



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Научно-исследовательский институт Высшая школа экономики

Коррупция и антикоррупционная политика в современной России

**Крылова Дина Владимировна,
Президент Межрегионального Общественного
Фонда «Деловая перспектива»**

**Москва
14 января 2013 г.**

Понятия коррупции (правовые)

Коррупция (Справочный документ ООН о международной борьбе с коррупцией) - злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях.

Для международных конвенций характерен широкий взгляд на коррупцию, не сводимый ко взяточничеству, а включающий в себя широкий спектр корыстных служебных злоупотреблений.

Коррупция (Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции») - 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.



Коррупция - это деструктивная по отношению к действующим на данной территории общественным нормам и господствующей морали система социальных связей, которые характеризовались использованием должностных полномочий для получения материальной и (или) нематериальной выгоды.



Коррупция - это разновидность оппортунистического поведения наделенного властью лица, возникающая вследствие высокого уровня асимметрии информации между ним и гражданами (затрудненного контроля со стороны граждан).



Коррупция – это девиантное, отклоняющееся от общепринятого, поведение управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании ею социальных благ.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.



Коррупция на международном уровне (связана с подкупом иностранных должностных лиц, отмыванием доходов и международной преступностью).



- Коррупция на национальном уровне:
 - в негосударственном секторе (в бизнесе и общественных организациях);
 - коррупция в государственном секторе:
 - в бюджетных организациях (образование и здравоохранение);
 - в органах власти:
 - Низовая и верхушечная (большая коррупция в высших эшелонах власти);
 - Горизонтальная и вертикальная (восходящая и нисходящая);
 - Бытовая (в отношении граждан);
 - Деловая (в отношении бизнеса).

- 1** Коррупция всегда наносит ущерб общественным интересам – прямой или косвенный.
- 2** Коррупция приводит к существенному сокращению общественных благ вследствие прямого расхищения средств государственных и муниципальных бюджетов либо их неэффективного или нецелевого использования.
- 3** Коррупция приводит к снижению стимулов к добросовестному предпринимательству, бегству капитала, утеканию наиболее ценных человеческих ресурсов.
- 4** Коррупция особенно остро ощущается на рядовых гражданах страны, не имеющих возможности обеспечить себе надлежащую правовую защиту.

Влияние коррупции на предпринимательский климат



По данным международных исследований в странах, не относящихся к рыночной экономике, рост коррупции на 1 процент приводит к снижению прироста фирм на 3 процента. (Фишман, Свеннсон – 2007)



Проблемы порождаемые коррупцией:

- сложность реализации законных прав, высокие транзакционные издержки,
- нарушения в конкуренции,
- избыточное госрегулирование,
- проблемы защиты прав собственности,
- возможность быть привлеченным к ответственности без совершения нарушений.



Это приводит к снижению инвестиционной привлекательности страны и снижению предпринимательской инициативы.



Незаконные, избыточные требования, как правило, имеют целью:

- Коррупционное вымогательство
- Уничтожение бизнеса (в интересах конкурентов, с целью захвата ресурсов, в качестве мести за жалобы на госорганы)



Обращения бизнеса по поводу предъявления должностными лицами незаконных требований должны расследоваться как коррупционные деяния.

Мировые рейтинги коррупции в России



Индекс восприятия коррупции 2011 г. - 2,1 балл.

Россия опустилась в рейтинге с 147 (2008) на 154 место (2010) из 178 - между Папуа-Новой Гвинеей и Таджикистаном.



Барометр мировой коррупции 2011 г. (Трансперенси Интернешнл) – уровень коррупции за 3 года повысился.



Исследование Freedom house за 2010 г. - 26-27 место из 29 стран с переходной экономикой.

Мировые рейтинги конкурентоспособности

-  Положение России в рейтинге Всемирного экономического форума по индексу глобальной конкурентоспособности (всего 133 государства):
 - 2011 год – 66 место;
 - 2012 год – 67 место (между Ираном и Шри-Ланкой).
-  В рейтинге стран БРИК в 2012 году Россия заняла четвертое место (Бразилия – 48 место, Индия - 59, Китай-29).
 - размер внутреннего рынка – 9 место;
 - независимость судов – 122 место;
 - прозрачность госполитики – 124 место;
 - защита прав собственности -133 место;
 - доверие полиции – 133 место.

