

УДК 343.98

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-2-223-227

ПРОЕКТ КАРТЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ КАК СРЕДСТВО ВЫЯВЛЕНИЯ, РАССЛЕДОВАНИЯ И ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ[▲]

ГУЛИНА Елена Витальевна*

✉ gulinaalyona@mail.ru

Ул. Смолина, 24а, Улан-Удэ, Республика Бурятия,
670000, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы криминалистической профилактики коррупционных преступлений в сфере высшего образования. Проанализированы методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, а также предложены структурные элементы карт коррупционных рисков для работников указанной сферы. Процесс оценки таких рисков в целях подготовки подобных карт рекомендуется проводить при участии и с учетом мнения всех заинтересованных сторон, включая институты гражданского общества, экспертов. Такими экспертами могут и должны стать ученые и практикующие криминалисты. В статье проверена гипотеза и сформулировано предложение о создании криминалистами проектов карт коррупционных рисков с криминалистической и оперативно-розыскной составляющей. Назначение таких карт может быть двойным: краткая криминалистическая характеристика коррупционных преступлений в сфере высшего образования, адресованная следователям; средство правового просвещения как формы криминалистической профилактики данных преступных посягательств.

Ключевые слова: карта антикоррупционных рисков, коррупционные преступления, антикоррупционное просвещение, криминалистическая профилактика, высшее образование.

The Draft of the Anti-Corruption Risk Map as a Means of Detection, Investigation and Prevention of Corruption Crimes in Higher Education

Gulina Elena V.**

✉ gulinaalyona@mail.ru

24a Smolina st., Ulan-Ude, Republic of Buryatia,
670000, Russia

Abstract. The article deals with the problems of forensic prevention of corruption crimes in higher education. The methodological recommendations on the assessment of corruption risks are analyzed, and the structural elements of the maps of corruption risks for workers in this field are proposed. The process of assessing such risks in order to prepare such cards is recommended, including with the participation and taking into account the views of all stakeholders, including civil society institutions and experts. Scientists and practicing criminologists can and should become such experts. The article tested the hypothesis and formulated a proposal for the creation by criminologists of projects of corruption risk maps with a forensic and operational-search component. The purpose of such cards can be twofold: this is a brief forensic characterization of corruption crimes in higher education, addressed to investigators; it is a means of legal education as a form of forensic prevention of these criminal encroachments.

Keywords: anti-corruption risk map, corruption crimes, anti-corruption education, forensic prevention, higher education.

[▲] Работа выполнена при поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации НШ-4484.2018.6.

* Научный сотрудник лаборатории сравнительного правоведения Бурятского государственного университета.

** Researcher of the Laboratory of Comparative Law at Buryat State University.

По результатам общемирового опроса, образование входит в первую тройку сфер деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции (на первых двух позициях – судебная система и правоохранительные органы)¹. Как отмечается в криминалистических научных публикациях, множественные факты взяточничества в сфере высшего образования обусловлены как коррумпированностью общества и власти в целом, так и отсутствием интереса студентов к учебе, низкой заработной платой педагогов и другими причинами. К самым распространенным формам коррупции в этой сфере относятся незаконное вознаграждение при проведении промежуточной, семестровой и итоговой государственной аттестации студентов [3, с. 5].

Безусловно, наиболее эффективными средствами противодействия данным преступлениям, как и любым иным, является их профилактика. Потенциал науки криминалистики, ее частной теории криминалистической профилактики применительно к отдельным видам и группам преступлений явно не использован в полной мере.

Изучение уголовных дел о коррупционных преступлениях в сфере высшего образования, а также опрос практических работников и сотрудников вузов² показали, что данные коррупционные посяательства обусловлены правовым нигилизмом, а также недооценкой, а порой и полным непониманием субъектами правоотношений в сфере высшего образования типичных коррупционных рисков в указанной сфере. В литературе отмечается, что единообразное толкование термина «коррупционный риск» отсутствует, несмотря на то что он широко распространен в работах, затрагивающих вопросы противодействия коррупции в тех или иных сферах, а наиболее часто термин используется, когда речь заходит о государственной и муниципальной службе [2, с. 63].

