



ИНСТИТУТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

дополнительное профессиональное образование

ПОНЯТИЕ, РАЗНООБРАЗИЯ И ФОРМЫ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ

Коррупция — злоупотребление публичной властью для получения выгоды в личных целях, в интересах третьих лиц или групп; противоправная деятельность (действие или бездействие), заключающаяся в использовании должностным лицом предоставленных ему полномочий с целью незаконного достижения **личных** и (или) **имущественных** интересов.



КОРРУПЦИОННЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ



понятия



разнообразия



формы



Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.



Ряд ключевых ситуаций, в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным:

- Женщина, которая является сотрудницей учреждения, расписывает директору достоинства своего племянника как кандидата на вакантную должность. При этом она не упоминает о своих родственных связях с ним;

- ❑ выполнение отдельных функций государственного или муниципального управления, а также осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении организаций, которыми владеют или в которых работают родственники служащего или иные близкие ему лица;
- ❑ назначение служащим родственников и иных близких лиц на должности, принятие в отношении них иных кадровых решений, связанных с предоставлением им необоснованных преимуществ, выплатой незаслуженных поощрений, сокрытием недостатков в их работе;
- ❑ заключение государственных или муниципальных контрактов на выполнение работ или оказание услуг в условиях наличия родственных и других близких связей между представителями заказчика и исполнителя;
- ❑ предоставление субсидий, грантов, иной поддержки за счет бюджетных средств, выделение земельных участков, продажа или передача в пользование объектов недвижимости, природных ресурсов лицам, с которым служащий либо его родственники связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями;
- ❑ владение служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) либо участие в управлении организациями, осуществляющими хозяйственную деятельность в сфере компетенции этого служащего.

ПРИМЕРЫ СИТУАЦИЙ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

1. Выполнение отдельных функций государственного или муниципального управления, а также осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении родственников и/или иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность государственного служащего.

По представлению прокурора г. Нижнего Новгорода за неисполнение требований законодательства об урегулировании конфликта интересов уволен в связи с утратой доверия начальник одного из отделов УФССП России по Нижегородской области. Проведенной проверкой установлено, что по его указанию были окончены с актом о невозможности взыскания и без взыскания сумм исполнительного сбора пять исполнительных производств в отношении должника – коммерческой организации, учредитель и директор которой ранее работал в органах ФССП России, находился в дружеских отношениях с названным должностным лицом, а также продал его супруге жилой дом и земельный участок со льготными условиями оплаты в виде рассрочки на 10 лет.

2. Нахождение родственников и иных близких лиц в служебной зависимости от должностного лица, неправомерное назначение их на должности, выплата им вознаграждений, принятие иных необоснованных решений.

Прокуратурой Республики Тыва в ходе проверки Службы государственной жилищной инспекции и строительного надзора республики установлено, что заместитель руководителя службы при исполнении обязанностей руководителя не приняла меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, принимая решения о проведении плановых и внеплановых проверок деятельности государственного учреждения, возглавляемого ее супругом, утверждая для данной организации заключения о соответствии объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, продлевая срок проведения проверки этой организации по объекту реконструкции мостового перехода в отсутствии на то правовых оснований. В ходе рассмотрения внесенного по данному факту представления служащая уволилась по собственному желанию.

3. Заключение государственных или муниципальных контрактов на выполнение работ или оказание услуг с исполнителями, являющимися родственниками или иными близкими лицами служащего.

По представлению прокуратуры Чувашской Республики уволен в связи с утратой доверия помощник министра республики, который в условиях конфликта интересов использовал служебное положение в целях создания выгод и преимуществ для аффилированной ему организации, а также содействовал заключению с ней на бесконкурсной основе договоров на оказание услуг по взысканию с граждан и организаций задолженности по плате за капитальный ремонт с подведомственным министерству фондом.

СЛУЖАЩИЙ ОБЯЗАН

принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. О возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (как только ему станет об этом известно) служащий обязан в письменной форме уведомить представителя нанимателя/работодателя.

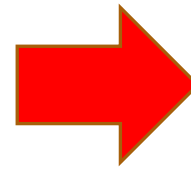


ПРЕДСТАВИТЕЛЬ

НАНИМАТЕЛЯ/РАБОТОДАТЕЛЯ, если ему стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ и УРЕГУЛИРОВАНИЕ конфликта интересов осуществляются путем отвода или самоотвода служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ, а также может состоять в изменении должностного или служебного положения вплоть до отстранения от исполнения должностных обязанностей, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

НЕПРИНЯТИЕ государственным или муниципальным служащим мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, **влекущим его увольнение** в соответствии с законодательством РФ.

Жесткость такой санкции обусловлена недопущением причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, РФ и представляется оправданной с учетом последствий неурегулированного конфликта интересов.



За неприятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов служащие могут быть привлечены к следующим видам **ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**:

- увольнение в связи с утратой доверия;
- предупреждение о неполном должностном соответствии;
- выговор;
- замечание.

При решении вопроса о привлечении служащего к **дисциплинарной ответственности** должны учитываться характер совершенного коррупционного правонарушения, его тяжесть и обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнения им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей.