-  По данным исследования ОПОРЫ РОССИИ «Малый бизнес и коррупционные отношения» 2/3 предпринимателей являются жертвами коррупции и не более 1/3 - инициаторами.
-  Опрос на Съезде ТПП РФ (2011):
 - По результатам - 82% предпринимателей главной проблемой назвали коррупцию.
-  Индекс ОПОРЫ РОССИИ 2010-2011:
 - ✓ Доля компаний, не наблюдающих в своем регионе коррупцию всего 10 %;
 - ✓ Средний уровень коррупционных издержек бизнеса – 5 % выручки;
 - ✓ Коррупция принимается как данность, а незаконные выплаты уже давно стали статьями издержек многих компаний;
 - ✓ Деятельность контролирующих и правоохранительных органов воспринимается бизнесом как более вредная, чем столкновение с криминалом.



1 этап – пассивная коррупция (первая половина 90-х) – пассивность чиновников, взятки как способ повысить эффективность их работы в условиях рынка. Предмет коррупционных отношений – получение незаконных преимуществ и уход от наказания за правонарушения.



2 этап – активная коррупция. Выстраивание административных барьеров, вытеснение криминала из крышевания бизнеса. Превращение права в товар. (вторая половина 90-х). Рейдерство через банкротство.



3 этап – активная системная коррупция. Формирование разветвленных коррупционных рынков. Предметом коррупции становится возможность реализации законных прав гражданами и предпринимателями. (2000-2003 годы). Рейдерство через корпоративные захваты.



4 этап – агрессивная коррупция. Формирование устойчивых связей правоохранителей, судей и коррумпированных руководителей территорий и отраслей. Превращение права в инструмент дискриминации. (с 2003 года). Рейдерство через уголовные дела.

Антикоррупционная политика - это комплекс
взаимодополняющих мер:

- ✓ законодательных,
- ✓ экономических,
- ✓ политических,
- ✓ информационных,
- ✓ организационных,
- ✓ предпринимаемых государством и гражданским обществом в целях противодействия коррупции.

Этапы становления антикоррупционного законодательства

1. Акт о противодействии иностранным коррупционным практикам (Foreign Corrupt Practices Act) – США, 1977 г.
2. Межамериканская конвенции против коррупции (Inter-American Convention against Corruption (OAS Convention), 1996 г.
3. Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций, 1997 г.
4. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, 1999 г.
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 г.
6. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, 1999 г. Ратифицирована РФ в 2006 г.
7. Конвенция ООН против коррупции, 2003 г. Ратифицирована РФ в 2006 г.
8. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении ими международных сделок, 1997 г. Ратифицирована РФ в 2012 г.
9. Закон Великобритании «О борьбе со взяточничеством» (Bribery Act 2010 г.).

Цели Конвенции:

содействие принятию и укреплению мер по противодействию коррупции;
поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и
технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней;
поощрение честности и неподкупности, ответственности публичных должностных лиц.

Принята в 2003 г. Ратифицирована РФ в 2006 г.

-  Введение понятий «публичное должностное лицо», «доходы от преступления» специально для коррупционных преступлений.
-  Меры по предупреждению коррупции (вовлечение населения в процессы принятия решений, образовательные программы, создание атмосферы нетерпимости в отношении коррупции).
-  Меры по противодействию коррупции (в сфере публичных закупок, меры в отношении судов и прокуратуры, участие общества и др.).
-  Меры по криминализации коррупционных деяний (взятничество, подкуп, незаконное обогащение, воспрепятствие правосудию, защита свидетелей).
-  Меры по международному сотрудничеству.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию

Предусматривает регулярный контроль ее соблюдения посредством ежегодного мониторинга со стороны Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

Принята в 1999 г. Ратифицирована РФ в 2006 г.

Необходимость специальной защиты заявителей о коррупции.

Криминализация следующих коррупционных деяний:

- ✓ подкуп (активный и пассивный);
- ✓ использование служебного положения в корыстных целях;
- ✓ отмывание доходов;
- ✓ ответственность юридических лиц и др.

Группа стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)



Создана в 1999 году для мониторинга антикоррупционных стандартов Совета Европы в странах-членах.



Задачи ГРЕКО:

усовершенствовать методы борьбы с коррупцией в странах, вступивших в данную организацию;

создать базу для обмена позитивным опытом в области предотвращения и выявления случаев коррупции.