А. Е. Помазуев определяет коррупционные риски как обобщенную оценку вероятности возникновения коррупции и ее угрозы общественным отношениям. Министерство труда и социальной защиты РФ (далее – Минтруд России) является одним из основных органов, осуществляющих методическое обеспечение в сфере противодействия коррупции [2, с. 65]. В своих Методических рекомендациях по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции³ Минтруд России рассматривает оценку коррупционных рисков как один из основных инструментов предупреждения коррупционных правонарушений. В указанных Методических рекомендациях констатируется, что оценка коррупционных рисков позволяет провести анализ реализуемых функций организации и установить конкретные административные процедуры, которые могут создавать условия для совершения коррупционных правонарушений служащими (работниками). Это в свою очередь позволяет принимать адресные меры, препятствующие реализации конкретных сложившихся на практике коррупционных схем, возникающих на разных уровнях принятия управленческих решений.

В рамках настоящего исследования выдвинута и проверена гипотеза о том, что категория «коррупционные риски» и процедура оценки коррупционных рисков во взаимосвязи с теорией криминалистической характеристики преступлений могут быть использованы как часть методологической основы криминалистического исследования, а после некоторого преобразования – применяться как инструмент, позволяющий: а) кратко изложить криминалистическую характеристику коррупционных преступлений в сфере высшего образования, б) создать криминалистические просветительские рекомендации и мероприятия как форму криминалистической профилактики.

¹ Влияние коррупции: взгляды тысячелетних голосов. URL: <http://widgets.weforum.org/partnering-against-corruption-initiative/>

² В ходе исследования было опрошено 25 следователей Следственного комитета РФ, имеющих стаж следственной работы не менее 5 лет, а также 38 сотрудников высших учебных заведений.

³ О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков: письмо Минтруда России от 25 дек. 2014 г. № 18-0/10/В-8980 (вместе с Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178382/f2919008cbae12ef5c2787d038aaa60b91fbb394 (далее – Методические рекомендации). В развитие этого документа были приняты Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=256539&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6569666892505941#028419614044236563>).

Для проверки гипотезы были тщательно изучены названные Методические рекомендации и корреспондирующие им документы, проведены опросы и анкетирование. С учетом важности указанного официального документа для целей настоящего исследования проанализируем его более подробно.

Методические рекомендации Минтруда определяют коррупционный риск как «возможность совершения коррупционного правонарушения, возникающая в условиях наличия коррупционных факторов», коррупционную схему – как «способ совершения коррупционного правонарушения»⁴. Перечисляются признаки, характеризующие коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций. Данный документ нередко оперирует криминалистическими научными категориями, такими как способ правонарушения (преступления), признаки преступления и др.

Процесс оценки коррупционных рисков в целях подготовки карт коррупционных рисков рекомендуется проводить в соответствии с основными принципами, к числу которых относится положение о привлечении заинтересованных сторон, под которым понимается участие и учет мнения всех заинтересованных сторон, включая институты гражданского общества, экспертов. Такими экспертами, полагаем, могут и должны стать ученые и практикующие криминалисты. В пункте 12 Методических рекомендаций прямо указано, что в состав рабочей группы по оценке коррупционных рисков могут привлекаться внешние эксперты и представители правоохранительных органов.

К числу основных функций рабочей группы относятся разработка и участие в реализации важнейшего документа – карты коррупционных рисков и мер по их минимизации. Проект этого документа, названный «Форма карты коррупционных рисков и мер по их минимизации», включен в приложение к Методическим рекомендациям (№ 4), в которых достаточно подробно представлена методология и методика создания карты коррупционных рисков и мер по их минимизации. Во многом это напоминает методологию и методику создания криминалистической характеристики коррупционных преступлений. Например, в документе предложена пошаговая схема проведения оценки коррупционных ри-

сков, включая анализ статистических данных, судебной практики, опрос предпринимателей, экспертов и иных лиц по предлагаемой здесь же анкете (приложение 2), получение информации от правоохранительных органов и многое другое. Такой подход во многом соответствует методологии создания видовой криминалистической характеристики.