Органы Прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

В частности, в рамках надзорной деятельности прокурорами выявляются факты конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

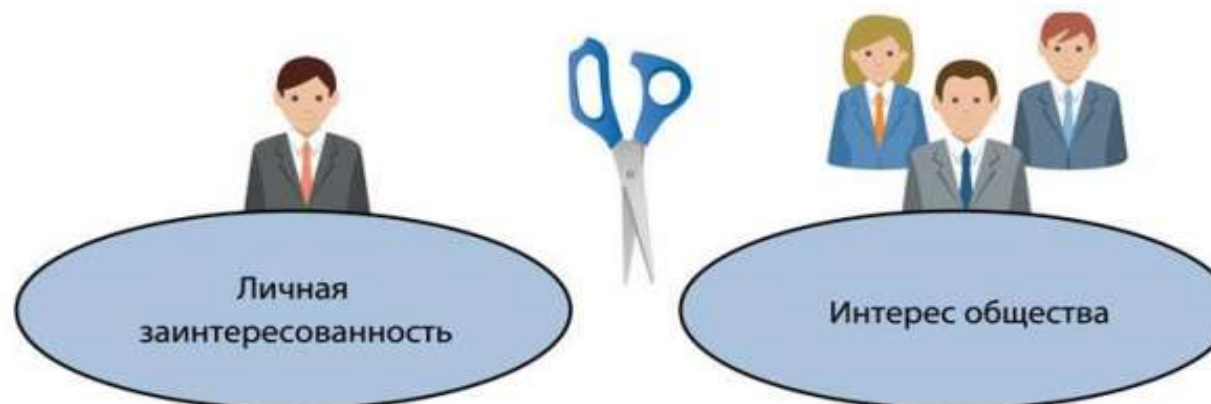


385

тыс. нарушений

законодательства о
противодействии коррупции
выявлено органами прокуратуры
Российской Федерации в 2017 г. –
первом полугодии 2018 г.

ЛИЧНАЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ - это возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера или каких-либо выгод/преимуществ как непосредственно самим служащим, так и состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родственники, друзья, знакомые и т.д.).



Корысть — один из возможных мотивов правонарушения, характеризующийся стремлением извлечь материальную или иную выгоду имущественного характера либо намерением избавиться от материальных затрат.



Коррупционный акт — достижение согласия между субъектами коррупции по поводу установления и поддержания коррупционных отношений, а также принятый на его основе нормативный (ненормативный) акт, решение органа государственной власти (органа местного самоуправления), включая судебное решение.

Коррупционная практика — организованная коррупционная деятельность, обеспечивающая использование метода коррупции при достижении корыстных целей.



Коррупцированность — степень отчужденности субъекта от государства, его вовлеченность в процесс незаконного обогащения путем злоупотребления должностными полномочиями, зараженность жадой частной выгоды в ущерб интересам страны, общества и других граждан.



Коррунциогенность — слабая защищенность ресурса и доступность его для незаконного присвоения, наличие коррупционного интереса, мотивированность к совершению коррупционного действия, потенциальный ущерб, который может быть нанесен коррупционным действием.



Субъекты коррупции - физические и юридические лица, участники коррупционных отношений.



Например из практики, трудно не согласиться с тезисом, что для использования публичного ресурса в личных целях им нужно обладать, - например, иметь возможность разрабатывать отборочные требования к участникам публичной закупки, принимать участие в разработке технической спецификации, определять победителя тендера, или иметь возможность оказывать институциональное (как нормативное, так и коэрцитивное) воздействие на членов закупочной комиссии.

Таким образом, должностные лица, начиная непосредственно с членов закупочной комиссии и руководителей государственных учреждений или учреждений самоуправления, и заканчивая любыми государственными должностными лицами, перечисленными в нормативных актах, будут непременно являться обязательными субъектами коррупции в публичных закупках.

Коррупционное правонарушение — установленное проведенной проверкой либо решением суда виновное нарушение установленного порядка несения службы и исполнения профессиональных обязанностей, если такое нарушение содержит признаки коррупции.



Коррупционное поведение (коррупционный проступок) — действия (бездействие) субъектов коррупции, не содержащие признаков правонарушения, однако свидетельствующие об их желании вступить в коррупционные отношения с иными лицами.



Злоупотребление полномочиями — коррупционное преступление, заключающееся в использовании должностным лицом служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, повлекло нарушение нрав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.



Коррупционный проступок — вид административного правонарушения, связанного с корыстным использованием должностного статуса для получения не предусмотренных законом преимуществ.

Коррупционное преступление — предусмотренное уголовным законодательством, содержащие признаки коррупции общественно опасное деяние.

Должностная рента — противоправные сборы денежных средств и имущества, требования безвозмездного оказания услуг имущественного характера, осуществляемые должностными лицами органов государственной власти или местного самоуправления с предприятий и предпринимателей для обеспечения эффективной деятельности должностных лиц этих органов.



Откат — разновидность взяточничества, суть которой заключается в предоставлении имущества или услуг имущественного характера должностному лицу органа государственной власти или местного самоуправления за заключение хозяйственных договоров на выполнение определенного рода работ или оказание оплачиваемых услуг вопреки существующим правилам их заключения, связанных с устранением реальных и (или) потенциальных конкурентов.



