



АКАДЕМИЯ АЙТИ

www.academy.it.ru

Коррупция и антикоррупционная политика

*Презентации к учебному пособию
(Май, 2010 г.)*

Горбачева Анна Федоровна

Должность - преподаватель



Содержание курса



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Глава I. Коррупция: сущность, причины, негативные последствия

§ 1. История коррупции

- слайд № 4 - № 13

§ 2. Понятие и сущность коррупции *(определение, общая характеристика, содержание коррупционных отношений, основные виды коррупции)*

- слайд № 14 - № 43

§ 3. Причины коррупции

- слайд № 44 - № 48

Глава II. Антикоррупционная политика. Организационные основы, правовые и профилактические методы противодействия коррупции

§ 4. Антикоррупционная политика РФ

- слайд № 49 - № 63

§ 5. Организационно-правовые основы противодействия коррупции *(деятельность органов исполнительной и законодательной ветвей власти, правовое регулирование противодействия коррупции, основные меры по профилактике коррупции, ответственность за коррупционные правонарушения)*

- слайд № 64 - № 90

Глава III. Международный опыт и сотрудничество по противодействию коррупции

§ 6. Международный характер коррупции

- слайд № 91 - № 94

§ 7. Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах, примеры международного сотрудничества

- слайд № 95 - № 104

Глава IV. Предупреждение и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе как один из способов противодействия коррупции

- слайд № 105 - № 117



Глава I. Коррупция: сущность, причины, негативные последствия

§ 1. История коррупции

(слайд № 4 - № 13)

Многовековое противостояние коррупции как социальному злу



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Урукагина

(шумерский царь, 2319 — 2311 до нашей эры)

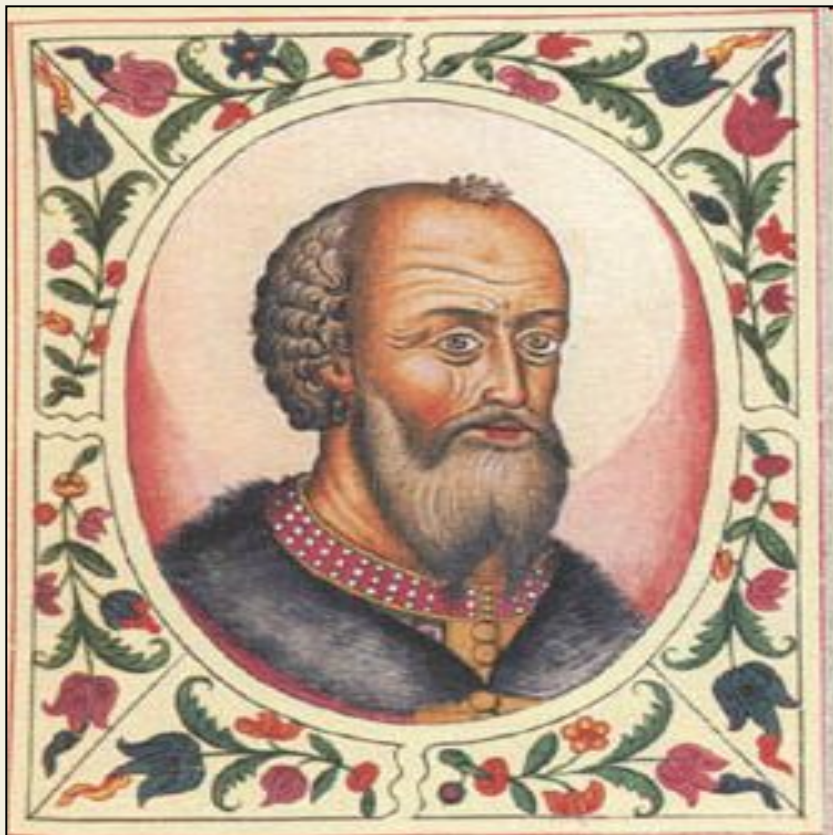
Был избран народным голосованием. Перед его избранием в качестве правителя в Лагаше (Месопотамия) население страдало от чрезмерных налогов, взимаемых алчными дворцовыми чиновниками, а также от незаконной конфискации частной собственности.

Реформа Урукагины заключалась в отмене всех этих злоупотреблений и даровании свободы для народа Лагаша.

История противодействия коррупции в России в допетровскую эпоху



АКАДЕМИЯ АЙТИ



**Васи́лий I Дми́триевич (30.12.1371 —
27.02.1425)
— великий князь
Московский и Владимирский с 1389 года**

«Двинская уставная грамота»

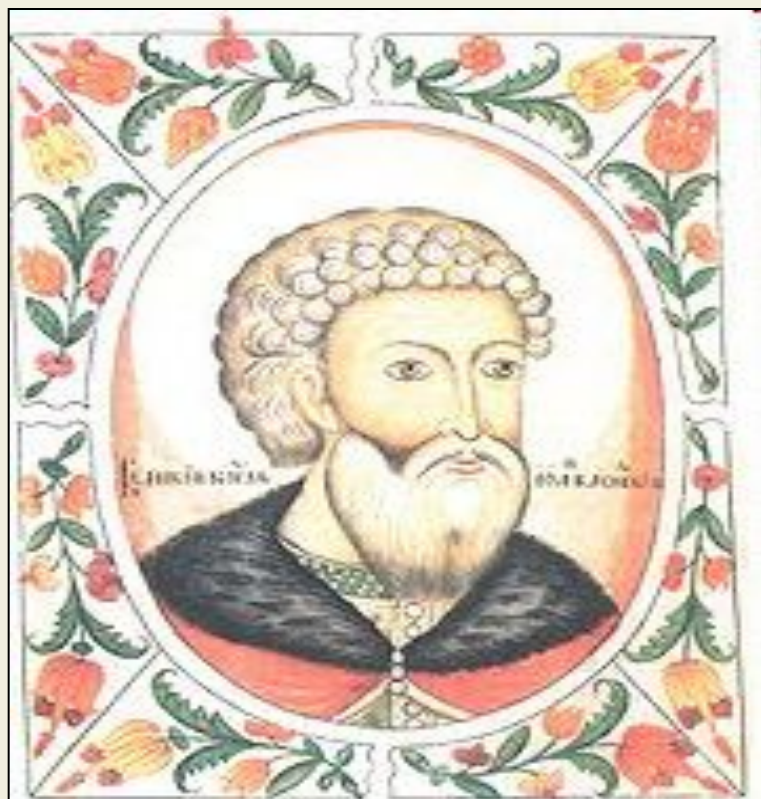
Статья 6 гласит:

«А самосуда четыре рубли; а
самосуд, то: кто изымав татя с
поличным, а посул себе возмет, а
наместники поведаются по
заповеди, ино то самосуд; а
опрочь того самосуда нет».

История противодействия коррупции в России в допетровскую эпоху



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Иван III Васильевич
(известен также как Иван Великий;
22 января 1440 — 27 октября 1505) —
великий князь московский с 1462 по 1505 год,
Портрет из «Царского титулярника» (XVII
век).



Судебник 1497.
Лист из рукописной книги к.XV-н.XVI вв.

История противодействия коррупции в России в допетровскую эпоху



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Алексея Михайловича Романова, (19 марта 1629 — 29 января 1676) — второй русский царь из династии Романовых (14 июля 1645 — 29 января 1676), Портрет конца XVIII - начало XIX вв. Государственный Эрмитаж (Санкт-Петербург)



1648 г. Соляной бунт на Красной площади. Э. Лисснер

Это была реакция на политику правительства боярина Бориса Морозова. При нём во время проведения экономической и социальной политики получили развитие коррупция и самоуправство, значительно возросли налоги. С целью снять напряжение правительство Морозова решило частично заменить прямые налоги косвенными. Некоторые прямые налоги были снижены и отменены, но в 1646 году дополнительной пошлиной были обложены активно используемые в быту товары в том числе и соль

© yladimir bolot



История противодействия коррупции в России в допетровскую эпоху



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Судебник 1497 г.

Система преступлений в уголовном праве (согласно судебнику)

- Преступления против Церкви;
- Государственные преступления;
- Преступления против порядка управления: в том числе, дача ложных свидетельских показаний, ложное обвинение («ябедничество»);
- Преступления против благочиния: в том числе, продажа краденного или чужого имущества, обложение пошлинами освобождённых от неё лиц и т. д.
- Должностные преступления: в том числе, лихоимство (взяточничество, вымогательство), неправосудие (заведомо несправедливое решение дела), подлоги по службе, воинские преступления;
- Преступления против личности;
- Имущественные преступления; в том числе, кража, грабеж, мошенничество;

История противодействия коррупции в России в допетровскую эпоху



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Судебник 1497 г.

Система наказаний в уголовном праве (согласно судебнику)

- Смертная казнь (в 36 случаях) — повешение, отсечение головы, четвертование, сожжение (по делам религиозным и по отношению к поджигателям), а также «заливание раскалённого железа в горло» за фальшивомонетничество;
- Телесные наказания — разделялись на членовредительные (отсечение руки за кражу, клеймение, урезание ноздрей и т. д.) и болезненные (битьё кнутом или батогами);
- Тюремное заключение — сроки от 3 дней до пожизненного заключения. Содержание заключённых было за счёт родственников или подаяния;
- **Ссылка** — наказание для «высokородных» лиц. Была следствием опалы.
- **Бесчестящие наказания** — также применялись для «высokородных» лиц: «отнятие чести», то есть лишение званий или понижение в чине. Мягким наказанием этого типа был «выговор» в присутствии людей того круга, к которым относился правонарушитель.
- **Штрафы** — назывались «продажа» и назначались за преступления, нарушающие имущественные отношения, а также за некоторые преступления против жизни и здоровья человека (за увечье), за «понесение бесчестья»; **за «лихоимство» в качестве основного и дополнительного наказания.**
- **Конфискация имущества** — как движимое, так и недвижимое имущество (иногда и имущество жены преступника и его взрослого сына). Применялось **к государственным преступникам, к «лихоимцам», к чиновникам, злоупотреблявшим должностным положением.**

Борьба с коррупцией в эпоху Петра I



АКАДЕМИЯ АИТИ



1. Создание системы фискальных органов (1711 г.);
2. Указ о воспрещении взяток и посулов (1714 г.);
3. Введение для государственных чиновников фиксированного жалованья;
4. Введение смертной казни за получение взятки.



«Коррупционеры петровской эпохи»:

1. Св. князь А. Д. Меншиков, 2. Граф Б. П. Шереметев; 3. Князь М. П. Гагарин

Наступлению на коррупцию в послепетровской России



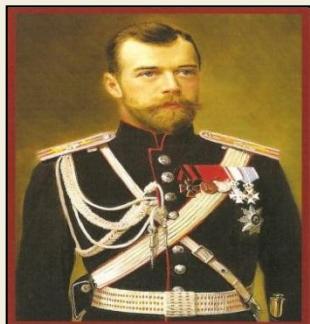
АКАДЕМИЯ АЙТИ



При Екатерине II – возобновление активных антикоррупционных мероприятий, в том числе возвращение денежного содержания «государевым людям»



При Николае I – секретное расследование в целях выявления губернаторов, не берущих взятки
(выявлено только двое: киевский губернатор Фундуклей и ровенский губернатор Радищев)



При Николае II – ряд громких разоблачений коррупционеров
(в частности, осуждение военного министра Сухомлинова)

Противостояние коррупции в советский и переходный период 90-х годов XX века



АКАДЕМИЯ АЙТИ

1. Декрет «О взяточничестве» - май 1918 г.;
2. Декрет «О борьбе со взяточничеством» - август 1921 г.;
3. В период руководства страной И. В. Сталиным за злоупотребление служебным положением применялась смертная казнь;
4. В период руководства страной Н. С. Хрущевым официального признания коррупции не было. Коррупция определяется как «порождение эксплуататорского общества» - закрытое письмо ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» - март 1962 г.;
5. В период руководства страной Л. Н. Брежневым в 1980 г. официально зафиксированы более 6000 случаев взяточничества. Коррупция приобретает системный характер;
6. Антикоррупционная деятельность после распада СССР:
 - за период с 1991 – 2005 гг. принято более 270 НПА;
 - принятые НПА характеризуются как «точечные удары»;
 - отмена в 1991 г. смертной казни за получение взятки (по мнению ряда экспертов, это может быть расценено как снятие последнего барьера перед «тотальным наступлением» коррупции в середине – конце 90-х годов XX века).



Глава I. Коррупция: сущность, причины, негативные последствия

§ 2. Понятие и сущность коррупции

(слайд № 15 - № 43)

Определения коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Определения в научной литературе

1. коррупция – это социально-правовое или криминалистическое явление, которое охватывает ряд преступлений, представляющих злоупотребление государственностью властью и иными должностными полномочиями для получения материальной и иной выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп –
Лунев В. В.

2. коррупция представляет собой «...порчу или коррозию власти путем ее подкупа» –
Богданов И. Я., Капилина И. П.

3. коррупция – это ...социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах –
Волженин Б. В.

Определения, даваемые в нормативных правовых актах

1. коррупция - это «...злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях» - ООН, 1995 г.

2. коррупция – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами...», а также совершение перечисленных выше действий «...от имени и в интересах юридического лица» -
Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ

Многообразие подходов рассмотрения коррупции



WWW

АКАДЕМИЯ АЙТИ

с юридической точки зрения

—
преступление, связанное с
использованием служебного
положения в корыстных
целях

Юридический подход
—
доминирующий

с экономической точки зрения
рассматривается исходя из
финансовых потерь, размера
материального ущерба, наносимого
неправомерными действиями

Коррупция

С позиций управления
(менеджмента)
-нарушение управленческого
механизма, регламентированного
нормами законодательства

С позиций социологии -
общий дефект системы, при котором
устанавливаются и действуют
неформальные связи в экономике,
госуправлении, в деятельности
политических институтов,
формируется
рынок «коррупционных услуг»

Коррупция как социальное явление



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Классификация подходов А. С. Быстровой и М. В. Сильвестресс - 2000 г.

Конвенциональный (нравственно- философский) подход	Коррупция – патологическое явление; поведение, обусловленное мотивацией получения «личной выгоды за общественный счет». Патологичность связывается с «порчей» властных институтов. Особенностью коррупции является невозможность ее полного искоренения. Главная задача – минимизация коррупции.
Ревизионистский подход	Коррупция – это «болезнь развивающихся обществ», возникающая как результат незавершенных реформ. С позиций ревизионистов, коррупция способна выполнять «позитивные» интеграционные функции при ускорении развития рыночных отношений и бюрократизации в целях устранения патримониального господства и традиционных форм групповой солидарности.
Экономический подход	Коррупция – это форма социального обмена. При этом доходы от коррупционной деятельности являются частью «транзакционных издержек».
Ортодоксально- марксистский подход	Коррупция – это следствие и болезнь капиталистического общества. В настоящее время данный подход не актуален, так как наличие коррупции было зафиксировано и в странах соцлагеря.

Коррупция как социальное явление



АКАДЕМИЯ АЙТИ

*Классификация подходов В. И. Добренькова и Н. Р. Исправниковой –
МГУ им. М. В. Ломоносова, 2009 г.*

Подход I	Коррупция – злоупотребление властными полномочиями в целях личного обогащения. Незаконные действия носят латентный характер (выделяются государственная и административная коррупция, низовая и верхушечная коррупция)
Подход II	Коррупция – это вид социально-экономических отношений, при которых существует либо рынок коррупционных услуг, либо коррупция представляет собой системное явление.
Подход III	Коррупция – это набор «универсальных стратегий поведения больших социальных групп» (стратегия «захват бизнеса», стратегия «захват власти»)
Подход IV	Коррупция – это общий дефект системы, явление, распространенное на уровне государства, социума, правовой системы, экономики. Это «мера социальной неэффективности», проявляющаяся в «точках соприкосновения между властью и обществом».