На этапе реализации мер по минимизации выявленных коррупционных рисков используются следующие виды методов: правовые, организационные и профилактические. Как минимум последние два вида методов имеют существенную криминалистическую составляющую. В частности, в Методических рекомендациях в качестве метода указана проверка наличия возможной аффилированности между подконтрольным субъектом и служащими (работниками), проводимая уполномоченным подразделением органа (организации). Очевидно, что такая проверка не может быть в полной мере проведена сотрудниками организации (как правило, это кадровые подразделения) в силу отсутствия у них полномочий (равно как и образования, опыта правоприменения), имеющихся только у сотрудников правоохранительных органов.

Упомянутая «Форма карты коррупционных рисков и мер по их минимизации» содержит табличное описание следующих элементов: вид административной процедуры, вид коррупционной схемы, т. е. способа коррупционного правонарушения, наименование подразделения и должностей с коррупционными рисками и др. Эти данные имеют много общего с такими элементами криминалистической характеристики, как способ преступления, обстановка, данные о субъекте.

Как верно замечено авторами единственной известной нам методики разработки карты коррупционных рисков для работников сферы образования [1] (далее – методика разработки карты коррупционных рисков), руководитель образовательной организации, умеющий оценивать риски, может принимать эффективные решения даже в сложных ситуациях, так как у него возрастает чувство уверенности в своих действиях [1, с. 63–64].

Нами тщательно изучены и проверены результаты работы авторов указанной методики и принято решение использовать их в качестве

⁴ О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков ...

информационной основы. Однако при всем уважении к качеству и глубине исследования, проведенного коллегами, его результаты мы приводим с существенными оговорками, уточнениями и допущениями, сформулированными с учетом задач настоящего исследования. Так, мы не можем согласиться, что целью оценки коррупционных рисков является определение конкретных бизнес-процессов и деловых операций в деятельности образовательной организации, при реализации которых наиболее высока вероятность коррупционных правонарушений [1, с. 65]. Это скорее задача оценки. Цель – это все-таки профилактика коррупционных правонарушений в контексте настоящего исследования – коррупционных преступлений, а также эффективное антикоррупционное просвещение работников сферы высшего образования.

Основываясь на проведенных нами опросах и результатах изучения уголовных дел, отказных материалов и иных источников, мы скорректировали перечень процессов, имеющих высокие коррупционные риски, и уточнили их, изложив ближе к категории «способ преступления». Итак, к таковым процессам относится деятельность руководителей вуза (а иногда руководителей временных творческих коллективов), связанная: 1) с осуществлением закупок для нужд вуза; 2) с принятием участия в различных программах, проектах и грантах; 3) с осуществлением подбора и расстановки кадров; 4) с формированием фонда оплаты труда и т. д.

Следующим элементом карты может быть краткое описание способа (механизма) коррупционного преступления в сфере высшего образования⁵, связанного с тем или иным процессом, имеющим высокие коррупционные риски.

Так, осуществление закупок для нужд вуза может включать ряд способов преступной деятельности:

- мошенничество и иные хищения (ст.ст. 159, 160 УК РФ и др.), где руководитель вуза может быть признан соучастником;
- дача-получение взяток (ст.ст. 290–291² УК РФ) в форме так называемых откатов;
- злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) в интересах аффилированных юридических лиц и граждан;
- иные преступления.

В этом же разделе карты было бы полезным указывать не только статьи УК РФ, но и максимальный срок и размер наиболее строгого вида наказания за совершение преступлений.

Следующим элементом карты рисков могут быть те сведения, которые авторы методики разработки карты коррупционных рисков назвали «Индикаторы потенциальной коррупции» [1, с. 83]. Считаем, что этот информационный блок следовало бы назвать «Типичные следы и иные признаки преступлений, по которым правоохранительные органы выявят коррупционное деяние и привлекут к уголовной ответственности». Профилактическая ценность такой формулировки, думается, очевидна и более понятна целевой аудитории. И в то же время эту информацию нужно представить так, чтобы не раскрывать подробности криминалистической методики расследования и оперативно-розыскной деятельности.

Так, применительно к уже упомянутой сфере закупок для интересов вузов признаком вероятно совершаемого коррупционного преступления могут быть следующие данные:

- договор не заключается с продавцом, предложившим самую низкую цену;
- договор заключается с поставщиком без опыта работы, с единственным претендентом; один и тот же поставщик по множеству предложений;
- назначаются завышенные по отношению к рынку цены;
- в заявке указана обязательная марка продукции или редкая функция оборудования и т. п.