Фаворитизм - назначение услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым в соответствии с принадлежностью к определенной партии, роду, религии, секте и другим группам. Например, государственный служащий обеспечивает экстраординарные услуги, полномочия, рабочие места и льготы политическим союзникам, семейству, друзьям и др.

Непотизм — форма коррупции, выражающаяся в предоставлении преимуществ по признакам родства, кумовства, землячества; служебное покровительство; предоставление родственникам и близким выгодных и доходных должностей.

Коррупционная клановость — замкнутая группа сообщников, связанных коррупционными отношениями.

ВЗЯТКА - может быть в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания услуг имущественного характера или предоставления иных имущественных прав.

НАКАЗАНИЕ ЗА ПОЛУЧЕНИЕ ВЗЯТКИ (ст. 290 УК РФ):

ШТРАФ до 5 миллионов рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 5 лет, или в размере до стократной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 15 лет;

ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ на срок до 15 лет со штрафом в размере до семидесятикратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 15 лет или без такового.

НАКАЗАНИЕ ЗА ДАЧУ ВЗЯТКИ (ст. 291 УК РФ):

ШТРАФ до 4 миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 4 лет или в размере до девяностократной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 10 лет или без такового;

ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ на срок до 15 лет со штрафом в размере до семидесятикратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 10 лет или без такового.

НАКАЗАНИЕ ЗА ПОСРЕДНИЧЕСТВО ВО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВЕ (ст. 291.1 УК РФ):

ШТРАФ до 3 миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 лет или в размере до восьмидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 7 лет или без такового;

ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ на срок до 12 лет со штрафом в размере до семидесятикратной суммы взятки или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 7 лет или без такового.



НАКАЗАНИЕ ЗА МЕЛКОЕ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО (ст. 291.2 УК РФ),

а именно за получение, дачу взятки лично или через посредника в размере, не превышающем **10 тысяч рублей**:

ШТРАФ до 1 миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 1 года;

ИСПРАВИТЕЛЬНЫЕ РАБОТЫ на срок до 3 лет;

ОГРАНИЧЕНИЕ СВОБОДЫ на срок до 4 лет;

ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ на срок до 3 лет.



С точки зрения Конституции Российской Федерации коррупцию можно трактовать как фактор:

- а)** разрушение единого политического пространства страны и нарушение правовых основ рыночных отношений (ст. 8, 71, 74);
- б)** подрыв основ конституционного строя (ст. 8);
- в)** нарушение налоговых механизмов (ст. 75);
- г)** ослабления целостности, неприкосновенности и суверенитета страны (ст. 4, 80, 86);
- д)** подрыв обороноспособности государства (ст. 59, 87);
- е)** нарушение прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, в части права собственности (ст. 35, 36);

ж) ущемление права на свободное предпринимательство (ст. 8, 34);
з) лишение права равного (без какой-либо дискриминации) доступа к государственной и муниципальной службе (ст. 32), социальных прав (ст. 37-41), девальвации конституционных гарантий правосудия (ст. 46-47). Не остается, таким образом, практически ни одного конституционного положения, принципа или нормы, которые бы не искажались, не нарушались или не девальвировались коррупционной практикой.

Коррупцию можно классифицировать, используя различные признаки, критерии и особенности проявления. В частности, можно выделить следующие виды коррупции:

- административную и как ее разновидность бытовую;
- деловую;
- коррупцию, связанную с "пленением" или захватом государства;
- политическую.

Под административной коррупцией понимается намеренное внесение искажений в процесс предписанного исполнения существующих законов, правил с целью предоставления преимуществ заинтересованным лицам.

Классическим примером административной коррупции является **мелкий торговец**, вынужденный давать взятки бесконечной веренице официальных инспекторов, районным начальникам, местным правоохранительным органам, различного рода "крышам" и др. Кроме того, к административной коррупции можно отнести взятки с целью получения различного рода разрешений, таможенного оформления, получения государственных заказов и др.

Разновидностью **административной коррупции** является бытовая коррупция, которая порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи. К этой категории также относится кумовство (непотизм). Этот вид коррупции наиболее распространен в сфере услуг.



Деловая коррупция - плата предпринимателями денежных средств или материальных ценностей государственным или муниципальным служащим по делам своей фирмы. Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу.

Деловая коррупция возникает при взаимодействии бизнеса и власти.



В экономическом смысле коррупция – это организованный и незаконно функционирующий механизм противоправного принудительного отчуждения собственности и корыстного перераспределения национальных богатств и частной собственности в пользу немногочисленных индивидов и социальных групп; это неофициальное взаимодействие между экономическими агентами на основе злоупотребления статусной позицией ради частной выгоды.

Коррупция позволяет не только присваивать чужую собственность и личное имущество, но и существенно ограничивать конституционно установленную социально-политическую автономию личности и экономическую свободу субъектов хозяйственной деятельности. Коррупционные «платежи» в таком случае выступают не только в форме избыточных транзакционных издержек, но и как форма принудительно-противоправного перераспределения прибавочного продукта, характерной для архаических форм экономических отношений вековой давности.