Содержание коррупционных отношений



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Модель Р. Мертона (США)

Наличие **неофициальных управленческих структур**, осуществляющих **фактическое, но негласное руководство**. Особенность – возмездный характер принимаемых решений

Основные функции неформальных лидеров («лидеров-боссов»)	Виды «оплаты» за содействие «лидеров-боссов»
Оказание помощи наименее социально защищенным слоям населения	Голоса избирателей
Содействие представителям мелкого и крупного бизнеса	Денежные вливания, финансирование
Формирование каналов социальной мобильности	Безусловная преданность и лоббирование интересов в официальных органах
Оказание помощи по легализации бизнеса	Денежные вливания, финансирование

Наиболее типичные коррупционные отношения современной России



АКАДЕМИЯ АИТИ



1. Совместительство государственных и муниципальных служащих в коммерческих структурах;
2. Учреждение коммерческих структур и создание для них «условий благоприятствования»;
3. Участие в приватизации государственных предприятий;
4. Получение вознаграждения за покровительство или попустительство по службе;
5. Использование государственного и муниципального имущества в личных целях;
6. Обеспечение конкурентных преимуществ отдельным коммерческим структурам, участвующим в конкурсных торгах.

Основные формы проявления коррупционных отношений



Взятничество;
Подкуп;
Вымогательство;
«Откаты»;
Сговор в личных корыстных интересах;
Воровство, присвоение и растрата государственного имущества;
Непотизм (кумовство);
Фаворитизм (оказание покровительства приближенным);
Манипуляция регулятивными функциями;
Клиентизм и патронаж (предоставление услуг за поддержку электората);
Электоральные нарушения (прямая покупка голосов избирателей)

Объяснение сути коррупционных отношений



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Подход № 1 – «Рациональный»:

Коррупционер принимает «экономически обоснованное» решение на основе сравнения величины риска и потенциальных благ



Минимальный риск
раскрытия;
значительный период
времени для
получения
законного дохода

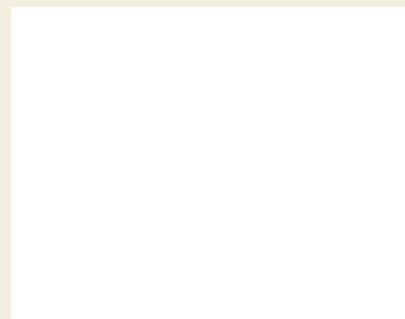
Значительный
размер
материальных благ
и
минимальный
период
времени их
получения

Формула Р. Клитгаарда:
 $K = M + П - O$,
где *K* – коррупция,
M – власть монополий,
П – произвольность решения,
O – ответственность

Подход № 2 – Институциональный.

Коррупция – это контрактное взаимодействие «экономических агентов», целью которого является получение личной выгоды за счет злоупотребления должностными полномочиями.

Коррупционные отношения – **это отношения в рамках сделки.**

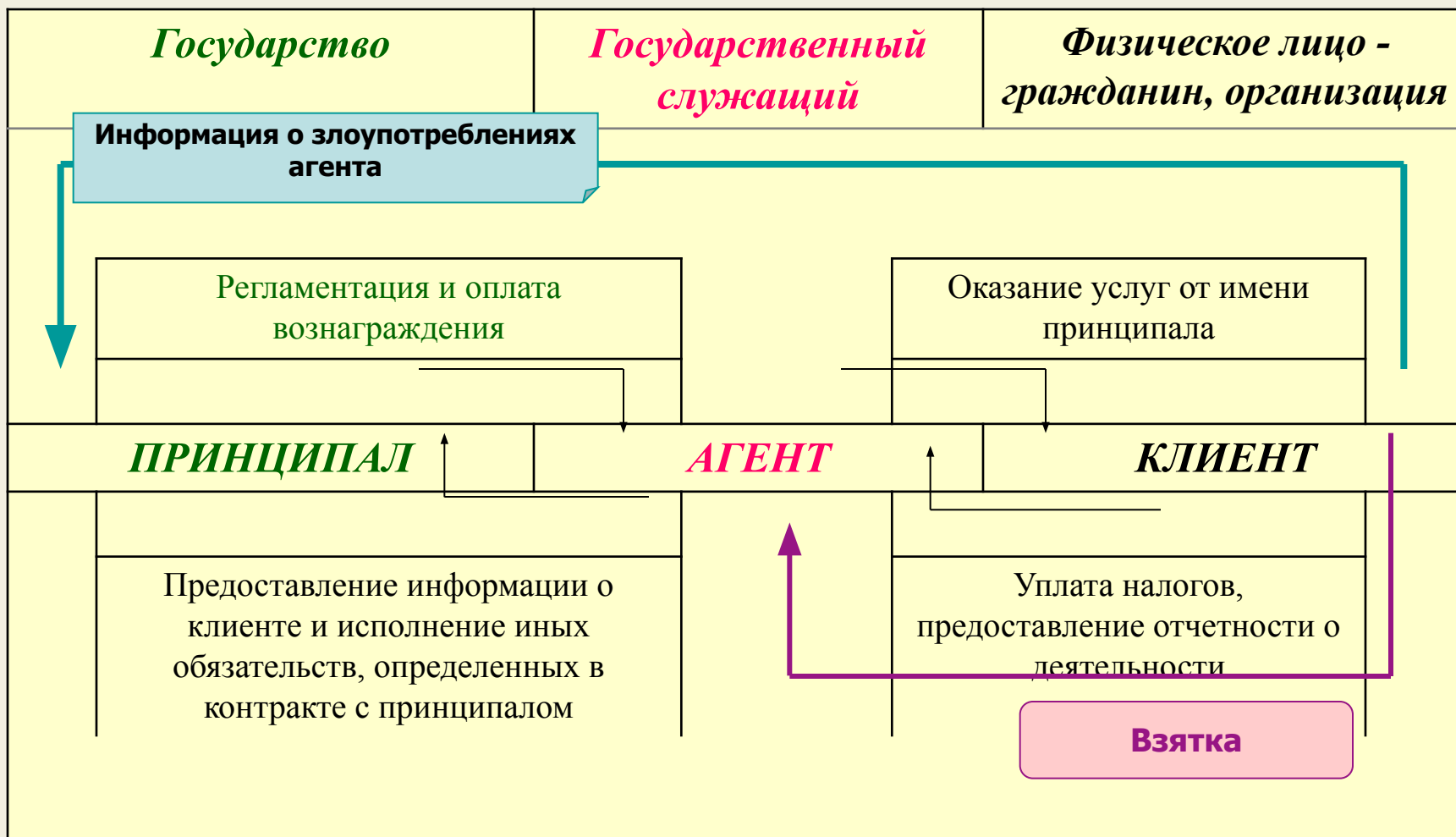


Объяснение сути коррупционных отношений



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Модель С. Роуз-Аккерман



Основные виды коррупции (консолидированная классификация)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

№ п.п.	Наименование критерия	Вид коррупции
1	Сфера деятельности	<u>Государственная или административная коррупция</u> (субъект - государственные и муниципальные служащие). <u>Деловая коррупция</u> (субъекты – должностные лица коммерческих организаций; а также взаимоотношения в соответствии со схемой взаимодействия «государственные или муниципальные служащие – члены бизнес-сообщества»). <u>Бытовая коррупция</u> (субъекты – частные лица и организации как «потребители услуг». Целью совершения коррупционных действий является решение проблем в сферах здравоохранения, образования, а также в сферах, связанных с оказанием иных «услуг». При этом услуги могут предоставляться как частными компаниями, так и государственными органами, учреждениями). <u>Политическая коррупция</u> (субъект – политические деятели).

Основные виды коррупции (консолидированная классификация)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

№ п.п.	Наименование критерия	Вид коррупции
2	Иницилирующее лицо	<u>Вымогательство или экстротивная коррупция</u> (инициатор – должностное лицо, вышестоящий руководитель; характеризуется вынужденностью действий во избежание реального или потенциального ущерба зависимого лица). <u>Подкуп или инвестиционная коррупция</u> (инициатор – «проситель»; характеризуется действиями на получение потенциальной выгоды в «нужное время и в нужном месте»). <u>Трансактивная коррупция</u> (взаимная заинтересованность сторон. В рамках соглашения каждый участник получает «прибыль» от результатов коррупционной сделки. Закрепление статуса «инициирующей стороны» не имеет значения. Принципиальное наличие взаимного согласия).

Основные виды коррупции (консолидированная классификация)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

№ п.п.	Наименование критерия	Вид коррупции
3	Цель	<u>Ускоряющая коррупция</u> (сокращение сроков исполнения обязанностей должностным лицом; потребность в «ускорении» возникает при решении административных вопросов и/или разрешении бытовых проблем). <u>Тормозящая коррупция</u> (полное или частичное неисполнение должностных обязанностей, в том числе «затягивание» сроков принятия управленческого решения в интересах третьего лица. Применяется для создания дополнительных временных барьеров)
4	Уровень распространения коррупционных отношений	<u>Коррупция верхнего звена или «верхушечная коррупция»</u> (субъект – высшие должностные лица, политические лидеры). <u>Коррупция низового звена или «низовая коррупция»</u> (субъект – должностные лица среднего и низового уровня. Является самым массовым видом. Прежде всего прослеживается в рамках бытовой, деловой и административной коррупции). <u>Международная коррупция</u>

Основные виды коррупции (консолидированная классификация)



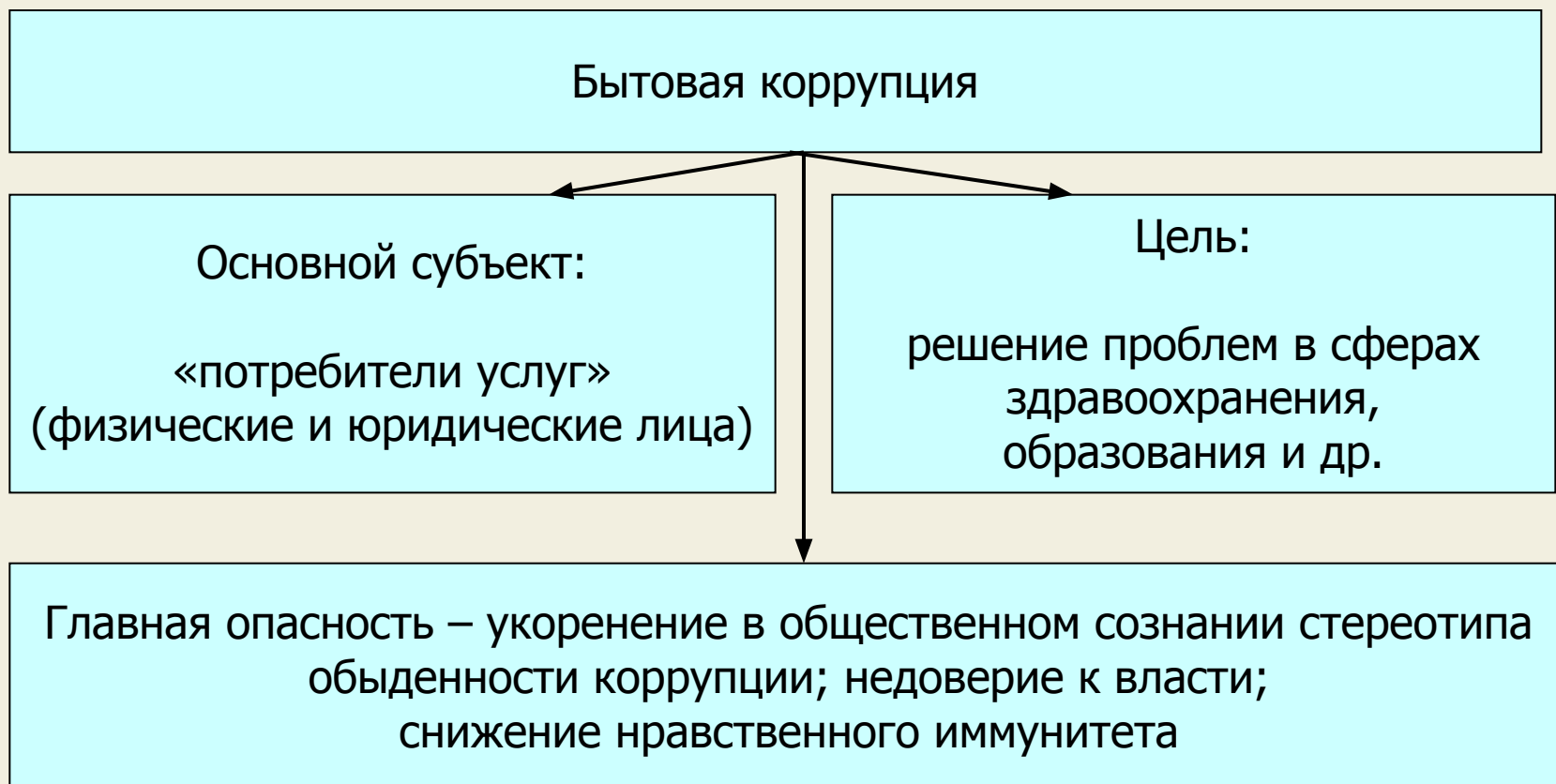
АКАДЕМИЯ АЙТИ

№ п.п.	Наименование критерия	Вид коррупции
5	Показатель регулярности совершения коррупционных действий	<u>Эпизодическая</u> (не носит регулярного характера). <u>Институциональная</u> (носит систематический, регулярный характер). <u>Клептократия</u> (является неотъемлемым элементом при реализации властных полномочий).
6	Степень централизации коррупционных отношений	<u>Централизованная или внутренняя</u> (носит регулярный характер, задействованы должностные лица внутри одной организации). <u>Децентрализованная или внешняя</u> (может быть охарактеризована как «индивидуальная сделка» между частным и должностным лицом).

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Бытовая коррупция

№ п.п.	Сегмент рынка бытовой коррупции в РФ (данные по итогам 2005 г.)	Объем рынка в млн. долл. США
1	Получение <u>бесплатной медицинской помощи</u> в поликлинике, больнице	401,1
2	Школа: поступить в нужную школу и успешно ее окончить, обучение	92,4
3	<u>ВУЗ</u> : поступить, перевестись из одного ВУЗа в другой, экзамены и т.п.	583,4
4	Пенсии: оформление, пересчет и т.п.	7,9
5	Решение проблем в связи с <u>призывом на военную службу</u>	353,6
6	Работа: получить нужную или обеспечить продвижение по службе	143,4
7	Земельный участок: приобрести (для дачи или ведения своего хозяйства)	84,4
8	Социальные выплаты: оформление прав, пересчет и т.п.	80,3
9	<u>Жилплощадь</u> : получить и (или) оформить юридическое право на нее	298,6
10	Получить услуги по ремонту, эксплуатация жилья	15,6
11	Добиться справедливости <u>в суде</u>	209,5
12	Получить помощь и защиту в милиции	29,6
13	Получить регистрацию по месту жительства, паспорт, загранпаспорт	87,7
14	Урегулировать ситуацию с <u>автоинспекцией</u> (получение прав, техосмотр, дорожное движение и т.п.)	183,3

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Бытовая коррупция – показатели массового характера на основе данных социологических опросов 2006 г. и 2008 г. (ВЦИОМ)

Вопрос – «Приходилось ли Вам давать деньги, подарки людям, от которых зависело решение ваших проблем?»	% от общего числа опрошенных	
	2006 г.	2008 г.
Да, и нередко	19	20
Да, но это были единичные случаи	34	28
Нет, не приходилось никогда	45	47
Вопрос – «Если да, то при каких обстоятельствах это происходило?»	% от общего числа опрошенных	
	2006 г.	2008 г.
При общении с работниками медицины	51	52
При общении с работниками образования	29	36
При общении с сотрудниками ГАИ	31	28
При общении с сотрудниками милиции	16	14
При поиске, устройстве на работу	10	11
При попытке оформить земельные, приватизационные, наследственные дела	10	9

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Деловая коррупция

Основные субъекты:

должностные лица коммерческих
организаций;
государственные и муниципальные
служащие

Цель:

решение организационных проблем;
снятие административных барьеров;
получение необоснованных льгот

По итогам 2005 г.:

годовой объем рынка деловой коррупции - **316 млрд. долл. США;**
средний размер взятки 1-му должностному лицу – **135,8 тыс. долл. США.**

В 2006 г. объем рынка деловой коррупции
превысил государственный бюджет РФ в 2,5 раза

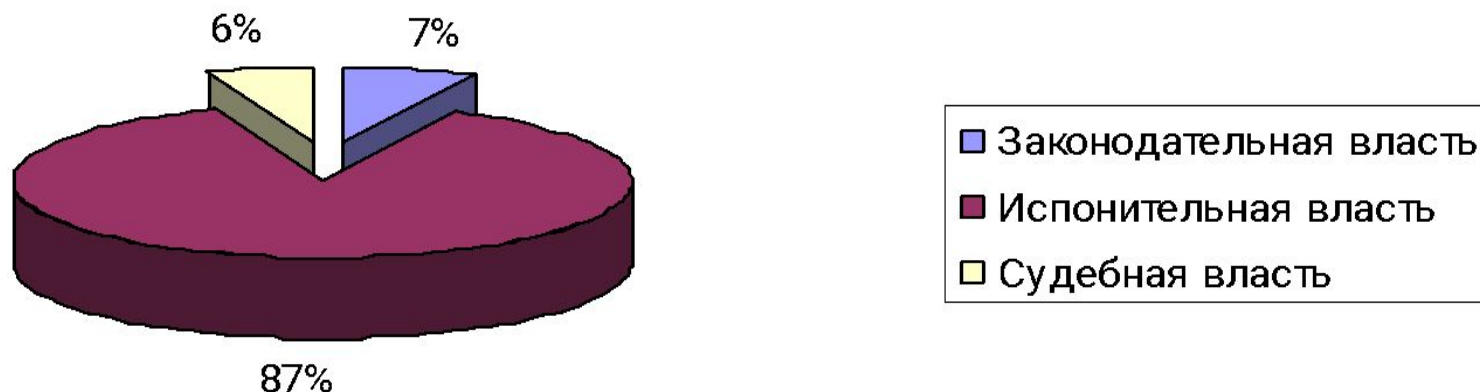
Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Деловая коррупция

Распределение коррупционных потоков по ветвям
власти (2005 г.)



