Sharma, A. Sengupta, S.C. Panja, T. Nandi // ELK Asia Pacific Journal of Finance and Risk Management. — 2016. — Vol. 7, iss. 4. — P. 1–44.
7. Трунцевский Ю.В. Оценка коррупционных рисков компании / Ю.В. Трунцевский, О.Г. Карпович. — Москва : Инфра-М, 2017. — 272 с.
8. Казаченкова О.В. Антикоррупционный механизм урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе / О.В. Казаченкова // Государство и право. — 2012. — № 3. — С. 109–112.
9. Чадаева А.А. Коррупционные риски в сфере государственных закупок / А.А. Чадаева // Молодой ученый. — 2018. — № 42 (228). — С. 146–150.
10. Порезанова Е.В. Коррупционные риски в системе государственных закупок в России / Е.В. Порезанова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. — 2015. — Т. 15, вып. 4. — С. 363–367.
11. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России. Криминологические аспекты / В.В. Астанин. — Москва : Юнити-Дана, 2014. — 255 с.
12. Противодействие коррупции : учебник / под ред. Е.В. Охотского. — 2-е изд. — Москва : Юрайт, 2015. — 367 с.
13. Хлус А.М. Криминалистические методы выявления правонарушений, создающих условия для коррупции / А.М. Хлус // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. — 2013. — № 1 (33). — С. 75–80.
14. Клим А.М. Коррупционные риски: понятие, сущность, классификация / А.М. Клим // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. — 2016. — № 1 (39). — С. 7–11.
15. Плюгина И.В. Правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования / И.В. Плюгина // Журнал российского права. — 2016. — № 12 (240). — С. 123–133.
16. Образовательное законодательство России. Новая веха развития / под ред. Н.В. Путило, Н.С. Волковой. — Москва : Юриспруденция, 2015. — 480 с.
17. Плохов С.В. Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере (на примере здравоохранения и образования Волгоградской и Саратовской областей) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.В. Плохов. — Саратов, 2013. — 278 с.

REFERENCES

1. Polukarov A.V. To the Question of Improvement of Realization of Administrative Legal Means of Fighting Corruption in the Social Sphere. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2016, no. 11, pp. 46–49. (In Russian).
2. Legostaeva V.V. Legal Socialization of a Personality and Positive Legal Liability. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint-Petersburg University. Law*, 2012, no. 2, pp. 9–12. (In Russian).
3. Nosakova E.S. Role of System of Education in Formation of Anticorruption Legal Conscience of Students. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2012, no. 4, pp. 63–65. (In Russian).
4. Pilyugina T.V. Deviant Socialization as a Form of Criminalization of the Society. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Vestnik of Saint-Petersburg University. Law*, 2012, no. 4, pp. 77–79. (In Russian).
5. Goelzer D.L. Designing an FCPA Compliance Program: Minimizing the Risks of Improper Foreign Payments. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 1997, vol. 18, iss. 2, pp. 282–302.
6. Sharma S.K., Sengupta A., Panja S.C., Nandi T. Corruption Risk Assessment Methods: are View and Future Direction for Organizations. *ELK Asia Pacific Journal of Finance and Risk Management*, 2016, vol. 7, iss. 4, pp. 1–44.
7. Truntsevskiy Yu.V., Karpovich O.G. *Otsenka korruptsionnykh riskov kompanii* [Assessment of Corruption Risks of the Company]. Moscow, Infra-M Publ., 2017. 272 p.
8. Kazachenkova O.V. Anti-Corruption Settlement Mechanism Conflict of Interests in the Sphere of State Civil and Municipal Services. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2012, no. 3, pp. 109–112. (In Russian).

9. Chadaeva A.A. Corruption Risks in Public Procurement. *Molodoi uchenyi = Young Scientist*, 2018, no. 42 (228), pp. 146–150. (In Russian).
10. Porezanova E.V. Corruption Risks in the System State Procurement in Russia. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, 2015, vol. 15, iss. 4, pp. 363–367. (In Russian).
11. Astanin V.V. *Antikorrupcionnaya politika Rossii. Kriminologicheskie aspekty* [Anti-Corruption Policy of Russia. Criminological Aspects]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2014. 255 p.
12. Okhotsky E.V. (ed.). *Protivodeistvie korruptsii* [Combating Corruption]. 2nd ed. Moscow, Yurait Publ., 2015. 367 p.
13. Khlus A.M. Criminalistic Methods for Detecting Offenses that Create Conditions for Corruption. *Voprosy kriminologii, kriminalistiki i sudebnoi ekspertizy = Issues of Criminology, Forensics and Forensic Examination*, 2013, no. 1 (33), pp. 75–80. (In Russian).
14. Klim A.M. Corruption Risks: Definition, Nature, Classification. *Voprosy kriminologii, kriminalistiki i sudebnoi ekspertizy = Issues of Criminology, Forensics and Forensic Examination*, 2016, no. 1 (39), pp. 7–11. (In Russian).
15. Plyugina I.V. Anti-Corruption Legal Mechanisms in Education Sector. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2016, no. 12 (240), pp. 123–133. (In Russian).
16. Putilo N.V., Volkova N.S. (eds.). *Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo Rossii. Novaya vekha razvitiya* [Russian Educational Legislation. A New Milestone the Development]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2015. 480 p.
17. Plokhov S.V. *Protivodeistvie korruptsionnoi prestupnosti v sotsial'noi sfere (na primere zdavookhraneniya i obrazovaniya Volgogradskoi i Saratovskoi oblastei)*. Cand. Diss. [Counteracting crimes of corruption in the social sphere (using the example of healthcare and education sectors of Volgograd and Saratov Regions)]. Cand. Diss.]. Saratov, 2013. 278 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Соловьев Александр Александрович — первый заместитель по правовым вопросам проректора — руководителя аппарата ректора Санкт-Петербургского государственного университета, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация; e-mail: a.soloviev@spbu.ru.

Хуршудян Александр Леонович — начальник управления по организации приема Санкт-Петербургского государственного университета, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация; e-mail: a.khurshudyan@spbu.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Соловьев А.А. Комплекс мер антикоррупционной направленности в государственных и муниципальных учреждениях / А.А. Соловьев, А.Л. Хуршудян. — DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).256-267 // Всероссийский криминологический журнал. — 2020. — Т. 14, № 2. — С. 256–267.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Soloviev, Aleksandr A. — First Deputy for Legal Affairs to Vice-Rector — Chief of Staff of Rector, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, the Russian Federation; e-mail: a.soloviev@spbu.ru.

Khurshudyan, Aleksandr L. — Head of Enrollment Department, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, the Russian Federation; e-mail: a.khurshudyan@spbu.ru.

FOR CITATION

Soloviev A.A., Khurshudyan A.L. A complex of anti-corruption measures in state and municipal institutions. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2020, vol. 14, no. 2, pp. 256–267. DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).256-267. (In Russian).