Коррупция сужает экономическое пространство предпринимательской деятельности, подрывает несущие скрепы экономической модели государственного строя, «разделяет» экономику на легитимную и теневую, формирует и в расширенном масштабе воспроизводит аморально преступные отношения обмена, распределения, перераспределения и присвоения. В итоге минимизирует налоговые поступления, провоцирует раздутые сметы, формирует благоприятные условия для организованной экономической преступности. Как следствие ухудшается инвестиционный климат, бизнесмены и банкиры предпочитают выводить средства за рубеж и вкладывать их туда, где коррупционные риски меньше, туда, где экономика сильнее, а правовая система – надежнее.

В политическом смысле коррупцию можно квалифицировать как использование государственной власти и полномочий органов местного самоуправления в качестве «частного предприятия», прибыльность которого зависит от масштабов использования политико-административного ресурса в корыстных интересах. В политическом смысле коррупция – это не только «проблема неэффективного государства», а нечто более серьезное. Это **приватизация публичной власти, неформальный фактический захват власти в ущерб государственным интересам**. По сути своей – это тяжкое уголовное преступление против конституционного строя и государственного суверенитета. Это девальвация ценностей гражданственности и честного государственного служения.

Это злоупотребление политическими полномочиями и административным ресурсом, пренебрежительное отношение к таким конституционным ценностям, как демократия, политическое и идеологическое многообразие, многопартийность, равенство всех политических и общественных объединений перед законом, право граждан на мирные собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. В этом и заключается политическая суть коррупции.

Анализируя **социальный смысл коррупции**, ученые согласны в том, что коррупция – это подрыв устоев социального государства, отказ от сложившихся стандартов социального поведения ради незаконной личной или корпоративной выгоды. Огромные средства выводятся из социальной сферы, тратятся на замки, шикарные авто, курорты и.т.д. Растет социальное расслоение, неравенство и несправедливость. Все ключевые ценности права, морали, социальной справедливости приходят в упадок. Обесценивается все, в том числе самое главное – жизнь человека, его свобода и личное достоинство, благополучие семьи, неприкосновенность собственности, социальная солидарность. Все подменяются ложными ценностями обогащения, стяжательства и личной успешности за счет другого.

Значимость человека в условиях господства коррупционной морали определяется не его интеллектуальной ценностью, трудолюбием и благородными общественными ориентациями, а исключительно таким ресурсом, как размеры материальных богатств в личной собственности.

ПРИЗНАКИ И ВИДЫ ПРОТИВОПРАВНЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ

Коррупция –это особая форма **противоправных аморальных** действий или бездействий. В подавляющем большинстве случаев такие действия носят уголовно-преступный корыстный характер, направлены против общества, государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, против прав и свобод человека и гражданина, против собственности, рыночных механизмов и всей системы хозяйствования.

**Формы
коррупционных
действий известны:**

- взяточничество;
- продажность;
- фаворитизм;
- незаконное распределение, перераспределение и присвоение общественных ресурсов;
- циничная приватизация;
- целенаправленное финансирование политических структур;
- лоббирование корпоративного интереса и многое другое.

Отличительная черта **коррупции** – это **наличие виновного умысла и корыстной личной заинтересованности**, умышленное нарушение закона, сознательное подчинение публичных интересов интересом частным. Например, сознательное нарушение закона при распределении жилья; использование преимуществ, не предусмотренных при получении кредитов или ссуд, приобретение ценных бумаг или недвижимости; незаконная передача частным организациям или присвоение средств, предназначенных для общегосударственных нужд и др.

Важнейший признак коррупционного противоправного деяния – **нанесение ущерба авторитету** государственной власти, авторитету государственной и муниципальной службы, а также авторитету коммерческих и иных организаций.

Коррупция – это форма неофициальных **согласительно-корпоративных и межличностных отношений**, основанных на взаимных неформальных обязательствах между тем, кто принимает решение, теми, кому такое решение выгодно, и теми, кто готов организовать и финансировать (обеспечивать) принятие и реализацию такого решения; это саморегулируемый, взаимовыгодный и взаимозаинтересованный обмен материально-финансовыми ценностями, услугой и информацией. При этом не только не исключаются, а, наоборот, предполагаются методы **принуждения, вымогательства и даже шантажа**.

Неотъемлемая черта коррупции – **латентность, закрытость, секретность коррупционных связей и отношений**. Другими коррупционные отношения не могут быть в принципе. Все делается в неформально-закрытом режиме, без посторонних глаз. Поэтому коррупционные правонарушения (за небольшим исключением) практически не влекут за собой жалоб, заявлений в правоохранительные органы и конкретных публичных обвинений. Именно в этом заключается сложность установления, раскрытия и привлечения к юридической ответственности организаторов, участников и пособников коррупционных схем.



Сигналы коррумпированности (предрасположенности к особой личной заинтересованности) многообразны, конкретны и легко узнаваемы. Для служащего системы государственного и муниципального управления **номенклатура признаков склонности к коррупции** достаточно широкая: прием мелких подарков от посетителей, регулярные ходатайства о приеме на работу знакомых лиц, отдых в дорогих гостиницах, частное приобретение предметов роскоши, увлечение банкетами, дорогими приемами и презентациями.