Почти **90%** доходов от коррупционных сделок приходится на органы исполнительной власти

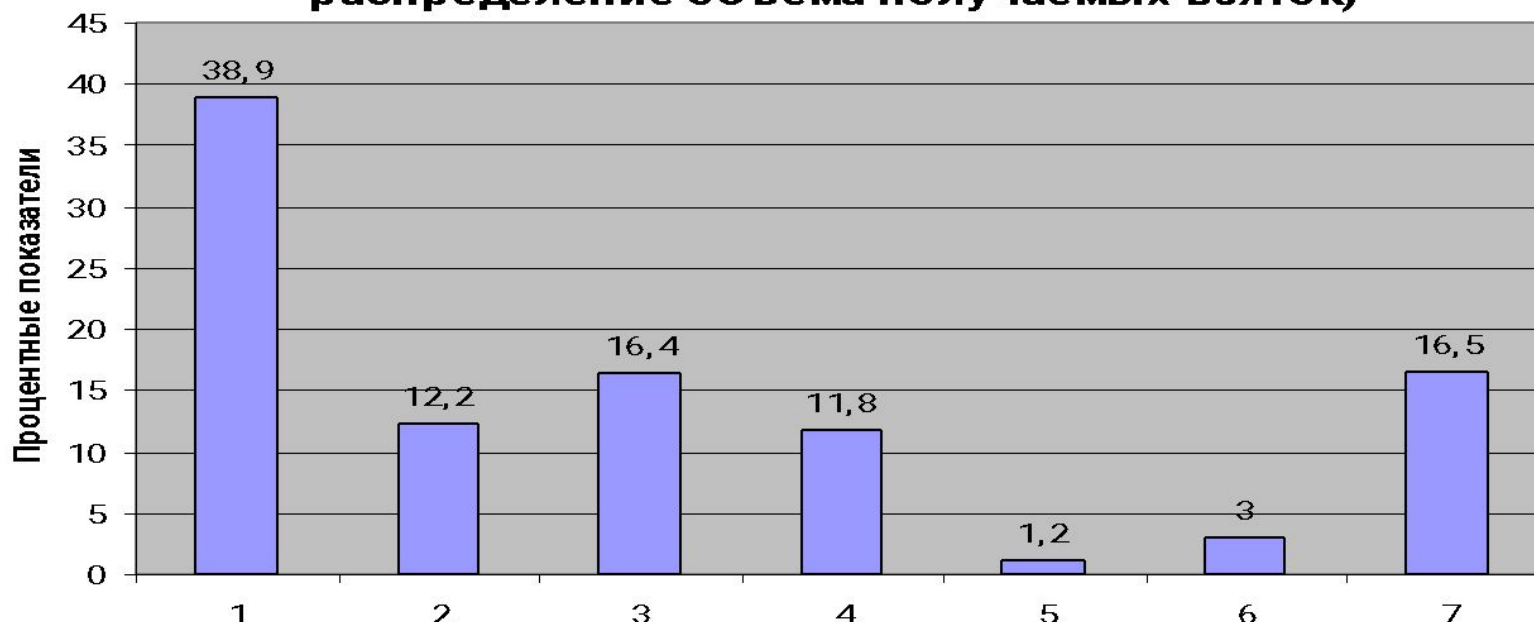
Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Деловая коррупция

**Показатели уровня коррумпированности органов
исполнительной власти 2005 г. (процентное
распределение объема получаемых взяток)**



Органы исполнительной власти, где 1 - "надзорные и контрольные ведомства", 2 - "налоговые органы", 3 - "лицензирующие органы", 4 - "таможенные органы"; 5 - "правоохранительные органы"; 6 - "иные органы"; 7 - показатель ответа "Затрудняюсь сказать"

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Государственная или административная коррупция

Субъекты
государственные
и
муниципальные
служащие

Характеризуется
намеренным
внесением искажений
в процесс исполнения
существующих
законов, правил

Цель
предоставление
преимуществ
«государственным и
негосударственным
действующим лицам»
- Формулировка В. И. Добренкова и
Н. Р. Исправниковой

Наиболее
типичные
проявления

Взятки проверяющим органам

Произвольное предоставление
льгот и преференций

**Перераспределение материальных
ресурсов и должностей** среди ближайшего
окружения

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АИТИ

Государственная или административная коррупция

**Взяточничество – самое
распространенное
проявление коррупции**

12 000 случаев получения взятки
за 6 мес. 2009 г. в РФ

**Наиболее коррумпированными
являются:**

1. налоговые органы;
2. таможенные органы;
3. пожарная инспекция;
4. органы санитарного контроля;
5. органы эпидемиологического контроля;
6. суды;
7. вооруженные силы РФ.

«Основания получения»

1. Доступ к инсайдерской информации;
2. «Победа» в конкурсах на выполнение подрядных работ и/или поставку продукции;
3. Выделение квот на использование природных ресурсов;
4. Получение лицензий;
5. «Ускорение» оформления документов

**Наибольший вред любому государству наносит «верхушечная» коррупция
ввиду неэффективного использования средств государственного бюджета, что
приводит к**

**завышению стоимости товаров,
работ и услуг (как результат «отката») и к**

росту инфляции

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Политическая коррупция

Субъекты:
политические деятели;
руководители
Политических партий

Риск политической коррупции
наиболее значителен
в странах с
тоталитарным режимом

Особенность:
под власть коррумпированных
структур подпадает
значительная часть населения.
Наносит вред национальным
интересам любого государства

**Сдерживающий фактор
политической коррупции**

=

Демократия

Угроза 1

Государственные ресурсы

рассматриваются как
**«частная
собственность»**
руководителя-клептократа

Ключевой принцип

экономической политики
–
личная выгода
руководителя и
ближайшего окружения

Угроза 2

Государство
приобретает **мафиозные черты**
ввиду
сращения высших должностных лиц и
криминальных структур

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Политическая коррупция

Политический лоббизм



«lobbi» - кулуары; Место рождения – Английский парламент;
Дата рождения – XVII век

XIX век, США, период правления Улисса Симпсона Гранта, 18 президента США
Классическое закрепление смысла термина лоббизм



продвижением или торможением принятия решений
в интересах отдельных лиц или социальных групп

Цивилизованн ый лоббизм

1946 г.; США,
Закон «**Federal
Regulation
of Lobbying Act**»

1995 г.; США,
Закон
«**Lobbying Disclosure
Act**»

1. для лоббистов обязательная **регистрация**;
2. лоббисты предоставляют **финансового отчета**
4-е раза в год;
3. **запрещено** использование **федеральных средств**

Закреплено на федеральном уровне:

1. **max** стоимость **подарка** от лоббистов = **100 долл.**;
2. **max гонорар** законодателя за публичное
выступление = **2000 долл.**

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Политическая коррупция

Цивилизованный лоббизм



В Евросоюзе лоббизм как наднациональное явление появился в ходе проведения первых прямых выборов в Европарламент- 1979 г. В настоящее время развит в сельском хозяйстве; горной промышленности; металлургии. Всего в Брюсселе насчитывается около 15 000 лоббистов. Около 2 600 групп интересов имеют постоянные офисы.

Цивилизованный лоббизм в России отсутствует

«Парламентский лоббизм» — осуществление ~~давления~~, активное влияние

на государственных чиновников, парламентариев или иных влиятельных лиц
с целью принятия ими **решений** в пользу тех, чьи интересы представляют лобби.

Это может касаться **принятия (непринятия) закона** или иного акта, **размещения** (получения) **государственных заказов, защиты определенных лиц от наказания** и т.п.

**Причина № 1:
отсутствие
законодательной базы**

**Причина № 2:
Общегативное
восприятие
понятия «лоббизм»,
ассоциация с коррупцией**

*(Определение Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.
Конституционное право России: энциклопедический словарь, 2002 г.)*

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Политическая коррупция

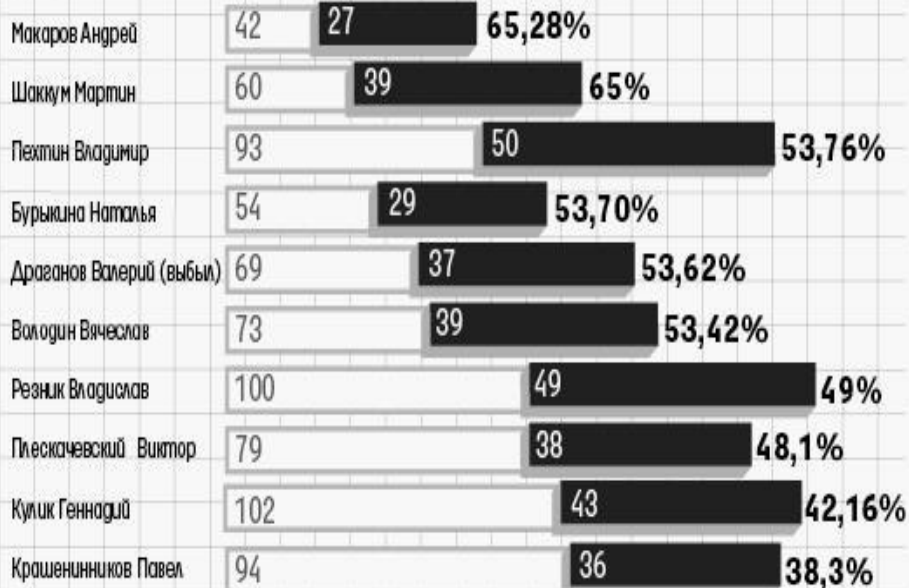
Лоббизм в России существует de-facto

Лучшие лоббисты Госдумы IV созыва

КПД, %

Внесено законопроектов

Принято



ИСТОЧНИК: ЦЕНТР ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОБЛЕМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ

Результаты исследования
«Лучшие лоббисты
Государственной Думы ФС РФ IV созыва»,
проведенного Центром по изучению
проблем взаимодействия бизнеса и власти
Lobbying.ru
под научным руководством к.п.н.,
доцента кафедры политического
консалтинга и избирательных
технологий ГУ-ВШЭ П. А. Толстых
(данные опубликованы в 2007 г.)

Семь из 10 лидеров списка «лобби», заявили,
что **выступают в интересах**
не конкретных компаний,
а всей страны.

Эффективность работы и лоббизма
— это не одно и то же (Макаров А.).

Принятие законопроекта
— коллегиальное решение,
лоббирование ничего не определяет
(Крашенинников П.)

Характеристика основных видов коррупции (сфера проявления)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Политическая коррупция

Доверие населения к власти
(госорганы, политические лидеры,
высшие должностные лица
государства)

**Легитимность
власти**

**Эффективность
реализации
властных полномочий**

Показатель положительной оценки и уровня доверия к институту президентства

Примечание

Апрель 2006 г.

октябрь-декабрь
2007 г.

июль 2009 г.

Данные отражают отношение респондентов в период
руководства В. В. Путина - с 04.2006 г. – по 12.2007 г.;
Д. А. Медведева – апрель 2009 г.

77%

82%-83%

72%

Показатель положительной оценки и уровня доверия к Правительству РФ

Апрель 2006 г.

ноябрь 2008 г.

июль 2009 г.

Повышение уровня доверия к Правительству с ноября
2008 г. и его последующий рост связан с
привлекательностью личности В. В. Путина.

34%

53%

55%

Показатели уровня доверия к органам законодательной власти по состоянию на 2008 г.

Орган власти (должностное лицо)	Доверяют (%)	Не доверяют (%)
Руководитель, губернатор региона	48	30
Совет Федерации ФС РФ	31	36
Государственная Дума ФС РФ	29	46

Системный характер российской коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

Показатель уровня коррупции РФ по данным «Transparency International»

2005 г.		2006 г.		2007 г.	
Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
126 (из 163 стран)	2,4	121 (из 163 стран)	2,5	143 (из 180 стран)	2,3



**«Надо что-то делать, хватит ждать!
Коррупция превратилась в системную проблему.
Этой системной проблеме мы обязаны противопоставить
системный ответ»- Д. А. Медведев, май 2008 г.**

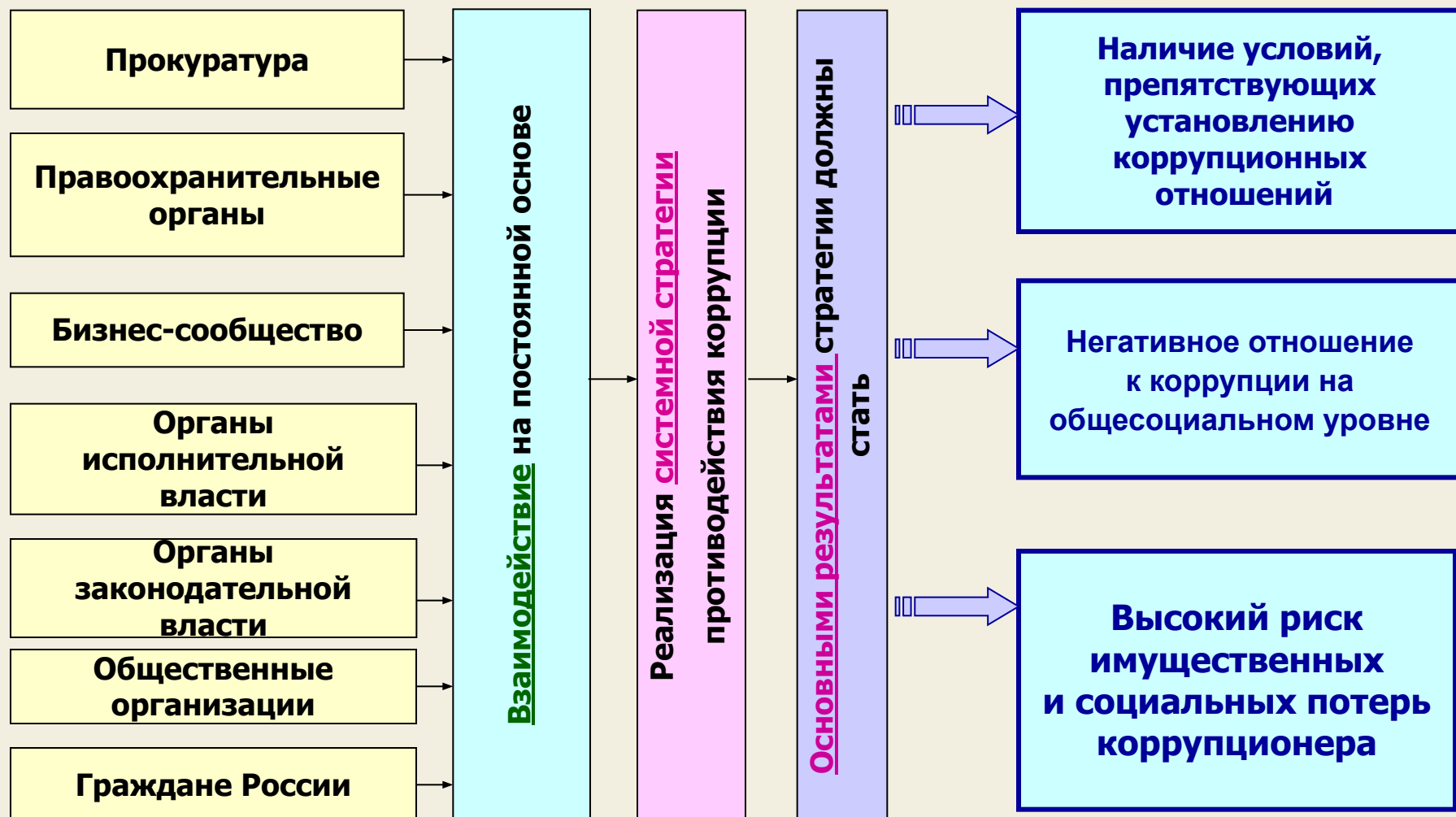
Мнение россиян об уровне коррумпированности современной России (по данным исследований ВЦИОМ)