Результаты работы – доклад об имплементации антикоррупционных стандартов Совета Европы.



Разделы доклада:

- проведение страной политики, направленной против коррупции, в государственных органах;
- выделение средств для политических партий;
- независимость судебной власти от государства;
- создание и развитие анти-коррупционных институтов;
- иммунитет от судебного преследования;
- взаимосвязь коррумпированных представителей власти с организованной преступностью и отмыванием денег.



Институты - разработанные людьми наборы правил, структурирующие их взаимодействие (Д. Норт):
формальные институты (законы, конституции),
неформальные (договоры, обычаи и добровольно принятые кодексы поведения, процедуры соответствий и ограничений).



Антикоррупционная политика предполагает создание условий для трансформации институтов в направлении повышения их эффективности и доминирования формальных норм и правил над неформальными.



Условия для трансформации институтов при реализации антикоррупционной политики:
неотвратимость санкций, наличие механизмов принуждения, запретов и ограничений;
контроль третьей стороны, включая широкий общественный контроль.

Этапы становления антикоррупционного законодательства в России



В 2006 г. Ратифицированы Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года.



В целях реализации конвенций принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».



Указ Президента РФ от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».

В соответствии с указом :

принят Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

принят Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

при ФОИВах образованы координационные (совещательные) органы по вопросам МСП.



В 2010 г. введена процедура оценки регулирующего воздействия проектов НПА.



В 2009 г. приняты указы Президента РФ, определяющие порядок декларирования должностными лицами доходов.

Национальная стратегия противодействия коррупции



Утверждена указом Президента РФ в 2010 г. В 2012 г. в нее вносились изменения.



Целью стратегии является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.



Принципы стратегии:

признание коррупции одной из системных угроз безопасности;
использование мер по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и ликвидации последствий коррупции.

Основные направления стратегии:

обеспечение участия институтов гражданского общества;

повышение эффективности деятельности ФОИВ;

устранение коррупциогенных факторов;

расширение системы правового просвещения населения;

периодическое исследование состояния коррупции и эффективности антикоррупционных мер;

совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы.



Национальные планы противодействия коррупции утверждались в 2008, 2010 и 2012 гг.



Действующий Национальный план на 2012-2013 гг. предусматривает комплекс мер для Правительства РФ, ФОИВов, Генеральной прокуратуры РФ, других ветвей власти:

противодействие конфликту интересов;

снижение экономической заинтересованности в коррупционных преступлениях;

образовательные программы, направленные на формирование антикоррупционного мировоззрения;

формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению;

разработать проект федерального закона об общественном контроле;

создание эффективной системы обратной связи, позволяющей государству корректировать проводимую антикоррупционную политику;

формирование механизмов общественного контроля за деятельностью государственных учреждений.

Не реализованы:

1

не ратифицирована статья 20 Конвенции ООН – ответственность за незаконное обогащение;

2

отсутствует специальная уголовная ответственность за обещание взятки;

3

отсутствует уголовная ответственность юридических лиц;

4

отсутствует уголовная ответственность за ряд правонарушений в сфере бухгалтерского учета;

5

законодательная защита заявителей (как физических, так и юридических лиц), заявляющих о фактах коррупции и сотрудничающих со следствием;

6

отсутствует сотрудничество правоохранительных органов разных стран в целях повышения эффективности правоприменительных мер для борьбы с коррупционными преступлениями.

Оценка антикоррупционной политики - ГРЕКО

РФ выполнена только треть рекомендаций по улучшению антикоррупционной политики. В частности, не выполнено:

-  мониторинг эффективности антикоррупционных мер гражданским обществом;
-  случаи коррупции должны рассматриваться как преступления (только уголовная ответственность);
-  разработать четкие критерии лишения иммунитета должностных лиц;
-  обеспечить предотвращение конфликта интересов на практике;
-  ввести уголовную ответственность юридических лиц за коррупционные действия

Global Integrity - международная некоммерческая организация, которая отслеживает тенденции в вопросах управления и коррупции по всему миру.

Доклад Global Integrity за 2009 г.:

общая оценка антикоррупционной политики в России – 71 балл из 100 (посредственная ситуация с коррупцией);

оценка правоприменительной практики – 56 баллов из 100 (плохо);

независимость судов при рассмотрении коррупционных дел – 67 баллов из 100 (посредственно);

эффективность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией – 33 балла из 100 (очень плохо).