Для работника частного сектора существуют свои индикаторы: **отказ от назначения на новую должность, даже с повышением и большей заработной платой, организация закупок для нужд компании у одного и того же поставщика, закупки по заниженным ставкам, частые списания товаров, оплата закупок наличными средствами.**

Формы коррупционных проявлений

В системе государственной службы сюда относят различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права лицами, осуществляющими функции государственного управления во всех сферах деятельности.

Среди данных нарушений можно выделить:

- ✓ многие виды прямого или скрытого совмещения должностей на государственной гражданской службе и в негосударственных коммерческих организациях;
- ✓ оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям за прямое или завуалированное вознаграждение, представление тех или иных льгот, выгод и преференций, в которых эти организации заинтересованы. Сюда можно отнести различные виды прикрытия бизнеса;
- ✓ использование государственными служащими личного либо ведомственного влияния и неформальных связей для оказания услуг негосударственным коммерческим организациям за вознаграждение. В этом плане характерным является использование для выяснения отношений между коммерческими организациями силовых структур;

- ✓ передача информации о принятых, но еще не опубликованных решениях государственных органов по вопросам, представляющим интерес для коммерческих структур, например сроках проверки рынков для выявления продукции, завезенной контрабандным путем;
- ✓ учреждение коммерческих структур с использованием имущества государственных предприятий, на которых работает должностное лицо, использование должностного положения в процессе приватизации государственной и муниципальной собственности;
 - ✓ неправомерная передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных на государственные нужды;
 - ✓ лоббирование прохождения, принятия контрактов, программ, других документов, позволяющих получить преимущества определенным лицам. Особенно это проваляется при проведении конкурсов;
 - ✓ протекционизм малоспособных работников;
 - ✓ установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника;
 - ✓ подтасовка результатов конкурса и размещение государственных заказов на определенной, «своей» фирме.

**ИСТОЧНИКИ, ПРИЧИНЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ
ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ
КОРРУПЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Ключевые понятия

Бюрократизм — нравственно отрицательная форма реализации государственно властных полномочий в корпоративных или личных интересах; осуществление власти замкнутой корпорацией, которой присущи «присвоение государства», подчинение общественного интереса частным интересам, своекорыстие, извращенное восприятие действительности, коррупция.

Злоупотребление социально-правовым статусом — преступление против общества, государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления; корыстное использование авторитета и служебных полномочий вопреки интересам службы.

Ограничения и запреты в связи с отбором и прохождением государственной и муниципальной службы — совокупность политических, экономических и организационно-управленческих факторов-запретов, очерчивающих пределы дозволенного в служебной деятельности и повседневном поведении государственного и муниципального служащего.

Коррупциогенный фактор - явление или группа явлений, порождающих коррупцию или способствующих порождению и закреплению коррупции в обществе.

Коррупционная угроза — возможность наступления негативных последствий для общества, государства, его органов и должностных лиц, подвергшихся коррупционному воздействию.

Нравственность — совокупность мировоззренческих установок, убеждений, намерений, мотивов и действий человека, свидетельствующих о степени его приближенности к идеалу человеческого общежития.

Нравственный облик — внутренняя основа внешних проявлений личности; может быть выражен через одну доминирующую черту личности — «порядочный», «добрый», «нигилист», «стяжатель», «коррупционер» и т.п.

Исследователями констатируется неоднозначность и множественность причин коррупции. На сайте Национального Анतिकоррупционного Совета Российской Федерации причины коррупции сгруппированы следующим образом:

1. Экономические - низкие заработные платы, неадекватные объему полномочий служащих.

Принято считать, такая ситуация более всего характерна для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, однако факты коррупции чиновников не очень высокого ранга встречаются и в развитых странах, в частности, в США.

2. Институциональные - отражают степень развитости институтов гражданского общества и правового государства. Например, к ним относятся закрытость государственных служб, непрозрачность их деятельности, невнятное нормотворчество, кумовство при трудоустройстве.

3. Социально-культурные причины - переориентация в обществе ценностей с духовных на потребительские, общая деморализация, пассивность в отношении произвола власти.

В целом коррупция является следствием целого комплекса общих и специфических факторов-детерминаций и причинно-следственных связей, объясняется множеством причин социально-политического, экономического, правового, ментального, духовно-нравственного и международного характера. Многие связаны с ошибками социально-экономических и политических реформ, несовершенством антикоррупционного законодательства, слабостью стабилизационных и защитных механизмов гражданского общества, бюрократизмом, отсутствием высокопрофессиональной судебной системы, кадровой, технической и оперативно-тактической неподготовленностью правоохранительных органов к эффективному противодействию коррупции. Также имеет место немало коррупционных фактов международного порядка, негативно сказывающихся на конкурентоспособности транснациональных финансово-экономических проектов, на эффективности зарубежных инвестиций и целевых грантов, на доступности и социальной эффективности программ внешней помощи.