Сентябрь 2008 г.	74% россиян	в России высокая и очень высокая степень распространения коррупции
	23% россиян	в России коррумпировано все общество
Январь 2009 г.	58% россиян	коррупцию победить невозможно
	4-е место	в рейтинге национальных угроз (после безработицы и алкоголизма)

Системный характер российской коррупции требует системного подхода в борьбе с ней



АКАДЕМИЯ АИТИ



Системная стратегия по устранению причин коррупции и созданию условий, препятствующих её возникновению



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Политическая сфера	Экономическая сфера	Социальная сфера	Совершенствование управленческих технологий в госсекторе
Развитие политической ответственности – конкуренция политических партий; прозрачной финансирования и процедуры голосования; соблюдение правил по предотвращению конфликта интересов	Развитие конкуренции в частном секторе – реструктуризация монополий; прозрачность корпоративного менеджмента; расширение прав бизнес-ассоциаций; снижение барьеров выхода на рынок	Расширение возможностей участия гражданского общества	1. Соблюдение открытых регламентов; 2. Прозрачность бюджетного финансирования; 3. Прозрачность государственного администрирования

Системность коррупции может быть устранена только в случае сведения к нулю возможности совершения коррупционных действий во всех сферах жизнедеятельности социума.



Глава I. Коррупция: сущность, причины, негативные последствия

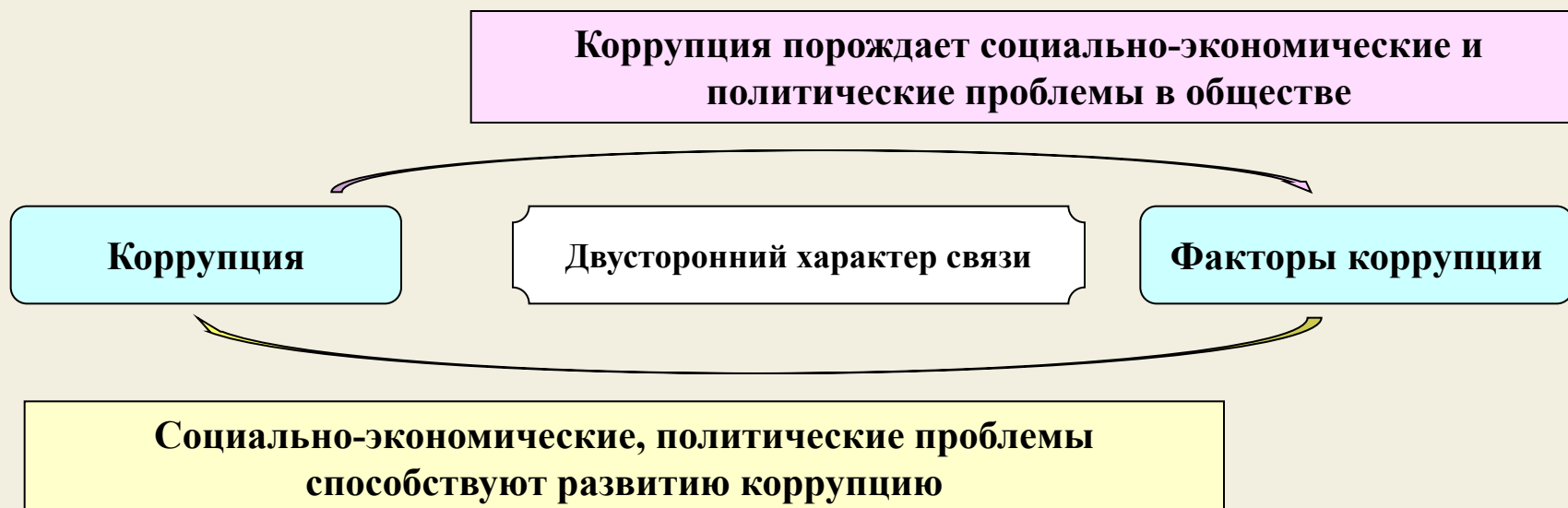
§ 3. Причины коррупции ***(слайд № 45 - № 48)***

Причины (факторы) коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Категория № 1:	Категория 2:
Причины общего характера - не связаны с государственными и национальными особенностями; - присутствуют в странах с тоталитарным режимом правления и в переходный период, а также в демократических странах	Специфические причины конкретного государства (в частности России)
1. Социально-политические проблемы; 2. Экономические проблемы (кризис); 3. Модернизационные изменения.	





Причины (факторы) общего характера в странах с тоталитарным режимом правления и в переходный период обусловлены:

**Слиянием
власти и экономики**

**Установлением жесткой
централизации**

**Высоким уровнем
политической
нестабильности**

**Неразвитостью
гражданского
общества**

**Отсутствием
прозрачности
принятия решений**

Особенности, порождаемые политической нестабильностью



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Специфические российские причины коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

I. Негативное «наследство» советского прошлого

1. **Ориентированность** системы управления на **личностный аспект**:
«личная преданность – гарантия успешной карьеры»;
2. **Ориентированность** на «защиту государственных интересов»
(рассматривалось как защита системы)
в противовес правам и законным интересам человека и гражданина;
3. **Неразвитость правового сознания**;
4. **Слабость судебной системы** как результат практики применения «партийного квазиправа»

II. Резкое вхождение в рыночную экономику

1. **Бесконтрольная приватизация** государственной собственности, в большинстве случаев представлявшая собой «незаконный передел»;
2. **Проникновение «диких рыночных отношений» в бюджетную систему** (денежные зачеты; необоснованные иностранные заимствования; заключение госконтрактов на заведомо невыгодных условиях);
3. **«Экономическая окрашенность» политического лоббизма**;
4. **Резкое снижение нравственного иммунитета чиновников** ввиду их правовой, социальной и экономической незащищенности

К 2000 г. в РФ наличествовали **все «общие» факторы коррупции + специфические факторы**, что привело к системному характеру коррупции



Глава II. Антикоррупционная политика. Организационные основы, правовые и профилактические методы противодействия коррупции

§ 4. Антикоррупционная политика РФ (слайд № 50 – № 63)



Антикоррупционная политика РФ



АКАДЕМИЯ АИТИ

Составная часть государственной политики

представляет собой комплексную систему ограничений коррупции, базирующуюся на принципе «сквозного проникновения» антикоррупционных норм в НПА

суть - противопоставление «симметричных» мер противодействия каждому набору коррупциогенных факторов

стратегическая цель –
перевод коррупции в разряд высокорисковых явлений;
перевод коррупционных действий в разряд невыгодных
для каждого участника коррупционной сделки

ключевые
принципы
антикоррупционной
политики

системность

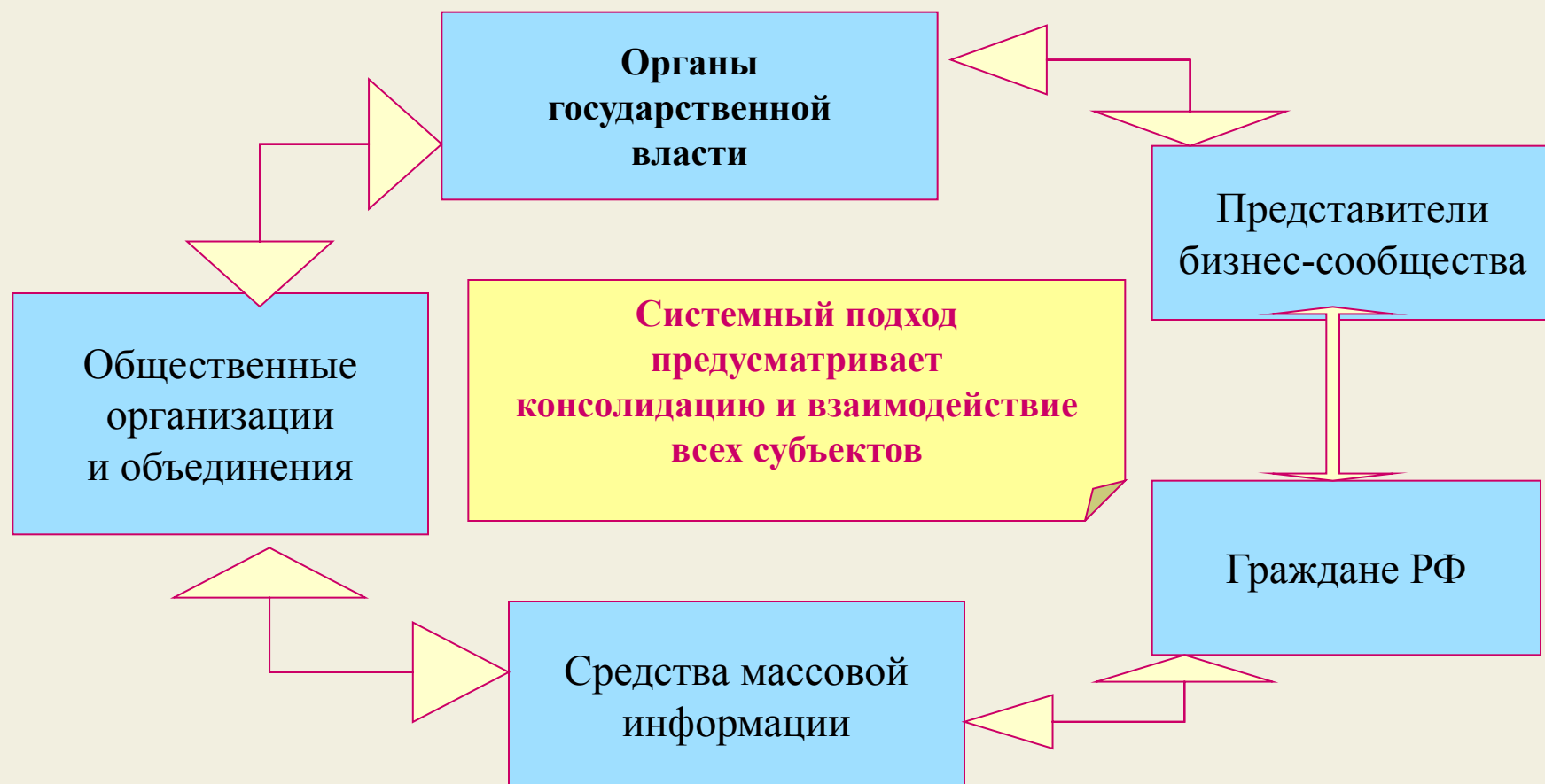
превентивность в целях повышения
эффективности

практическая реализуемость

Основные субъекты антикоррупционной политики РФ



АКАДЕМИЯ АИТИ



Первые шаги по реализации антикоррупционной политики РФ



АКАДЕМИЯ АИТИ

1992 г.	Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»
1997 г.	Указ Президента РФ о борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок
2003 г.	Концепция административной реформы на 2003 – 2004 гг. (первый этап реформирования, благодаря которому были созданы предпосылки комплексной модернизации системы государственного управления)
2005 г.	Концепция административной реформы на 2006 – 2010 гг. (второй этап реформирования, <u>предусматривающий наличие отдельного антикоррупционного блока мер – «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции»</u>)

Благодаря **НПА**, принятым до **2006 г.** был **запущен**
механизм борьбы с коррупцией.

Модель «точечных ударов» против коррупции переросла
в модель «системного взаимодействия»

Причины включения антикоррупционного блока в Концепцию административной реформы



АКАДЕМИЯ АЙТИ

1. **89 место** в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2004 – 2005 гг.;
2. **нижние позиции рейтинга** по показателям **эффективности** государственного управления согласно индексу GRICS;
3. **40 место** из 48 возможных **по степени закрытости** системы исполнительной власти по состоянию на 2005 г.;
4. заявление более **76% россиян** о личном опыте «столкновения» **с проявлением коррупции** при взаимодействии **с государственными органами**;
5. **болезненность темы коррупции**, обозначенная в Послании Президента РФ (2005 г.).



В ы я в л е н н ы е п р о б л е м ы

Избыточность функций государственных органов

**Значительное число административных ограничений
предпринимательской деятельности**

Непрозрачность и противоречивость контрольно-надзорных функций

Низкая эффективность системы государственных закупок

**Повышенный коррупционный риск в органах исполнительной власти
ввиду высокой интенсивности непосредственных контактов с
физическими и юридическими лицами**

Антикоррупционный блок Концепции административной реформы



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Действия, направленные на устранение выявленных проблем

Оптимизация функций надзора и контроля, исключение «дублирования»;
запрет на проведение государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно несколькими органами разных уровней власти

Упрощение разрешительных процедур и сокращение лицензируемых видов деятельности + введение системы мониторинга за качеством товаров, работ и услуг

Внедрение механизма **экспертизы НПА**

Оптимизация бюджетного процесса

Формирование системы контроля за соблюдением законодательства в области закупок

Разработка и внедрение **пакета антикоррупционных НПА**

Деперсонализация взаимодействия физических и юридических лиц **с**
государственными служащими

Ратификация международных антикоррупционных конвенций

Национальный план противодействия коррупции (2008 г.)



АКАДЕМИЯ АИТИ

- первый программный документ антикоррупционной политики РФ;
- впервые закрепил долгосрочные перспективы по противодействию коррупции;
- принятие Национального плана стало началом реализации системной модели противодействия коррупции, предусматривающей разработку и введение в действие федеральных законодательных актов, содержащих общие нормы «антикоррупционных стандартов».

Комплексный доход антикоррупционной политики,
заложенный в Национальном плане

Устранение условий,
способствующих коррупции

Совершенствование
государственного
управления

Формирование негативного
отношения к коррупции и
её проявлениям

Борьба с конкретными проявлениями
коррупции (административное наказание,
уголовное преследование)

Повышение риска и снижение уровня
выгодности коррупционных сделок
для их участников

Реформирование государственной службы и реализация антикоррупционной политики РФ



АКАДЕМИЯ АИТИ

Реформирование госслужбы в части
противодействия коррупции предусматривает

Создание и поддержание
**ОПТИМАЛЬНЫХ
МЕХАНИЗМОВ**

поступления

прохождения

государственной службы

На основе

Высокого профессионализма
(в том числе наличия правовых знаний)

Высоких нравственных стандартов
служебного поведения

Сформированных должностных
регламентов и контроля
за их исполнением

Обеспечения достойного уровня
денежного содержания,
социальных гарантий

Применения мер стимулирования
исходя из результативности
деятельности

Национальная стратегия противодействия коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

Принята в соответствии с
Указом Президента РФ от
13.04.2010 № 460

(принятие осуществлено одновременно
с новой редакцией Национального
плана противодействия коррупции
на 2010-2011 гг.);

Является закреплением
концептуального и
общеорганизационного
подхода по противодействию
коррупции;

Принятие обусловлено
необходимостью
консолидации усилий органов
государственной власти,
институтов гражданского
общества, физических и
юридических лиц;

С момента принятия основной
целью противодействия
коррупции является
искоренение причин и
условий, порождающих
коррупцию.