Следующим элементом проекта карты коррупционных рисков, не имеющим аналогов в подобных известных нам картах, может быть краткое описание средств и методов работы правоохранительных органов (кратко), виды оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, варианты помощи общественности следователям, направленные на выявление указанных следов, раскрытие и расследование соответствующих способов коррупционных преступлений. Тем самым будет продемонстрирована неотвратимость наказания за коррупционные преступления.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы и предложения. Полагаем, что примени-

⁵ Подробное описание способа недопустимо, поскольку может рассматриваться как некая инструкция по совершению преступления, а дальнейшее содержание карты – как средство уклонения от уголовной или иной юридической ответственности.

тельно к коррупционным преступлениям в сфере высшего образования (равно как и к иным видам коррупционных преступлений) проекты карт коррупционных рисков и мер по их минимизации могут быть эффективно сформированы криминалистами-разработчиками (учеными и практиками) на основе криминалистической характеристики и методики расследования соответствующих коррупционных преступлений. Подобного рода научные прикладные продукты с криминалистической составляющей, как показал опрос, весьма востребованы целевыми адресатами и не имеют аналогов. Они могут быть сформированы с учетом следующих положений:

1. Это должны быть именно проекты карт, поскольку они будут разработаны криминалистами в рамках предметной области своей науки, т. е. посвящены преимущественно преступным коррупционным рискам, а не любым коррупционным правонарушениям. Эти проекты, представленные криминалистами на рассмотрение соответствующих образовательных организаций, подлежат доработке сотрудниками уполномоченных подразделений (юристами, работниками кадровых служб и др.).

2. Назначение проектов карт может быть двуединым: краткое изложение особенностей криминалистической характеристики коррупционных преступлений в сфере высшего образования, адресованное следователям и иным представителям стороны обвинения в уголовном процессе; средство правового просвещения как формы криминалистической профилактики, адресованное работникам и учащимся вузов, а также широким слоям населения, вступающим в правоотношения в сфере высшего образования.

3. Проекты карт могут содержать криминалистическую, а также оперативно-розыскную, не секретную информацию, что существенно образом повышает превентивный эффект проекта.

В рамках настоящего исследования изучены некоторые из имеющихся и опубликованных карт коррупционных рисков, в том числе в сфере высшего образования⁶. На их основе, а также на основе указанных Методических рекомендаций и с применением эмпирических методов настоящего исследования нами составлены проекты нескольких карт преступных коррупционных рисков и мер по их минимизации для работников сферы высшего образования с криминалистической информационной составляющей.

Список литературы

1. Методика разработки коррупциогенной карты рабочего места руководителя образовательной организации / И. П. Воронцова, С. Д. Красноусов, В. В. Терешкова, Н. В. Хлонова. Красноярск : Тип. «Город», 2015. 148 с.
2. Помазюев А. Е. Коррупционные риски: понятие и значение для механизма противодействия коррупции // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 2. С. 62–69.
3. Христинина Е. В. Особенности расследования получения взятки в системе высшего образования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016. 21 с.

References

1. Vorontsova I. P., etc. *Metodika razrabotki korruptsiogennoi karty rabocheho mesta rukovoditelya obrazovatel'noi organizatsii* [Methodology for Developing a Corruption Map of the Workplace of the Head of an Educational Organization]. Krasnoyarsk, Gorod Printing House, 2015. 148 p.
2. Pomazuev A. E. *Korruptsionnye riski: ponyatie i znachenie dlya mekhanizma protivodeistviya korruptsii* [Corruption Risks: the Concept and Importance for the Mechanism of Fighting Corruption]. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»* – *Electronic supplement to "Russian Juridical Journal"*, 2016, no. 2, pp. 62–69.
3. Khristinina E. V. *Osobennosti rassledovaniya polucheniya vzyatki v sisteme vysshego obrazovaniya. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk* [Features of the Investigation of Receiving a Bribe in the Higher Education System. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Tyumen', 2016. 21 p.

⁶ См., напр.: *Карта коррупционных рисков Вологодского государственного университета*. URL: https://vogu35.ru/docs/antikor/pr_0972_11102017_karta_korrupt_risk.pdf