Серьезно влияет на уровень коррупции сращивание политического истеблишмента и публичной бюрократии с преступным бизнесом, рыхлая морально-психологическая атмосфера в обществе, искаженное понимание этических аспектов коррупционных рисков, подмена конкретных действий громкой антикоррупционной риторикой. Провоцирует коррупцию нравственная незрелость чиновников, низкая заработная плата и недостаточная социальная защищенность работников бюджетного сектора. Такого мнения, по данным Института социологии РАН, придерживается более 70% россиян. А далее: неэффективность государства и несовершенство законов – 63,3%, низкий уровень правовой культуры общества – 37,2%, командность, клановость и семейственность в сфере принятия кадровых решений – 33,9%.

Из огромного количества причин коррупции выделяются, прежде всего **причины политического характера**, связанные с формой государственного устройства, государственного правления и особенностями политического режима. При этом нельзя не понимать, что прямой зависимости между масштабами коррумпированности общественных отношений и формой государственности (государственным строем, государственным устройством, господствующим режимом правления) нет.

К наиболее значимым предпосылкам и причинам коррупционной устойчивости политического характера можно отнести:

- бюрократический характер функционирования государственного аппарата, отсутствие реального разделения власти, патронажно-командная система его формирования и функционирования;
- отсутствие всеобъемлющего и действительно эффективного общественного контроля функционирования институтов государственной власти и местного самоуправления;
- отсутствие должной транспарентности властных структур, подмена принципа презумпции открытости информации (в пределах, конечно, установленных законом) иллюзорной открытостью органов власти и ограниченностью свободы освещения их деятельности средствами массовой информации;
- противоправное использование административного ресурса, лишаящего граждан права свободно избирать и быть избранными на должности высшего должностного лица и в парламентские органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления;

- атмосфера недоверия к властям и правового нигилизма, недостаточная мотивация, а то и откровенная боязнь граждан и институтов гражданского общества принимать реальное участие в антикоррупционных мероприятиях;
- отсутствие должной политической воли, слабость практической составляющей политики противодействия коррупции, формализм и бюрократический саботаж антикоррупционных программ.

Немало зависит и от характера **рыночных преобразований**. Для многих коррупция стала основным способом первоначального накопления капитала и присвоения государственной собственности в те времена, когда впервые прозвучали призывы устремиться «в светлое капиталистическое будущее».

Российский бизнес начал рассматривать коррупцию не только как фактор успеха в конкурентной борьбе, но и как инструмент прямого влияния на власть и политику. Коррупция представляла множество возможностей расширения такого влияния, тем более что перечень сфер государственного присутствия в экономике, изобилующих коррупционными нишами, становился все более обширным.

Все́му этому способствовали:

- бюрократизация управления и чрезмерное государственное регулирование экономических отношений;
- сырьевой переко́с экономики и использование природной ренты в качестве ведущего источника финансирования государственных программ;
- периодические экономические и финансовые кризисы;
- несовершенные налоговые механизмы, запредельная фискальная нагрузка на бизнес, широко распространившаяся практика предоставления эксклюзивных прав (лицензии, квоты, льготы, аккредитации, аттестации);
- недостаточно обоснованный баланс распределения бюджетных средств: по оценкам экспертов, почти половина всех актов по выдаче государственных кредитов и распределения бюджетных средств сопровождается так называемыми откатами, ежегодный объем которых превышал миллиардную отметку;

- далекая от общепринятого понимания принципа социальной справедливости приватизация общественной собственности, в результате которой более половины приватизируемого имущества оказалось в руках криминального капитала;
- торговые ограничения, излишние ограничения в части лицензирования импорта, установление непомерных таможенных тарифов, государственные целевые субсидии при отсутствии должной их прозрачности и строгой адресной направленности;
- коррупционно заинтересованное регулирование цен, особенно если цены можно «подрегулировать» до уровня, ниже рыночного;
- несовершенство банковской системы, построенной не на основе реальной экономики, а на «финансовых пузырях» заимствований, назойливого кредитования и последующего «выбивания долгов», бизнес-лоббировании, голом администрировании;
- отсутствие должного уровня нравственной культуры рыночных отношений и практики ведения бизнеса.

Не менее значимым фактором коррупции являются **деформации в кадровой сфере**, связанные с укоренившейся практикой само воспроизводства коррупционных отношений.

Основа такого воспроизводства:

- бюрократизация кадровых процессов;
- nepотизм и покупка должностей;
- клановая замкнутость;
- круговая порука;
- господство корпоративного интереса;
- создание вертикали управления «под конкретного начальника»;
- игнорирование норм антикоррупционного и трудового законодательства;
- непомерное влияние теневых структур и коррумпируемых лоббистов;
- слабая ориентированность системы материального стимулирования кадров на борьбу с коррупцией и профилактику коррупционных рисков.

Перечисленные позиции представляют те базовые факторы которые ученые относят к такому явлению, как «кадровая коррупция».

Характерной особенностью коррупции является также **стиль кампанейщины-конъюнктурность** и «сезонность» противодействия коррупции. Антикоррупционные мероприятия нередко носят импульсивный, организационно дискретный, выборочный характер, борьба с коррупцией используется в качестве специфического средства расправы с политическими оппонентами. «Вспышки» антикоррупционной активности чаще всего приходятся на период выборов и других важных политических компаний. Объектом антикоррупционных атак становятся не собственно преступники-коррупционеры и их сообщники, а политики, государственные и общественные деятели, должностные лица, которые осуществляют реальные действия по противодействию коррупции и, таким образом, представляют реальную опасность для коррупционеров и коррумпированных сообществ.