Основные направления реализации Национальной стратегии

1. обеспечение участия институтов гражданского общества;
2. повышение эффективности деятельности органов государственной власти;
3. внедрение инновационных технологий в целях повышения объективности и прозрачности принятия управленческих решений и межведомственного взаимодействия;
4. устранение коррупциогенных факторов;
5. расширение системы правового просвещения;
6. повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;
7. совершенствование работы подразделений кадровых служб государственных органов;
8. разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменительной практики;
9. распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных нормативными правовыми актами, направленными на предупреждение коррупции и др.

Национальная стратегия противодействия коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Решение задачи по противодействию коррупции должны осуществляться за счет

- А) оперативного **приведения положений НПА** в соответствии с требованиями федеральных **законов по противодействию коррупции**;
- Б) **контроля за исполнением** действующего законодательства;
- В) **кадрового обеспечения**;
- Г) оказания **содействия СМИ** по объективному освещению положения дел в области противодействия коррупции;
- Д) обеспечения **неотвратимости ответственности** за коррупционные правонарушения и др.

Особенности Национального плана противодействия коррупции на 2010-2011 годы



АКАДЕМИЯ АИТИ

**Конкретизация мер противодействия коррупции с учетом действующей
антикоррупционной правовой базы.**

Реализация конкретизированных мер до конца 2011 г., в том числе:

**Усиление контроля
за соблюдением
законности и правопорядка**

**Обеспечение действенного
функционирования комиссий
по соблюдению требований
к служебному поведению
и урегулированию
конфликта интересов**

**Повышение уровня
ответственности
государственных служащих
и руководителей
коммерческих структур**

**Анализ действующего законодательства.
Приведение законодательства в соответствие с
требованиями международного права.
Принятие новых антикоррупционных НПА**

**Проведение совещаний с руководителями
кадровых служб по профилактике
коррупционных правонарушений**

**Финансирование создания и внедрения в систему
госслужбы инновационных технологий**

**Организация и проведение среди населения
исследований в целях оценки уровня
коррупции и эффективности принимаемых мер**

Вклад субъектов антикоррупционной политики в противодействие коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Органы государственной власти

*Обеспечение легитимности власти через
реформирование механизмов реализации властных
полномочий в рамках следующих направлений:*

- прозрачность выборов;
- контроль законотворческого процесса и устранение коррупциогенных факторов;
- введение в действие и контроль исполнения НПА по вопросам ответственности за получение преступных доходов; соответствия крупных расходов должностных лиц задекларированным ими доходам; соблюдения ограничений на работу в коммерческих структурах государственных и муниципальных служащих;
- укрепление системы правоохранительных органов и судов;
- разработка и внедрение ведомственных антикоррупционных программ с учетом профессиональной специфики;
- присоединение РФ к международным правовым актам; участие РФ в международном антикоррупционном сотрудничестве.

Вклад субъектов антикоррупционной политики в противодействие коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Представители бизнес- сообщества	Участие в установлении легитимных «правил игры», способствующих развитию конкуренции и минимизации уровня низовой коррупции
Общественные организации и объединения, граждане РФ	Установление социально-партнерских отношений между властью и гражданским обществом, обладающим наибольшей заинтересованностью в обуздании коррупции. Активизации общественного контроля за деятельностью государственных органов и отдельных должностных лиц (в том числе деятельность в составе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов).
	Деятельность общественных организаций и объединений в рамках «антикоррупционного альянса» осуществляется в: - сборе и анализе данных о коррупции; - рассмотрении жалоб; - консультировании по методам противодействия коррупции; - оказании правовой поддержки и др.

Вклад субъектов антикоррупционной политики в противодействие коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ





Глава II. Антикоррупционная политика. **Организационные основы, правовые** **и профилактические методы** **противодействия коррупции**

§ 5. Организационно-правовые основы противодействия коррупции

(слайд № 65 – № 90)

Организационно-правовые основы противодействия коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

**Деятельность органов исполнительной и законодательной
ветвей власти по противодействию коррупции**

Организационные основы противодействия
коррупции закреплены в

**Национальном плане
противодействия коррупции
от 31.07.2008
(первичное закрепление)¹**

**Федеральном законе
от 25.12.2008 № 273-ФЗ
«О противодействии коррупции»**

**Национальной стратегии противодействия коррупции и
Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы
(утверждены Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460)**

¹В настоящее время действующим является Национальный план,
утвержденный Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460

Ключевые направления организационной деятельности по противодействию коррупции

**Координация
и контроль**

**Экспертная оценка и
совещательность**

**Реализация и
финансовое обеспечение**

**Ключевые функции высших должностных лиц и государственных органов
при реализации указанных направлений**

Президент

**Определяет основные направления государственной политики,
определяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти**

ФС РФ

Обеспечивает разработку и принятие законов

Правительство РФ

**Распределяет функции между федеральными органами
исполнительной власти**

**Генеральный
прокурор РФ**

Координирует деятельность правоохранительных органов

Счетная палата РФ

**Обеспечивает противодействие коррупции в вопросах,
связанных с формированием и расходованием бюджета**

**Специальные
координационные органы**

**Обеспечивают процесс координации деятельности
органов государственной власти и местного самоуправления**

**Федеральные органы, органы
субъектов РФ и местного самоуправления**

**Осуществляют противодействие коррупции
в пределах своей компетенции**



Основные международные документы, регулирующие вопросы противодействия коррупции, ратифицированные в РФ

1. Конвенция Советов Европы о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20.04.1959;
2. Конвенция о получении за границей доказательств по гражданским или торговым делам от 18.03.1970;
3. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993;
4. Конвенция Совета Европы об отмыывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 08.11.1990;
5. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999;
6. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15.11.2000;
7. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003;
8. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999 *(согласно пп. 2) п. 11 Национального плана противодействия коррупции на 2010-2011 годы Министерство иностранных дел РФ в срок до 01.06.2011 должно представить в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции предложения о целесообразности подписания данной конвенции).*

Общая характеристика основных международных антикоррупционных актов



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 как ключевой международный антикоррупционный правовой акт

- | | |
|----|--|
| 1. | Отражает социально-правовую природу коррупции. |
| 2. | В преамбуле зафиксирована общемировая озабоченность угроз, порождаемых коррупцией (дестабилизация, повышение социально-политической напряженности, проблемы экономического характера). |
| 3. | Определяет перечень основных мер по противодействию коррупции (без конкретизации механизма их реализации). |

Конвенция Совета Европы по уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999

- | | |
|----|--|
| 1. | Дан общий подход к квалификации уголовных преступлений; |
| 2. | Содержит нормы по наложению ответственности за злоупотребление влиянием в корыстных целях, отмывание доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений. |

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 04.11.1999

- | | |
|----|---|
| 1. | Закрепляет право «жертвы» коррупционных действий на получение компенсации; |
| 2. | Закрепляет право судебной защиты для «жертв» коррупционных действий, а также признание недействительными сделок, совершенных в результате коррупционных преступлений. |

Составы преступлений, зафиксированные в Конвенции ООН и Конвенциях Совета Европы



АКАДЕМИЯ АЙТИ

- **подкуп** национальных должностных лиц;
- **подкуп** иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;
- **подкуп** в частном секторе;
- **использование служебного положения** в корыстных целях;
- **злоупотребление влиянием** в корыстных целях;
- **отмывание доходов** от преступлений;
- **хищение имущества** публичным лицом;
- **незаконное обогащение**;
- **хищение имущества** в частном секторе;
- **преступления**, касающиеся операций со счетами;
- **покушение на совершение перечисленных выше действий.**

Конвенция ООН и Конвенции Совета Европы:

1. содержат общий подход к определению уровня ответственности за совершение коррупционных преступлений;
2. предусматривают уголовную ответственность для физических и юридических лиц.

Нормы о конфискации преступных доходов и средств их получения

1. зафиксированы в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности;
2. общее требование об обеспечении механизма конфискации определено в ст. 31 Конвенции ООН;
3. конфискация также предусмотрена и для преступных доходов, которые были частично или полностью преобразованы в другое имущество; для прибыли, полученной от коррупционных доходов (Конвенция ООН);
4. конфискованные активы подлежат возврату в страну их происхождения (Конвенция ООН, ст. 51, 53 - 55, 57 – имеет особую значимость для России)

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» - основной НПА по вопросам противодействия коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

Содержит понятийный
аппарат

Определяет:

- а) основные принципы противодействия коррупции;
- б) организационные основы противодействия коррупции;
- в) ключевые направления деятельности государственных органов

коррупция (ст. 1) – это ... злоупотребление служебным положением и полномочиями, получение и дача взятки, коммерческий подкуп или иное незаконное использование должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения или предоставления материальной выгоды как для самого лица, так и для третьих лиц...

противодействие коррупции (ст. 1) – это ... деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, институтов гражданского общества, физических и юридических лиц по выявлению и устранению причин коррупции; по борьбе с коррупцией; по минимизации последствий коррупционных правонарушений.

Фиксирует
правовую
основу
противодействия
коррупции в РФ
(без конкретизации)

- | | |
|---|--|
| 1. Конституция РФ; | 2. Федеральные конституционные законы; |
| 3. Международные договоры РФ; | 4. Федеральные законы РФ; |
| 5. Указы Президента РФ; | 6. Постановления Правительства РФ; |
| 7. НПА федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также муниципальные правовые акты | |

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ
«О противодействии коррупции» - основной НПА по
вопросам противодействия коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Законом закреплены принципиальные позиции по:

1. **Субъектам** антикоррупционной деятельности;
2. **Включенности** РФ в систему **международного противодействия** коррупции (ст. 4);
3. **Организационным основам** противодействия коррупции (ст. 5);
4. **Профилактическим мерам** (ст. 6);
5. Направлениям **повышения эффективности** противодействия коррупции (ст. 7);
6. Ключевым **обязанностям государственных и муниципальных служащих** (ст. 8);
7. **Ответственности** физических и юридических лиц (ст. 13 – ст. 14)

Пакет антикоррупционных НПА РФ



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Принятие продиктовано вступлением в силу Национального плана противодействия коррупции от 31.07.2008 и последующей его реализацией.

Помимо Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ ключевыми национальными антикоррупционными НПА можно считать:

1. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
2. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции»;
3. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537, утвердивший Стратегию национальной безопасности РФ до 2020 г.;
4. Указы Президента РФ от 18.05.2009 № 557 и № 559, касающиеся предоставления сведений о доходах государственных служащих и др.

В разряд НПА, содержащих антикоррупционную направленность, также следует отнести:

1. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации»;
3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
4. Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»;
5. Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации» и др.

Национальным планом по противодействию коррупции, Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ и последующими НПА, принятыми в их развитие, в РФ была сформирована правовая база (основа) по противодействию коррупции. В настоящее время решается вопрос по совершенствованию антикоррупционной правовой базы и внедрению антикоррупционных норм в действующие НПА.

Основные меры по профилактике коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

Повышение нравственного иммунитета и уровня правосознания

Общая задача
профилактических мер

Недопущение и/или минимизация проявлений коррупции

Задача по повышению
нравственного иммунитета
и уровня правосознания

Формирование нетерпимого отношения к коррупции
и ее проявлениям на общесоциальном уровне

Актуальность задачи озвучена в 2008 г. в итоговом Докладе Общественной палаты за 2007 г. В докладе состояние нравственности в РФ было определено как «деградация общественного сознания и морали»...., которые в немалой степени способствуют широкомасштабному распространению коррупции; отмечено укоренение циничных взглядов на интересы России и пренебрежение к своему народу в массовом сознании.

Неэкономические причины проникновения коррупции во все сферы общественной жизни
(позиция Общественной Палаты РФ):

1. **Пропаганда** в СМИ **бездуховности и насилия**;
 2. **Культивирование пренебрежительного отношения** к традиционно российским универсальным нравственным ценностям (совесть, справедливость, коллективизм, взаимная ответственность);
 3. Формирование в качестве образцов для подражания «успешных» людей.
- При этом **мерилом «успешности» является размер денежных средств** (капитал), независимо от способов его получения.

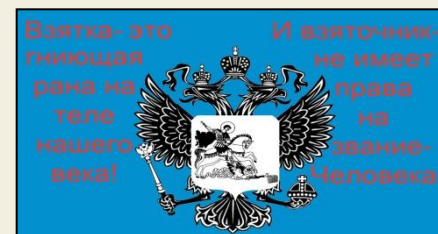
Приоритетные меры предупредительно-профилактического характера



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Антикоррупционное правовое просвещение граждан РФ	Цель – восполнение у граждан РФ пробелов в области правовых знаний. Ожидаемый результат – включенность граждан РФ в борьбу против коррупции. Пример – издание и массовое распространение на бесплатной основе книжек-памток серии «Библиотечка антикоррупционера».
Антикоррупционные передачи в СМИ	Цель – изменение вектора общественного восприятия коррупции: от безразличия к негативной оценке. Возможность реализации поставленной цели – СМИ сохраняют за собой роль «четвертой власти». Примеры – «Человек и закон» и др.; конкурс «СМИ против коррупции».
Государственная и региональная поддержка антикоррупционных общественных организаций	Цель – консолидация общества в борьбе с коррупцией и оказание содействия по выявлению случаев коррупции и злоупотребления служебным положением (в том числе при взаимодействии с правоохранительными и судебными органами без вмешательства в их деятельность). Пример общественных организаций – МОО «Комитет по борьбе с коррупцией» и др

Примеры антикоррупционных плакатов, созданных студентами ЮУрГУ, 2009 г. (совместный проект ГУВД г. Челябинска и ЮУрГУ)



Приоритетные меры предупредительно-профилактического характера



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Организация и проведение международных антикоррупционных форумов	Задача – демонстрация нетерпимости к коррупции на региональном, федеральном и международном уровнях. Периодичность – ежегодно. Участники – высшие должностные лица страны, представители общественных организаций, деятели науки и культуры, представители правоохранительных органов. Примеры – Международная антикоррупционная конференция при содействии ОЭСР, ООН, ОБСЕ, ГРЕКО, Совета Европы, Трансперенси Интернешнл (Казахстан, 2009); антикоррупционный гражданский форум Краснодарского края (2009 г.). <i>План – проведение конференций и семинаров, посвященных 10-тию Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности.</i>
Развитие системы бесплатной юридической помощи жертвам коррупции	Оказывается – правоохранительными органами и общественными организациями. Правовая основа оказания помощи – Постановления Правительства РФ от 25.12.2009 № 1029 и от 03.12.2009 № 991. Пример оказания оперативного оказания помощи – Online-проект «Скорая антикоррупционная помощь».
Введение в государственные образовательные стандарты учебных дисциплин антикоррупционной направленности	Реализация 2-х блоков образовательных программ антикоррупционной направленности: Блок № 1 – образовательные программы среднего и высшего профессионального образования (основы правовых знаний и формирование общенегативного отношения к коррупции); Блок № 2 – образовательные программы для государственных гражданских служащих и муниципальных служащих.