Исследование Фонда Бертельсмана – 3 балла из 10.



Положительные примеры:

- публичные закупки;
- система государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательства в соответствии с ФЗ-294, в том числе согласование внеплановых проверок с прокуратурой, ограничения по частоте проведения проверок;
- упрощение некоторых административных процедур (введение уведомительного порядка начала ряда видов деятельности, сокращение лицензируемых видов деятельности);
- возможность получения ряда государственных и муниципальных услуг в электронном виде, повышение качества оказания отдельных государственных услуг;
- принятие ряда эффективных административных регламентов.



- Отрицательные примеры:

- антикоррупционная экспертиза;
- декларации должностных лиц;
- защита заявителей о коррупции.

- ✓ смещение баланса интересов представителей власти и граждан при правоприменительной практике:
- ✓ антикоррупционная политика сводится преимущественно к борьбе со взяточничеством;
- ✓ отсутствуют действенные, жесткие санкции в отношении должностных лиц по большинству антикоррупционных мер - не считая взяточничества - (при том, что граждан, например, за неуплату любого штрафа можно привлекать к ответственности в виде административного ареста до 15 суток);
- ✓ по другим видам экономических преступлений, где не участвуют должностные лица, предприниматели в ряде случаев привлекаются к аресту несмотря на запрещающие президентские поправки;
- ✓ сообщения о фактах коррупции, имеющие широкий общественный резонанс, остаются без должного внимания правоохранительных органов и прокуратуры противодействие общественному антикоррупционному контролю.
- ✓ слепое копирование зарубежных законодательных моделей без учета институциональной среды (пример - попытки воспроизвести американскую модель Федеральной контрактной системы в России).

Недостатки антикоррупционной политики в России

Низкие угрозы наказуемости за коррупцию для представителей власти:

за нецелевое использование бюджетных средств установлена административная ответственность;

за взяточничество к лишению свободы приговаривается 1 чиновник из 25, в отношении которых возбуждено уголовное дело (причина – коррупция в правоохранительных органах и судах);

тенденция к принятию законов, смягчающих ответственность чиновников – пример, принудительные работы для взяточников;

отсутствует уголовная ответственность за незаконное обогащение, что существенно затрудняет преследование за коррупцию;

проверка достоверности деклараций о доходах чиновников не обязательна;

законодательством не предусмотрена неизбежность наказания для государственного служащего, представившего декларацию о доходах, содержащую недостоверные сведения;

отсутствуют жесткие дисциплинарные и административные меры ответственности в отношении ситуации конфликта интересов.

Практика привлечения к ответственности

	Максимальное наказание	Возбуждено уголовных дел в 2010 году (МВД)	Лиц привлечено к ответственности в 2010 году (МВД)
Получение взятки – ст. 290 УК РФ	Лишение свободы (до 15 лет)	7747	2488
Дача взятки – ст. 291 УК РФ	Лишение свободы (до 12 лет)	4265	3855
Злоупотребление должностными полномочиями – ст. 285 УК РФ	Лишение свободы (до 10 лет)	4687	1679
Злоупотребление полномочиями – ст. 201 УК РФ	Лишение свободы (до 10 лет)	1588	630

За дачу взятки привлекается к ответственности больше граждан, чем за получение взятки.

1. Широта дискреционных полномочий
2. Определение компетенции по формуле «вправе»
3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права
4. Злоупотребление правом заявителя
5. Выборочное изменение объема прав
6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества
7. Юридиколо-лингвистическая коррупциогенность
8. Принятие НПА органа исполнительной власти «сверх компетенции»
9. Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА органа исполнительной власти

1. Наличие пробела в правовом регулировании
2. Отсутствие административных процедур
3. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур
4. Отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности
5. Отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения
6. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими
7. Нарушение режима прозрачности информации (отсутствие информации)



контроль третьей стороны;



business advocacy – зонтичная защита прав отдельных предпринимателей;



устранение избыточного регулирования предпринимательской деятельности;



содействие открытости и прозрачности государственной политики по предпринимательству;



ограничение коррупционного лоббизма.

Важный инструмент участия бизнес-объединений – общественно-консультативные советы при органах власти.

На федеральном уровне в советах участвуют Деловая Россия, РСПП, ОПОРА РОССИИ, ТПП России,.

Спасибо за внимание!