В последнее время ситуация с точки зрения системности противодействия коррупции существенно изменилась в сторону активизации.

В поле зрения правоохранительных органов и судебного разбирательства все чаще попадают настоящие коррупционеры – организаторы и лидеры коррупционных сетей. Среди привлеченных к ответственности немало депутатов, губернаторов, сотрудников правоохранительных органов, высокопоставленных работников органов исполнительной власти и биржевых спекулянтов. Статистика впечатляет: за шесть лет возбуждено более 50 тыс. дел по коррупционным правонарушениям, в том числе 3,6 тыс. по фигурантам с особым правовым статусом. Под особым контролем должностные лица, принимающие важные управленческие решения, распоряжающиеся бюджетными средствами, государственной и муниципальной собственностью. Запущена также процедура обращения в доход государства средств и имущества, израсходованных с грубыми нарушениями бюджетного законодательства. В 2016 г. Арестовано и возвращенного государству имущества коррупционного происхождения на сумму, превышающую 31 млрд руб.

Коррупцию порождает немало **причин правового характера**:

- противоречивость и несовершенство действующего законодательства и правовых норм, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными диспозитивными и отсылочными нормами, наличие так называемых коррупционных ниш, нечеткость законотворческих процедур. Все это создает широкие возможности для ведомственного и локального нормотворчества, появления безграмотно сформулированных правил, «закрытых» приказов, инструкций и рекомендаций, создающих благоприятные условия для коррупции;
- слабости собственно антикоррупционного законодательства;
- наличие «юридических привилегий» для отдельных субъектов правовых отношений, безответственность, непрозрачность служебных отношений, особенно касающихся доходов и расходов государственных и муниципальных служащих;
- отсутствие детализированных запретов и ограничений, создающих широкие возможности для «самоопределения» и «самоорганизации» чиновников, в том числе в части обмена подарками;

- отсутствие законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов, неурегулированность лоббистской деятельности;
- низкая правовая культура общества;
- отсутствие независимой высокопрофессиональной судебной системы и других форм легитимного разрешения возникающих конфликтов и противоречий. Взятки становятся распространенной практикой в условиях дефицита доверия к власти, когда механизм разрешения юридических споров оказывается слишком дорогостоящим, бюрократически изнурительным, требующим много времени.

**КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРУКТУРАХ**

Ключевые понятия

Коррупционный риск — условия и обстоятельства, мотивирующие и открывающие возможность вступления в коррупционные отношения.

Зона коррупционного риска — сфера общественных отношений, характеризующаяся наличием условий и обстоятельств, благоприятствующих возникновению коррупционных отношений.



Мониторинг коррупционных рисков — комплекс мероприятий, включающих сбор, анализ и оценку условий и обстоятельств, мотивирующих и открывающих возможность вступления в коррупционные отношения, с целью выработки мер упреждающего противодействия.

Индикаторы оценки коррупционных рисков — показатели, свидетельствующие о наличии условий и факторов для коррупционных проявлений.

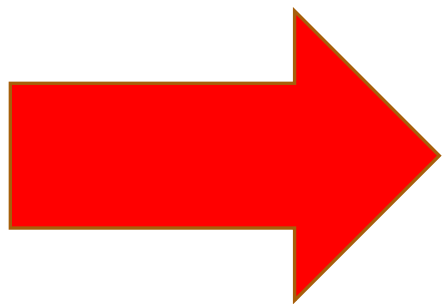
Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов — обязательное экспертное исследование проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, проводимое специально уполномоченными субъектами, определенными действующим законодательством, и направленное на выявление и дальнейшее устранение норм, содержащих коррупциогенные факторы с обязательным отражением результатов экспертной деятельности в мотивированном заключении.

Федеральное законодательство не дает четкого определения понятия «коррупционные риски». Данный пробел пытаются ликвидировать на региональном уровне. Например, в Чувашской Республике приняты специальные Методические рекомендации по оценке коррупционных рисков в органах исполнительной власти, согласно которым под коррупционными рисками понимаются обстоятельства, провоцирующие государственного служащего на использование служебного положения в личных, а не публичных интересах.



Распоряжением Администрации Кондинского района Ханты-Мансийского автономного округа от 19 марта 2009 г. «об экспертизе нормативных правовых актов органов местного самоуправления Кондинского района», понятие «Коррупционные риски» раскрыто через деяние лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, должности в муниципальных учреждениях и предприятиях муниципального статуса, направленные на незаконное получение денежного вознаграждения, имущества, имущественных прав и иных имущественных благ использование должностных полномочий, а равно действия физических и юридических лиц, направленные на незаконное предоставления указанным должностным лицам или в их интересах иным лицам денежных средств, имущества, имущественных прав и иных имущественных благ.