Антикоррупционная экспертиза как один из основных правовых барьеров коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

Антикоррупционная экспертиза –
одна из мер превентивных мер

Антикоррупционная экспертиза –
ключевой барьер коррупции

Потребность в создании
правового барьера

← Объем коррупции в РФ по итогам 2006 г.
составлял сумму = 240 млрд. долл. США

Показатели правового фактора коррупции в РФ
(мнение населения, зафиксированное в исследованиях ВЦИОМ)

Причины коррупции	Показатель (% от общего числа опрошенных)			
	2004 г.	2006 г.	2008 г.	2009 г.
Неэффективность государства, несовершенство законов	40	35	35	34

Антикоррупционная экспертиза как один из основных правовых барьеров коррупции



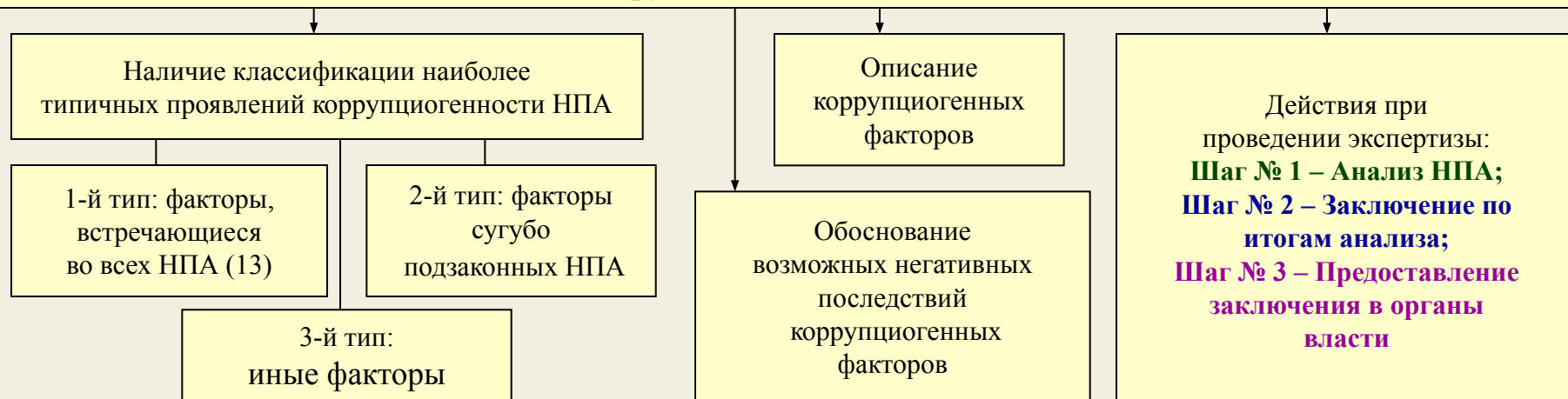
АКАДЕМИЯ АЙТИ

- 2003 г.** – первичное обоснование необходимости проведения экспертизы (дано научным сообществом по результатам совместной деятельности со Счетной палатой РФ);
- 2003 г.** – введение понятие «коррупциогенность законодательства» (Счетная палата РФ, ГУ-ВШЭ, Фонд «ИНДЕМ», «Национальный антикоррупционный комитет»);
- 2004 г.** – создание первичной методики, проведение первых экспертных мероприятий (Центр стратегических разработок);
- 2005-2006 гг.** – неоднократная апробация методики Центром стратегических разработок.

Методика антикоррупционной экспертизы **К. И. Головщинского**
(логическое продолжение первичной методики 2004 г.) предусматривает:

- 1) **выявление «дефектных норм»;**
- 2) **предоставление рекомендаций по устранению «дефектных норм»;**
- 3) **введение превентивных антикоррупционных норм в текст анализируемого НПА.**

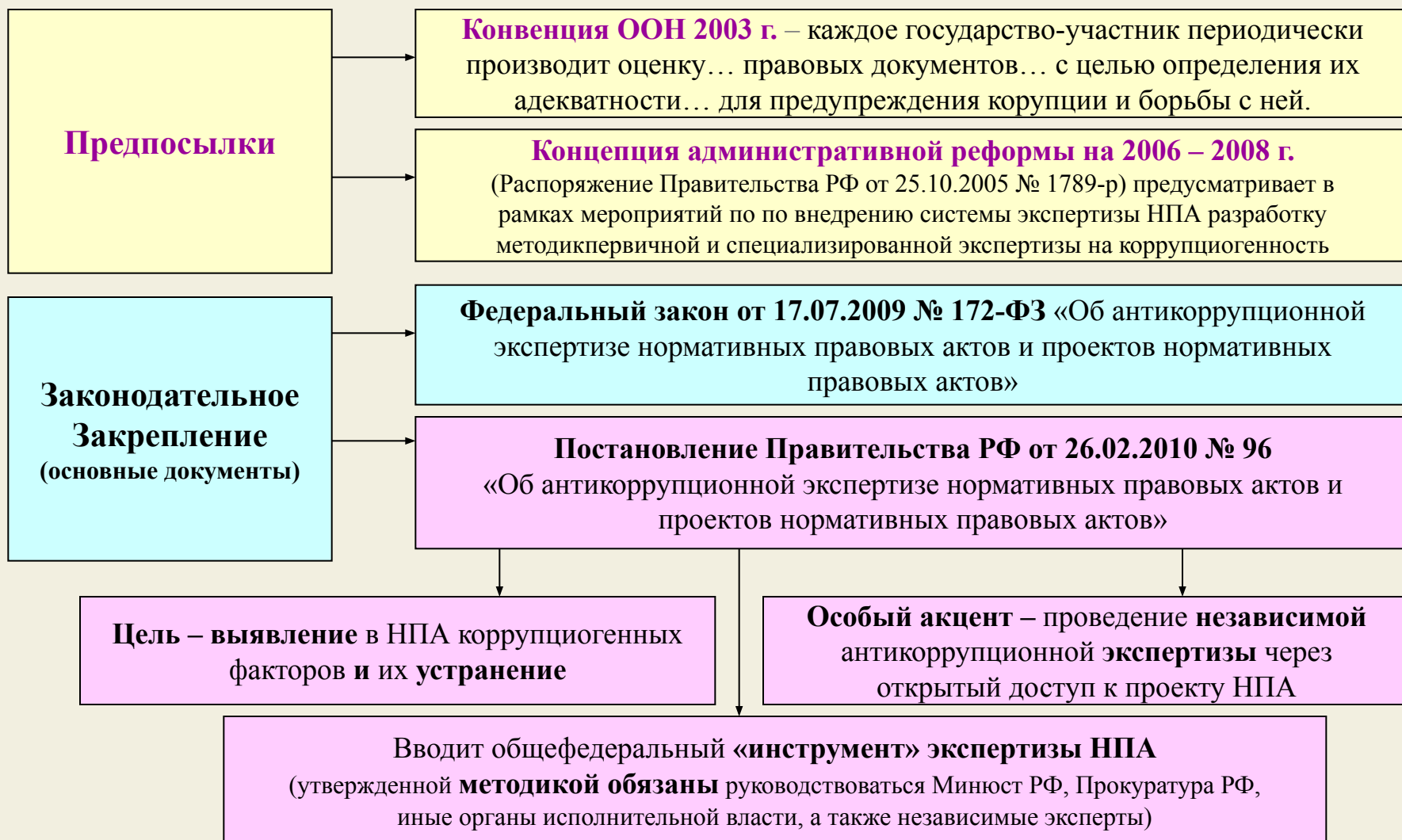
Инструментальность методики



Антикоррупционная экспертиза НПА (правовое закрепление на федеральном уровне РФ)



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Антикоррупционная экспертиза НПА

(основные субъекты – ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ)



АКАДЕМИЯ АИТИ

Полномочия Прокуратуры по антикоррупционной экспертизе распространяются на действующие документы, касающиеся	а) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; б) государственной и муниципальной собственности, в) государственной и муниципальной службы; г) бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; д) социальных гарантий государственных и муниципальных служащих.
Полномочия Федерального органа исполнительной власти в области юстиции (Министерство юстиции РФ) распространяются в первую очередь на проекты	а) федеральных законов, указов Президента РФ постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями; б) концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных; в) НПА, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований (при регистрации) – на действующие документы д) НПА субъектов Российской Федерации (при мониторинге их применения) – на действующие документы
Полномочия органов, организаций и должностных лиц распространяются на	Локальные НПА (действующие и проекты)

Ключевые положения методики проведения антикоррупционной экспертизы согласно Постановлению Правительства РФ от 26.02.2010 № 96



АКАДЕМИЯ АИТИ

1	Цель экспертизы	- выявление положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции; - предотвращение включения в НПА коррупциогенных норм.
2	Принципы экспертизы	- системность; - проверяемость результатов - достоверность;
3	Общие правила экспертизы	- единообразие проверки каждой нормы и описания полученных результатов; - подготовка экспертного заключения с отражением всех выявленных коррупциогенных норм и возможных негативных последствий их применения; - при необходимости отражение норм, которые могут способствовать проявлению коррупции, но не подлежащие анализу в соответствии с утвержденной методикой.

Содержание экспертного заключения Минюста РФ по итогам антикоррупционной экспертизы проектов НПА
(в отношении законопроектов согласно п. 29, п. 29.1. Положения о законопроектной деятельности
Правительства РФ от 30.04.2009 с изменениями по состоянию на 20.02.2010)

**Предмет
регулирования**

**Состояние нормативного
регулирования в конкретной сфере**

**Соответствие содержания
действующим нормам
и юридической практике**

**Оценка формы законопроекта
и соответствия его текста
юридической техники**

**Особенности законопроекта
и сведения о наличии
коррупциогенных факторов**

Антикоррупционная экспертиза НПА

(перечень коррупциогенных факторов, подлежащих выявлению)

По методике К. И. Головицкого

1. Диспозитивность («вправе»);
2. Широта дискреционных полномочий;
3. Завышенные требования для реализации принадлежащего законных прав;
4. Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность;
5. Пробелы в регулировании;
6. Отсутствие
 - административных процедур (регламентов);
 - конкурсных (аукционных) процедур;
 - специализированных и детализированных запретов для государственных служащих;
 - норм ответственности государственного служащего за правонарушения;
 - норм по контролю за государственными органами и государственными служащими;
7. Ложные цели и приоритеты;
8. Коллизии НПА (противоречие Конституции РФ или Конституциям (Устам) субъектов РФ; федеральному закону; НПА вышестоящего органа исполнительной власти; внутренние противоречия самого НПА);
9. Чрезмерная свобода ведомственного и локального нормотворчества;
10. Принятие НПА органами исполнительной власти «сверх компетенции»;
11. Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА органа исполнительной власти;
12. «Навязанная» коррупциогенность;
13. Другие проявления коррупциогенности (формально-техническая коррупциогенность; несоблюдение формы и порядка принятия НПА; неприятие НПА и др.)

По методике, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96

1. Широта дискреционных полномочий;
2. Определение компетенции по формуле «вправе»;
3. Выборочное изменение объема прав;
4. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
5. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
7. Отсутствие или неполнота административных процедур;
8. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур;
9. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
10. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
11. Юридиколо-лингвистическая неопределенность.

Вывод -

наличие практически 100% совпадения набора

Факторов в обеих методиках:

2 – 1; 1 – 2; 9 – 4; 10 – 5; 11 – 6; 6 – 7, 8; 3 – 9; 4 – 11¹.

Совпадение свидетельствует о едином подходе высших должностных лиц и научного сообщества в РФ.

(первая цифра – фактор по методике К. И. Головицкого, вторая цифра – фактор по методике, утвержденной Правительством РФ)

Антикоррупционная экспертиза НПА, проводимая органами законодательной власти (ГД ФС РФ)



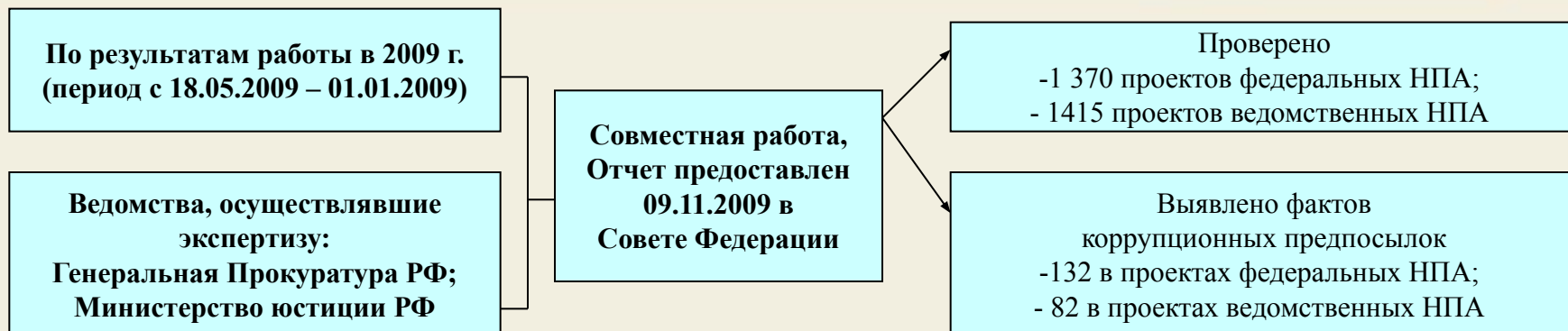
АКАДЕМИЯ АИТИ

1. Проводится в соответствии с Регламентом ГД ФС РФ;
2. Регулируется ст. 94, 111, 112 Регламента ГД ФС РФ;
3. Субъекты экспертизы – Правовое управление Аппарата ГД ФС РФ, рабочие группы, независимые эксперты, представители органов исполнительной власти;
4. Сроки экспертизы законопроекта – 2-3 календарные недели с момента поступления законопроекта в Правовое управление Аппарата ГД ФС РФ.

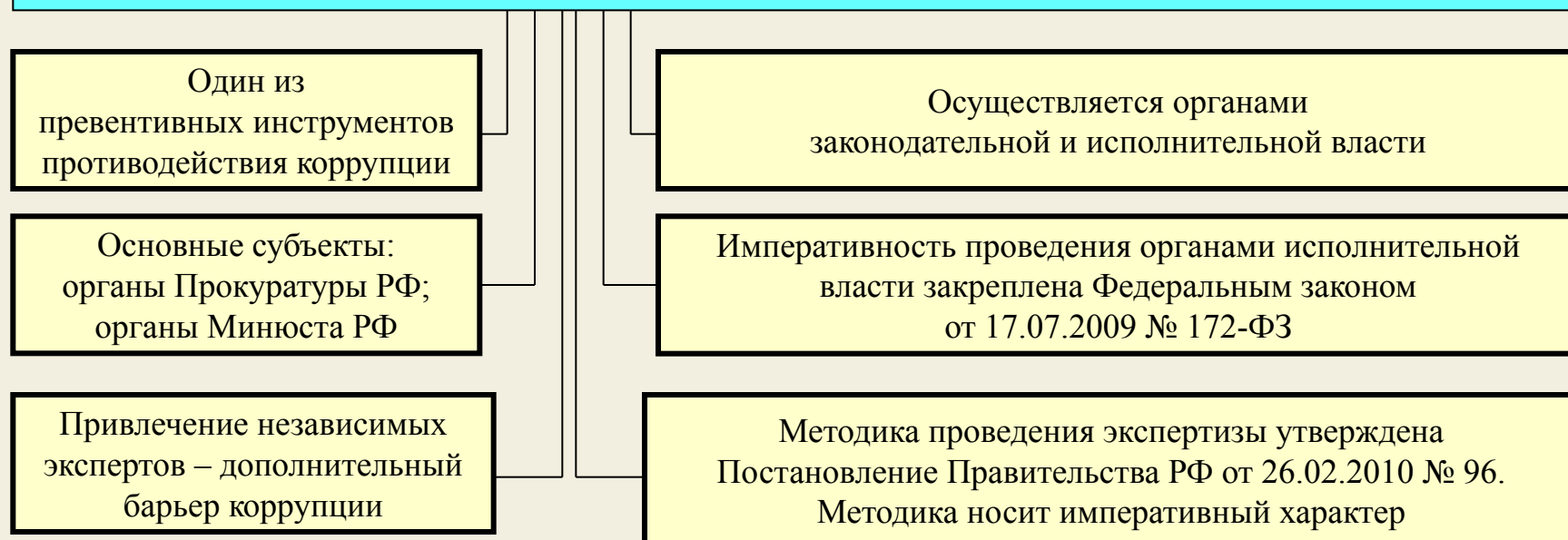
Антикоррупционная экспертиза НПА (показатели эффективности)



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Антикоррупционная экспертиза НПА (итоговые выводы)



Ответственность за коррупционные правонарушения



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Уголовная ответственность

Ужесточение мер
уголовной
ответственности
обусловлено

Отнесением коррупции к разряду национальных угроз

Осознанием коррупции как главного препятствия
экономического роста

Высокой степенью коррумпированности властных структур
(заявлено 82% гражданами РФ при проведении соцопросов в 2008 г.)

Общесоциальной потребностью ужесточения «наказания за взятки,
особенно для высокопоставленных лиц» (мнение 62% россиян, 2006 г.)

Увеличение числа коррупционных преступлений в РФ
за период с 2001 г. – по 2008 г.

**ПРИРОСТ ЧИСЛА
КОРРУПЦИОННЫХ
ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

**в 2009 г. по сравнению
с 2008 г.**

составил +10%

Вид преступления (УК РФ)	в 2001 г.	в 2008 г.
Присвоение как растрата	54 283	72 142
Преступление против власти:	23 208	43 546
- в том числе взяточничество	7 909	12 512

Перечень коррупционных деяний, подпадающих в сферу уголовного законодательства РФ



АКАДЕМИЯ АЙТИ

- злоупотребление служебным положением;
- злоупотребление служебными полномочиями;
- дача и получение взятки;

Коррупционное преступление и размер применяемых санкций определяется исходя из наличия следующих признаков:

Субъект преступления	Должностное лицо
Объект преступления	Права и интересы государства, общества, физических и юридических лиц в социально-экономической сфере
Вина субъекта	В форме умысла (сознательные действия для достижения незаконной корыстной цели)
Негативные последствия	Нанесение вреда государству, обществу, физическим и юридическим лицам

Коррупционные преступления согласно УК РФ



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Разграничение по сферам

«Публичные» преступления
(преступления против интересов службы
в органах власти) - гл. 30 УК РФ

- получение взятки (ст. 290);
- дача взятки (ст. 291);
- провокация взятки с целью шантажа (ст. 304);
- служебный подлог (ст. 292);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289);
- подкуп свидетеля, потерпевшего, эксперта или переводчика (ч. 1. ст. 309);
- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285);
- превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ, если связано с наличием корыстной или иной личной заинтересованности);
- нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, отказ предоставления информации ФС РФ и Счетной палате РФ (ст. 285¹, ст. 285²; ст. 287 при наличии корыстной или личной заинтересованности);
- воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдумов (п. «а» ч. 2. ст. 141 УК РФ).

«Непубличная сфера»
(преступления против интересов службы
в коммерческих структурах) - гл. 23 УК РФ

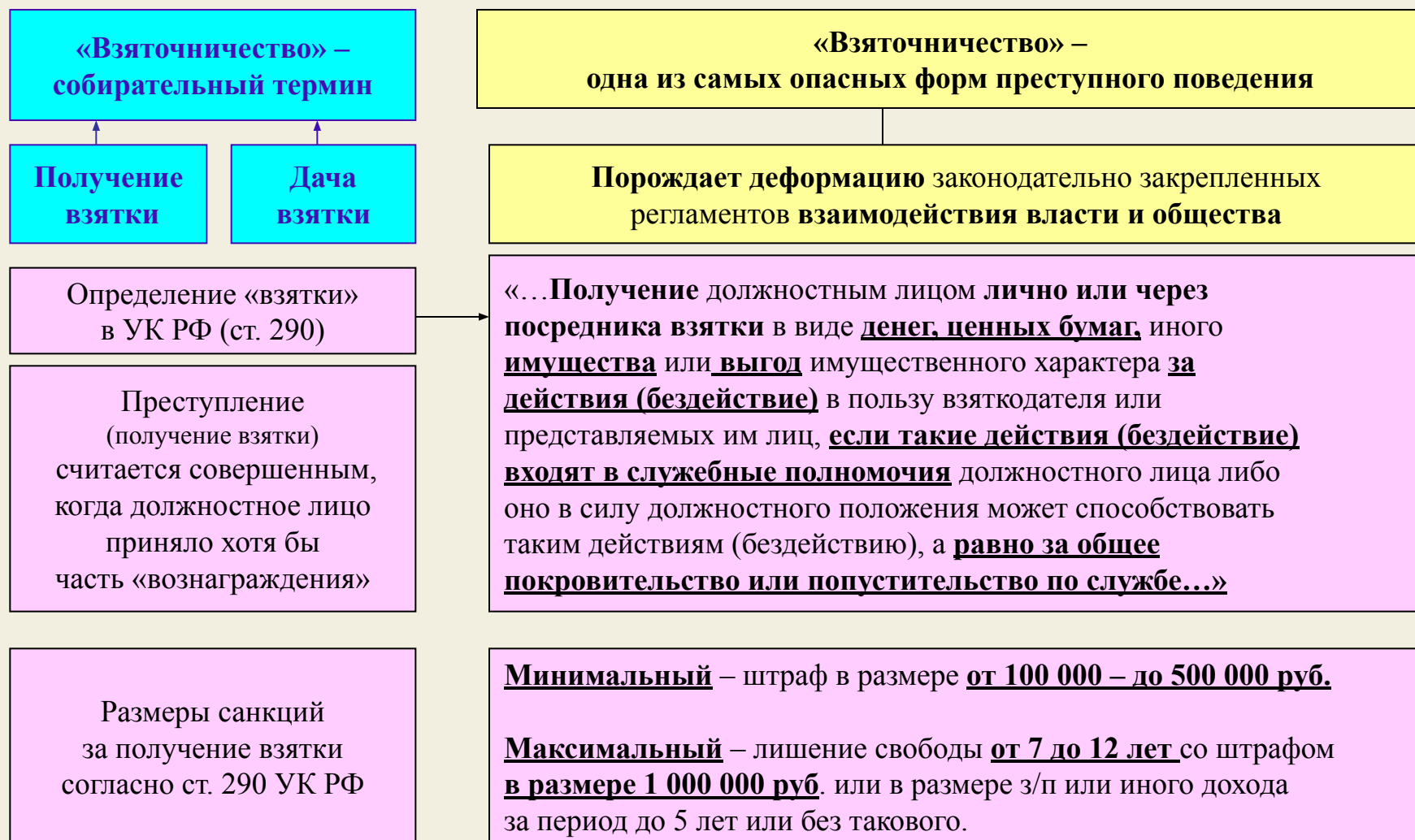
- злоупотребление полномочиями (ст. 201);
- злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202);
- коммерческий подкуп (ст. 204);
- провокация коммерческого подкупа с целью шантажа (ст. 304);
- подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (ст. 184);
- превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб (ст. 203, при наличии в действиях служащих корыстной или иной личной заинтересованности).

**Несмотря на разграничение сфер
тяжесть коррупционных преступлений
с экономической точки зрения
одинакова**

Социально-правовой аспект взяточничества



АКАДЕМИЯ АИТИ



Сопоставимость понятий «взятка» и «коммерческий подкуп» (ст. 290 и ст. 204 УК РФ)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Определение взятки

«...Получение должностным лицом лично или \ через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе...»

Определение коммерческого подкупа

«...Незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением...»

Максимальный срок лишения свободы

за получение взятки
– от 7 до 12 лет

за коммерческий подкуп
– от 7 до 12 лет

Вывод: отличия между взяткой и коммерческим подкупом связаны только со сферами реализации коррупционных отношений (публичная и непубличная)



WWW

АКАДЕМИЯ АЙТИ

Злоупотребление служебными полномочиями (данный вид преступления предусмотрен только для должностных лиц органов власти)

одно из наиболее опасных
коррупционных преступлений

Статья 1 Федерального закона № 273-ФЗ
«О противодействии коррупции»

предусматривает уголовную
ответственность

Согласно ст. 285 УК РФ предусмотрены размеры санкций:
Минимальный размер – штраф до 80 000 руб. и др.
Максимальный размер – лишение свободы до 10 лет.

лица, признанные виновными
в злоупотреблении
служебным положением

В значительной части случаев лишаются права
-занимать определенные должности или
- заниматься определенным видом деятельности

дополнительная конкретизация
применения санкций за
совершение указанного
преступления дана в

Постановлении Пленума Верховного Суда РФ
от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о
злоупотреблении должностными полномочиями и
о превышении должностных полномочий».
Постановлением также закреплены

виды должностных полномочий для целей правоприменительной практики ст. 285 УК РФ

Организационно-распорядительные
функции

Административно-хозяйственные
функции

Специальные
полномочия

Уголовная ответственность предусмотрена за: издание незаконного НПА;
за необоснованные действия из корыстной или личной заинтересованности

Конфискация доходов от коррупционной деятельности



АКАДЕМИЯ АИТИ

Международные нормы, регулирующие вопрос конфискации

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 (ст. 19, ст. 23)

Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 (ст. 31)

УК РФ (ст. 104.1)

Конфискации подлежит:

- А) **имущество, нажитое преступным путем**;
- Б) **орудия преступления**;
- В) **доходы**, полученные в результате использования имущества, нажитого преступным путем (даже если они были превращены или преобразованы) – норма введена 25.12.2008;

Положения ст. 104.1 УК РФ полностью воспроизводят положения международных правовых актов

Однако, в перечне преступлений, за которые предусмотрена конфискация, отсутствуют в настоящее время

*Случаи
мошенничества*

*Налоговые
преступления*

*Преступления,
связанные с
«отмыванием денег»*



Глава III. Международный опыт и сотрудничество по противодействию коррупции

§ 6. Международный характер коррупции (слайд № 92 - № 94)

Международный характер коррупции



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Коррупция

мировая проблема

Методы борьбы с коррупцией,
выработанные на международном уровне

Административно-правовые меры

**Создание специальных органов,
расследующих преступления в сфере
государственной службы**

Национальные кампании по «чистке»
государственных органов»

**Подчас носят сугубо репрессивный характер
(низкий уровень эффективности)**

Введение системы контроля
за деятельностью органов власти

**Контроль осуществляется общественными
организациями, членами парламента**

Реализация программ по «возрождению
нравственности», идей патриотизма

**Противодействие коррупции
осуществляется комплексно.
Конкретный набор методов и закрепление
приоритетов за ними определяется каждым
государством самостоятельно**

Комплексный характер противодействия коррупции в демократических странах



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Комплекс мер включает в себя:

1. превентивные меры;

2. введение **системы контролирующих органов** за деятельностью государственных служащих.;
3. введение **системы общественного контроля**, независимых экспертов, гражданского общества.;
4. **применение негативных санкций** (уголовное преследование лиц, нарушивших установленные на законодательном уровне ограничения и запреты);
5. **введение** на общегосударственном уровне **этических кодексов чиновников**

Показатели коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

Индекс восприятия коррупции (CPI):

разработан **Transparency International**

для 168 стран-участниц обследования;

цель – **определение степени коррумпированности в госсекторе.**

Предусматривает балльную оценку:

«0» - показатель **максимального уровня коррупции**; «100» - показатель **минимального уровня коррупции**

Наименее коррумпированные страны по итогам 2015 г.

№ п.п.	Страна	Индекс
1	Дания	91
2	Финляндия	90
3	Швеция	89
4	Новая Зеландия	88
5	Нидерланды,	87
5	Норвегия	87
7	Швейцария	86
8	Сингапур	85
9	Канада	83
10	Германия, Люксембург, Великобритания	81

Наиболее коррумпированные страны по итогам 2015 г.

№ п.п.	Страна	Индекс
1	Йемен	18
2	Венесуэла, Гвинея-Бисау, Гаити	17
2	Ирак	16
4	Ливия	16
4	Ангола	15
6	Южный Судан	15
7	Судан	12
8	Афганистан	11
9	КНДР	8
9	Сомали	8

Россия по степени коррумпированности заняла 119 место из 168 стран.



Глава III. Международный опыт и сотрудничество по противодействию коррупции

***§ 6. Опыт борьбы с коррупцией в
зарубежных странах, примеры
международного сотрудничества
(слайд № 96 - № 104)***

Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Швейцария (7 место в рейтинге, показатель - 86)

- **За подкуп** (независимо от сектора и страны, где осуществляется подкуп) – **уголовное наказание**;
- Регулярность и полнота **раскрытия информации** о деятельности **государственных органов** (с 2006 г.);
- Система **защиты добровольных информаторов** о деятельности коррупционеров (с 2003 г.);
- **Участник программы** по международной **взаимной юридической поддержке** стран в вопросах **предотвращения легализации незаконных доходов**

Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах



Великобритания

(10 место в рейтинге, показатель – 81)

- Действуют **специальные правила поведения для госчиновников**. В правилах предусмотрен блок, регулирующий порядок взаимодействия должностных лиц с частным сектором;
- **Деятельность** государственных служащих **подконтрольна специальным ведомствам**;
- Осуществляется **план расследований о фактах взяток за пределами Великобритании**. В 2006 г. создано подразделение по борьбе с коррупцией за рубежом;
- **Регулярная деятельность** Управления по организованной преступности совместно с иными правоохранительными органами **по пресечению отмывания незаконных доходов «разоблаченных» политических деятелей**

Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах



АКАДЕМИЯ АИТИ



Япония (18 место в рейтинге, показатель – 75)

- **Комплексная программа по соблюдению норм антимонопольного законодательства** (действует с 2006 г.). Программой предусмотрено **усиление мер юридической ответственности** должностных лиц за неправомерные действия при размещении **государственных заказов**;
- **Пакет законов** по противодействию **политической коррупции** (активные действия начаты в 2004 г.);
- **Контроль за профессиональной деятельностью** должностных лиц, **выходящих на пенсию** (действует с 2007 г.)

Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах



АКАДЕМИЯ АИТИ



США (16 место в рейтинге, показатель – 76)

- Действие **Кодекса этики государственного служащего** (с 1965 г.);
- Создание и функционирование **Управления по этике государственной службы** (с 1992 г.);
- **Равная уголовная** ответственность для взяткодателя и взяточполучателя;
- **Система внутреннего контроля** в федеральном правительстве и на уровне штатов. Контроль осуществляют генеральные инспекторы;
- **Усиление контроля за проведением конкурсных торгов.**

Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Израиль (32 место в рейтинге, показатель – 61)

- Императивность исполнения **Кодекса поведения судей** (с **2007** г.);
- Усиление **контроля за финансированием политических партий** (с **2007** г.);
- Признание **особой значимости общественного контроля** в вопросах противодействия коррупции (организация «**Движение за качество власти в Израиле**» действует более **20 лет**);

Примеры борьбы с коррупцией на постсоветском пространстве



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Латвия (40 место в рейтинге, показатель – 55)

- Создание **специализированного антикоррупционного органа** – Парламентский комитет по надзору за предотвращением коррупции и борьбе с организованной преступностью (создан в **2002** г.);
- Действие нормы об **обязательном декларировании** государственными служащими **сведений о собственности и доходах** (с **2007** г.);
- Введено **ограничение на размер финансирования политических партий**, участвующих в выборах (с 2007 г.);
- Разработка предложений по **регулированию лоббистской деятельности** (**2007** г.).

Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах



АКАДЕМИЯ АИТИ



Китай (КНР)
(83 место в рейтинге, показатель – 37)

- **История борьбы с коррупцией в Китае – 60 лет (с 1951 г.);**
- В период с 1951 г. – по июнь 1952 г. действовала **государственная программа**; были созданы **специальные народные суды**, за участие в коррупционных отношениях применялась **смертная казнь**;
- **Новый виток** антикоррупционной борьбы – с 1982 г.

В настоящее время:

- К коррупции отнесено **присвоение, хищение, получение обманным путем или незаконное владение** общественных ценностей с использованием **служебного положения** (ст. 382 УК КНР);
- **Служащие** обязаны **письменно** сообщать **об источниках доходов** в случае превышения «законных поступлений» (ст. 395 УК КНР);
- Наказание **за безответственное исполнение** должностных обязанностей при совершении сделок за счет бюджетных средств

Примеры борьбы с коррупцией на постсоветском пространстве



АКАДЕМИЯ АЙТИ



Армения

(95 место в рейтинге, показатель – 35)

- 95 место в рейтинге свидетельствует о **низкой эффективности антикоррупционной политики** Армении (**высокая степень терпимости к коррупции** на общесоциальном уровне заявлена **87% респондентов** – участников социологического опроса, проведенного в **2006 г.**);
- Действие 2-х основных антикоррупционных органов – **Антикоррупционного комитета** под руководством премьер-министра и **Наблюдательной комиссии по антикоррупционной стратегии** (создана в **2004 г.**);
- Принятие **правительственного плана** мероприятий по борьбе с коррупцией (**2003 г.**);
- Открытие **Общественной приемной по вопросам коррупции** в Ереване (**2007 г.**);
- Закрепление **гарантий по доступу к СМИ** (**2003 г.**).