Методические рекомендации по выявлению зон потенциально повышенного коррупционного риска содержат следующее определение: «**Коррупционные риски** – это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия (бездействия) должностных лиц и рядовых сотрудников с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий». Наиболее информативной и авторитетной представляется разработанная в СК России Методика оценки коррупционных рисков, в которой указывается, что **коррупционные риски** – это условия и обстоятельства, предоставляющие возможность для действия (бездействия) лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, с целью незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий.



На основании изложенного можно сделать вывод о том, что под коррупционными рисками следует понимать заложенные в системе государственного и муниципального управления потенциальные возможности для совершения действий, направленных на неправомерное извлечение материальной и иной выгоды при выполнении публичных полномочий. Иными словами, это условия и обстоятельства (причины), мотивирующие и открывающие возможность для публичных лиц вступления в коррупционные отношения.

Обстоятельств (причин) коррупционных рисков великое множество, и они имеют самые разные причины – технические, экономические, политические, социальные. Укажем на некоторые из них.

В группу причин технической **направленности** входят:

- громоздкая система отчетности органов государственного управления;
- недостаточно четкая регламентация сроков рассмотрения обращений;
- наличие норм, способствующих административных барьеров.

В группу **социальных** причин возможно включить:

- недееспособную систему запретов и ограничений, налагаемых на лиц, занимающих публичные должности;
- закрытость принятия властных и управленческих решений;
- избыточность государственных функций;
- низкую эффективность внутреннего и внешнего контроля за деятельностью органов государственной власти, их должностных лиц;
- нравственно разлагающий характер предоставляемых льгот и гарантий для работников государственного сектора;

- слабую правовую защищенность сотрудников государственных органов, а также лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам;
- несовершенство механизмов обратной связи между гражданами и органами контроля и надзора и др.

К причинам экономической направленности следует отнести:

- монополизм и низкий уровень конкуренции;
- диктат теневой экономики;
- «серые» управленческие и финансовые схемы;
- слишком высокие налоги;
- труднопреодолимые бюрократические барьеры.

В группу причин политической направленности можно включить:

- отсутствие политической конкуренции;
- имитацию выборных компаний;
- неразвитость институтов гражданского общества, в том числе СМИ;
- кадровую политику, основанную на принципе «клановости», «землячества»;
- излишние иммунитеты лиц, занимающих государственные должности.

Классификация коррупционных рисков

В научной литературе существует плюрализм оснований классификации коррупционных рисков:

- **риски законодательные**, т.е. заложенные в нормах законодательства. Среди них следует выделить:
 - наличие пробелов в процедурных положениях, в том числе а) в порядке; а) вскрытия конвертов с заявками участников; б) рассмотрение заявок на участие в торгах; в) оценки и сопоставления заявок на участие в торгах;
 - отсутствие регламентированных административных процедур, в том числе устанавливающих порядок: а) взаимодействия уполномоченного органа и заказчика; б) обязательной проверке сведений об участниках торгов; в) изменения договора на размещение заказа, содержащий процедуру одностороннего изменения объема работ; г) хранения конкурсных (аукционных) документов; д) запроса документов при подаче жалобы;

- **риски ведомственные**, которые содержатся в ведомственных правовых актах. В данную группу рисков вошли:
- отсутствие в конкурсной документации полных сведений о требуемом объеме и качестве выполнения работ, оказания услуг;
 - наличие положений, искусственно ограничивающих круг участников торгов;
 - отсутствие положений, устанавливающих срок опубликования извещения о проведении торгов. Коррупционный риск возникает в случае опубликования извещения о проведении торгов в конце финансового года. В данном случае имеется большая вероятность того, что за установленные минимальные сроки данную работу сможет выполнить только определенная организация, договаривающаяся с заказчиком изначально;
 - отсутствие положений, устанавливающих срок выполнения работ, оказания услуг. Коррупционный риск существует в случае недостаточного срока для качественного выполнения работы, оказания услуги с учетом установленного конкурсной документацией объема выполняемых работ, оказываемых услуг;

➤ **риски организационно-технические**, возникающие в процессе правоприменительной практики. Они содержатся в самом процессе принятия и последующей реализации управленческих решений. Такого рода коррупционные риски существуют, например, при совершении действий должностным лицом, а именно: при формировании плана на проведение государственных закупок на очередной финансовый год; при установлении соответствия участника торгов требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, в конкурсной или аукционной документации: при допуске к участию в торгах; при оценке заявок участников торгов.

Коррупционные риски могут возникнуть и реально возникают практически на всех стадиях управления: в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов; в процессе толкования положений нормативных правовых актов; в процессе принятия управленческих решений; в процессе решения процедурных вопросов. Не говоря уже о лоббировании частных интересов и реализации прямых преступных замыслов.

В группу организационных коррупционных рисков входят:

- Отсутствие транспарентности при формировании планов работы государственного органа, его бюджета;
- Отсутствие действенного контроля при оказании государственных или муниципальных услуг и др.

В группу кадровых коррупционных рисков могут входить:

- Келейность процедуры назначения на государственные должности и должности государственной и муниципальной службы, размытость процедур организации ротации и формирования кадрового резерва;
- Наличие близкородственных связей среди лиц, занимающих государственные должности или должности в системе органов государственной власти и местного самоуправления.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