Международное сотрудничество по противодействию коррупции



АКАДЕМИЯ АИТИ

Задача – совершенствование борьбы с коррупцией

Решение - сближение международных норм с нормами национального законодательства государств + практические действия

в первую очередь в части вопросов по:

характеру и объему присутствия государства в экономике

обмену информацией между правоохранительными органами

процедуре выдачи преступников, виновных в коррупционных преступлениях

принятию единых стандартов по бухгалтерской отчетности

обучению методам действенного раскрытия коррупционных преступлений

разработке антикоррупционных программ и проведению профилактических мероприятий

Примеры международного сотрудничества:

1996 г. – пересмотр ВТО Соглашения о государственных заказах;

1997 г. – разработка и применение Всемирным банком «Пособия странам в борьбе с коррупцией»

1997 г. – подписание Советом ОЭСР Конвенции о незаконности подкупа иностранных должностных лиц;
Деятельность международных трибуналов по защите прав человека и др.



**Глава IV. Предупреждение и
урегулирование конфликта
интересов на государственной и
муниципальной службе как один
из способов противодействия
коррупции**

(слайд № 106 - № 117)

Конфликт интересов – понятие, законодательное закрепление



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Федеральный закон № 273-ФЗ (ст. 10):

«Конфликт интересов – ситуация, при которой **личная заинтересованность** гражданского служащего **влияет или может повлиять** на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой **возникает или может возникнуть противоречие** между личной заинтересованностью гражданского служащего и **законными интересами** граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, **способное привести к причинению вреда этим законным интересам** граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации».

(общее понятие «конфликта интересов»)

Общие требования к служебному поведению государственных гражданских служащих
Определены в ст. 18 Федерального закона № 79-ФЗ,
а также указом Президента РФ от 12.08.2002 № 885

Главные принципы
исполнения
служебного долга

Осуществление деятельности только в соответствии
с нормами действующего законодательства

Запрет на совершение действий в интересах третьих лиц,
на оказание предпочтения третьим лицам, а также соблюдение
принципа «нейтральности» при взаимодействии с третьими
лицами

Конфликт интересов – понятие, законодательное закрепление



АКАДЕМИЯ АЙТИ

Регулирование вопроса конфликта интересов в Федеральном законе № 79-ФЗ (ст. 19)

Понятие конфликта интересов полностью
согласуется с понятием, представленным
в Федеральном законе № 273-ФЗ

Суть конфликта интересов –
противопоставление личных интересов
государственного служащего законным
интересам третьих лиц,
которым может быть причинен вред.

Конфликт интересов связан
с неправомерными действиями

Совершение неправомерных действий
связано с реальной и/или потенциальной
возможностью неосновательного
обогащения

Общие требования к порядку предотвращения конфликт интересов
(ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ)

Действия по предотвращению конфликт интересов предусмотрены
ст. 22 и ст. 26 Федерального закона № 79-ФЗ

На стадии поступления
на службу и заключения
служебного контракта

В период действия
служебного контракта

По истечении срока
действия
служебного контракта
(определенный период)

Меры по предотвращению конфликта интересов (согласно Федеральному закону № 79-ФЗ)



АКАДЕМИЯ АЙТИ

- Выполнение иной оплачиваемой работы с условием письменного уведомления представителя нанимателя (ст. 14);
- Запрет руководителям органов государственной власти на представление интересов в профсоюзном органе соответствующего органа государственной власти (ст. 15);
- Запрет на замещение должностей государственными служащими, находящими в близком родстве на уровне непосредственной подчиненности и др.

Устранение
конфликта интересов
и предотвращение угрозы
его возникновения

За счет реализации административных мер на
локальном
уровне органа власти (отстранение – ст. 32)

Благодаря деятельности полномочного
должностного лица органа власти;
Благодаря деятельности комиссий по соблюдению
требований к служебному поведению
и урегулированию конфликта интересов (ст. 19)

Разрешение конфликта
интересов
производится с участием

1. Представителя нанимателя
(как правило, служащие правового или кадрового
подразделения);
2. Самого государственного служащего;
3. Должностного лица структурного подразделения, где
осуществляет деятельность служащий;
4. Независимых экспертов

Соблюдение ограничений и запретов государственным гражданским служащим



АКАДЕМИЯ АЙТИ

- Перечень ограничений и запретов закреплён в ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ;
- Значительная часть ограничений и запретов связана с возможностью получения неосновательного обогащения («наличие личной заинтересованности»);
- Несоблюдение ограничений и запретов является основанием для увольнения государственного служащего (расторжения служебного контракта) – см. ст. 33, ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ;
- Несоблюдение ограничений и запретов может являться основанием для дисквалификации (на основании судебного решения) государственного служащего.
- С дисквалифицированным служащим служебный контракт расторгается – см. ст. 39 Федерального закона № 79-ФЗ

Для муниципальных служащих согласно Федеральному закону № 25-ФЗ предусмотрен перечень запретов аналогичный перечню для государственных служащих. Сопоставимыми также являются меры ответственности муниципальных и государственных гражданских служащих (см. ст. 14.1; ст. 15-16, 19, 27-28)

Аналогичный характер перечней ограничений и запретов, а также сопоставимость мер ответственности свидетельствуют о взаимосвязи между государственной и муниципальной службой, являются практической реализацией принципа сквозного проникновения антикоррупционных мер.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов



АКАДЕМИЯ АЙТИ

- В органах государственной власти **Комиссии создаются и функционируют в соответствии с указом Президента РФ от 03.03.2007 № 269. Исходным документом, обосновывающим необходимость деятельности комиссий, является Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885. Важность деятельности комиссий подтверждена в Национальной стратегии противодействия коррупции и в Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы** (см. Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460);
- Состав комиссий – представитель нанимателя** или руководитель государственного органа по управлению государственной службой; **представитель или руководитель правового подразделения** и подразделения, в котором исполняет должностные обязанности служащий; независимые **эксперты-специалисты**;
- Деятельность комиссий** осуществляется с соблюдением следующих условий – на основе полученной **достоверной информации** о факте **личной заинтересованности служащего**; информация подлежит **письменному оформлению**; **срок рассмотрения информации и принятия решения о необходимости проверки – 3 дня; общий срок проверки информации – 1 месяц** (в отдельных случаях 2 месяца);
- Правомочность комиссии и ее решения – на заседании** должно быть не менее **2/3 от общего числа членов комиссии**; **решение выносится простым большинством голосов** всеми присутствующими;
- Окончательное решение – ведение представителя нанимателя**, руководителями соответствующего органа государственной власти.

Превентивный характер указов Президента РФ о предоставлении и проверки достоверности сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера



АКАДЕМИЯ АИТИ

Предоставление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера

Действующие
государственные служащие

Претенденты на замещение
должностей в системе госслужбы

Конкретизация порядка
предоставления сведений

Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559
(утвержден порядок + формы
подтверждающих документов)

Основные
требования

Конечная дата предоставления сведений
- 30 апреля (ежегодно за предыдущий год)

Для претендентов - до
заключения служебного контракта

Место предоставления – кадровая служба
государственного органа

Сведения подлежат проверке, результаты
проверки – хранению в личном деле

Перечни
должностей
утверждены
указами
Президента РФ
№ 557 и № 558
от 18.05.2009

Конкретизация проверки достоверности и полноты сведений о доходах



АКАДЕМИЯ АЙТИ

**Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 – в отношении претендентов;
Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 – для действующих служащих.
Оба указа содержат практически симметричные требования**

Соотносимость норм Указов Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 и № 1066

№ п. п.	Требования	Норма Указа от 21.09.2009 № 1065	Норма Указа от 21.09.2009 № 1066
1	Проверка осуществляется с обязательным участием представителей антикоррупционных органа - Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. (степень непосредственного участия данного органа определяется исходя из уровня соответствующих должностей).	п. 5	п. 2
2	Решения принимаются в отношении каждого лица отдельно.	п. 4	п. 2
3	Основанием для проверки является письменная информация правоохранительных и налоговых органов, Общественной палаты, руководством политических партий и общественных объединений, а также несоблюдение лицом, замещающим государственную должность, установленных ограничений.	п. 9, п. 10	п. 3, п. 4

Соотносимость норм Указов Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 и № 1066



АКАДЕМИЯ АЙТИ

№ п.п.	Требования	Норма Указа № 1065	Норма Указа № 1066
4	Срок проверки – 60 дней. Возможно увеличение срока до 90 дней по особому решению.	п. 12	п. 6
5	По общему правилу о возбуждении процедуры проверки должностное лицо должно быть письменно уведомлено в течение 2-х рабочих дней с даты вынесения решения.	пп. а) п. 22	пп. а) п. 11
6	На период проверки должностное лицо может быть отстранено от исполнения должностных обязанностей на срок 60 дней. Возможно отстранение в пределах 90 дней, но только в рамках особого решения.	п. 26	п. 15
7	По окончании проверки должностное лицо должно быть письменно уведомлено о результатах проверки достоверности и полноты сведений. Результаты проверки доводятся до сведения лица, уполномоченного принимать решение о назначении на должность (уполномоченное лицо). Результаты также могут быть переданы с письменного согласия уполномоченного лица правоохранительным, налоговым органам, Общественной палате, руководству политических партий и общественных объединений.	п. 27 – п. 29	п. 12, п. 17, п. 18

Соотносимость норм Указов Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 и № 1066



АКАДЕМИЯ АЙТИ

№ п.п.	Т р е б о в а н и я	Норма Указа № 1065	Норма Указа № 1066
8	Факты несоблюдения требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также о нарушениях ограничений передаются: - в Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции (в рамках Указа № 1066); - в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (в рамках Указа № 1065). При этом, в данную комиссию передаются также сведения, касающиеся несоблюдения требований к служебному поведению.	п. 31	п. 20
9	В ходе проверки достоверности сведений осуществляется: - собеседование с должностным лицом; - проверка дополнительных материалов ; - направление запросов в полномочные органы. Срок ответа на запрос – 30 дней, в исключительных случаях по согласованию с иницилирующим органом срок ответа может быть продлен до 60 дней); - получение справок у физических и юридических лиц, а также с их согласия.	п. 13, п. 15, пп. г) п. 16, п. 21	п. 7, пп. г) п. 8, п. 10, пп. а) п. 13 пп. б) п. 13
10	Сроки хранения: оригиналы справок о доходах – постоянно; копии справок и материалы проверок – в течение 3-х лет с последующей передачей в архив.	п. 32, п. 33	п. 22

Иные меры по предотвращению конфликта интересов



АКАДЕМИЯ АЙТИ

- Руководители федеральных государственных органов обязаны принимать меры по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов, а также обеспечению деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению (п. 3 Указа Президента РФ от 21.09.2009 № 1065);
- Руководители федеральных государственных органов обязаны обеспечивать исполнение требований по уведомлению служащими обо всех случаях склонения к совершению коррупционных действий (п. 3 Указа Президента РФ от 21.09.2009 № 1065);
- Неисполнение государственным служащим обязанности об уведомлении о фактах склонения к коррупционным действиям квалифицируется как коррупционное правонарушение (ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ);
- Информация о доходах федеральных государственных служащих подлежит раскрытию в СМИ, на электронных ресурсах органа власти (Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 561);

Общие принципы служебного поведения государственных служащих (Указ Президента РФ от 16.07.2009 № 814)



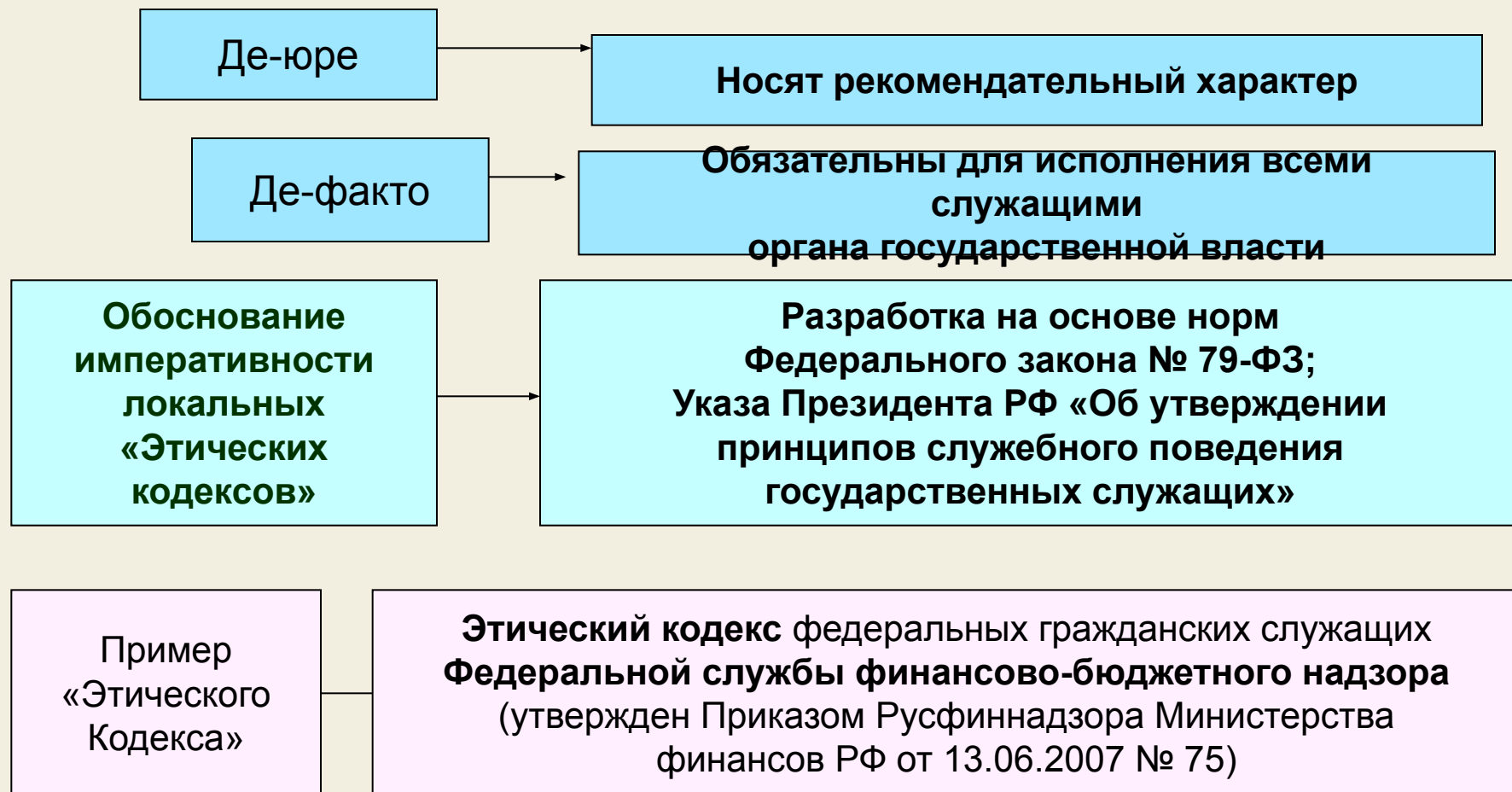
АКАДЕМИЯ АЙТИ

- «...г) **не оказывать предпочтения**... профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- д) **исключать действия, связанные с влиянием** каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- е) **уведомлять представителя нанимателя** (работодателя)... обо всех случаях обращения к государственному служащему... в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- ж) **соблюдать** установленные федеральными законами **ограничения и запреты**, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы;
- з) **соблюдать нейтральность**, исключая возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;
- и) **соблюдать нормы служебной, профессиональной этики** и правила делового поведения;
- <...>
- н) **принимать** предусмотренные законодательством Российской Федерации **меры по недопущению возникновения конфликтов интересов** и урегулированию возникших конфликтов интересов;
- о) **не использовать служебное положение** для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;
- <...>
- с) **уважительно относиться** к деятельности представителей средств массовой информации по

Этические кодексы в системе государственной службы



АКАДЕМИЯ АИТИ





Спасибо за внимание!

Контакты

academy@it.ru

www.academy.it.ru