



Понятие коррупции и правовые основы противодействия коррупционным правонарушениям

**Ведущий консультант юридического отдела
правового департамента администрации
Губернатора Архангельской области
и Правительства Архангельской области**

Панов Андрей Николаевич

Из истории правового регулирования противодействия коррупции в России

Иван III

В Судебнике 1497 года впервые в Русском государстве вводился запрет брать посулы (взятки): «Судите суд бояром и околничим. А на суде быти у бояр и у околничих диаком. А посулов бояром, и околничим, и диаком от суда и от печалования не имати; такоживсякому судие посула от суда не имати никому. А судом не мсти, не дружити никому».



В результате Земской реформы 1555-1556 гг., проведённой Иваном Грозным, система кормлений была постепенно отменена.

По Судебнику 1550 года взяточничество было официально признано тяжким преступлением и устанавливались строгие наказания за нарушение должностными лицами этого запрета: «...дьяка взяти перед боярином вполы да вкинута его в тюрьму»
«... подьячего казнити торговую казнь, бити кнутъем»

Иван Грозный



Борис Годунов 1598-1605

Старался уничтожить
взяточничество.

- Если судья был уличен во
взятках, то должен был
возвратить взятое, заплатить
большой штраф, имение его
отбирали в казну.
- Дьяка-взяточника водили по
городу и секли, причем у него
на шее висел мешок со
взяткой, потом преступника
заточали.



Алексей Михайлович 1645-1676

Соборное Уложение 1649 года.
Осуждало взяточничество и
предусматривало
многочисленные наказания:

- Денежное взыскание
- Запрет на должность
- Битье кнутом или батогами(в зависимости от сословия)
- Казни либо отсечение руки



Петр I 1682-1725

Должное внимание борьбе с коррупцией уделял Петр I:

- 1708г. Провел губернскую реформу, установив государственную службу за жалование, подношения в любой форме начали считать преступлением

- В 1711г. Ввел институт фискалов, с помощью которых Сенат осуществлял контроль над деятельностью государственных чиновников



Анна Иоанновна

Указ 1739г. «О взыскании за похищенное из казны и за взятки»



Елизавета Петровна

Указ от 1761г. «О запрещении взяток и задержки при осмотре проезжающих на заставах»



Екатерина II 1762-1796

1762г. Указ «Об держании судей и чиновников от взяточничества и лихоимства», который устанавливал жалование чинам и грозил смертной казнью.

В целях профилактики коррупции кроме жалования после 35 лет службы назначалась пенсия



Александр I

1812г. Указ «О запрещении приносить подарки начальникам губерний и другим губернским служащим»



Николай I

1826г. Образование третьего отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии для борьбы со злоупотреблениями

1845г. «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных»



Александр III

1881г. Учредил Комитет для выработки проекта Уголовного уложения



Николай II

1903г. Утвержден проект Уголовного уложения



Борьба с коррупцией в Советском государстве

Советское государство с самого возникновения увидело в коррупции большую опасность и стало бороться с коррупцией самыми жёсткими мерами:

декрет Совнаркома РСФСР от 08.05.1918г. «О взяточничестве» установил в качестве санкции за получение или дачу взятки меру наказания в виде лишения свободы на срок не менее 5 лет;

декрет Совнаркома РСФСР от 16.08.1921г. «О борьбе со взяточничеством» уточнил состав преступления получения взятки, при этом срок наказания не был определён вообще;

первый советский Уголовный кодекс РСФСР 1922 г., введённый в действие с 1 июня 1922 года, содержал уже достаточно разработанную систему норм о должностных (служебных) преступлениях. За взятки предусматривалась ответственность вплоть до высшей меры наказания.

Последующие уголовные законы СССР и РСФСР развивали наказания за взятки и другие должностные преступления.

Противодействие коррупции в России

1. Модернизация антикоррупционного законодательства.
2. Меры по противодействию коррупции и профилактике коррупции в экономической, социальной сферах, создание системы стимулов к антикоррупционному поведению.
3. Правовое просвещение общества.



Вступительное слово на совещании по проблемам противодействия коррупции, 19.05.2008 года

Д. Медведев: «Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной»

- В рейтинге состояния коррупции наша страна занимает печально почётное 154-е место из 178-ти стран (по данным Трансперенси Интернешнл);
- Четверть наших граждан вообще не считают, что коррупция является ненормальным явлением;
- Мы должны создать мотивацию к правовому, юридически корректному поведению, антикоррупционный стандарт поведения;
- Причины высокой степени коррупции - несовершенство политических институтов, непрофессионализм наших бюрократов и, с другой стороны, просто непонимание и незнание, нежелание знать законы со стороны населения;
- Привить правовую культуру можно только, начиная этим заниматься с самого раннего возраста.

ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИИ

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" под коррупцией понимается:

- "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 (подп. "а" п. 1 ст. 1)
- и совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица" (подп. "б" п. 1 ст. 1).

Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведён 29-30 сентября 2012 г. Опрошено 1600 человек в 138 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

Какие из нижеперечисленных проблем Вы считаете наиболее важными для страны в целом? (закрытый вопрос, не более 7 ответов)

	Январь 2012	Февраль 2012	Март 2012	Апрель 2012	Май 2012	Июнь 2012	Июль 2012	Август 2012	Сентябрь 2012
Ситуация в сферах ЖКХ и ЖКУ	58	59	54	49	49	52	53	56	55
Инфляция, рост цен на товары и услуги	49	52	49	44	44	46	50	52	50
Алкоголизм, наркомания	44	47	52	52	49	49	50	48	48
Низкий уровень жизни населения	51	51	53	50	50	48	49	48	47
Коррупция и бюрократизм	43	47	50	47	45	43	42	47	48
Ситуация в сфере здравоохранения	49	45	43	43	41	40	37	41	41
Безработица	41	37	43	46	39	41	40	38	36

Формы коррупционных проявлений

- Взятничество.
- Растрата.
- Мошенничество.
- Вымогательство.
- Злоупотребление правом на рассмотрение, произвол.
- Использование конфликта интересов / Незаконные операции с ценными бумагами
- Получение незаконного пособия, льготы или незаконного вознаграждения
- Фаворитизм.
- Кумовство.
- Незаконные пожертвования и вклады.

По данным Комитета ООН по Контролю над наркотиками и предупреждению преступности.

Исследование Центра региональной социологии Института социологии РАН «Это точно случай коррупции», %

- Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене гораздо большей, чем принято на строительном рынке, с последующей выплатой чиновнику наличных денег («отката») или вознаграждения в другой форме - 78,6
- Чиновник от имени государственного органа сдает в аренду государственное имущество, получая за это дополнительное вознаграждение - 78,2
- Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта за вознаграждение - 74,8
- Чиновник за определенную услугу обеспечивает продвижение в очереди на муниципальное жилье - 74,0
- Врач за вознаграждение выдает больничный лист - 58,5
- Риелтор готов ускорить оформление в государственных органах земельного участка под строительство жилья за дополнительную плату - 57,1
- В сельской местности администрация грозит жителям не завезти корма, дрова, уголь и т. п., если те не проголосуют как нужно - 55,3
- Репетитор при подготовке в вуз гарантирует поступление за особое вознаграждение - 55,1

- Чиновник организует конкурс на получение госзаказа, сообщая своей фирме сведения о ее конкурентах - 52,0
- Прокурор района устраивает свою дочь учительницей в школу для получения ею в ускоренном порядке муниципального жилья - 46,4
- Бизнесмен, переходя на государственную службу, передает управление фирмой близкому родственнику (родственнице), а затем оказывает покровительство в ведении бизнеса - 45,8
- Врач, принимая беременную женщину по государственному родовому сертификату, направляет ее на платные анализы к знакомому «частнику» - 38,3
- Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки - 31,8
- Чиновник устраивает на работу в свое ведомство родственника - 30,2
- Чиновник устраивает жену на работу в фирму, деятельность которой он контролирует в рамках своих обязанностей - 29,0
- Фирма предоставляет в постоянное распоряжение чиновника автомобиль - 28,5
- Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения им проблемы предпринимателя - 26,4

➤ Согласно п. 3 ст. 575 ГК РФ «не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей»

➤ **Вопрос:** Может ли муниципальный служащий (руководитель кадровой службы органа местного самоуправления), получивший подарок стоимостью менее трех тысяч рублей, быть обвинен в совершении преступления - получении взятки, в случае если получение подарка было обусловлено совершением встречных действий, связанных с должностным положением муниципального служащего (распоряжение о выделении путевки на санаторно-курортное лечение)?

По данным опроса Общественной палаты Российской Федерации респонденты фиксируют рост коррупции на всех уровнях власти: федеральном, региональном, муниципальном.

«Лидерами» жалоб на коррумпированность, поступивших на горячую линию Общественной палаты РФ «Стоп, коррупция!», стали правоохранительные органы: полиция, прокуратура и суд.

Основные темы обращений:

- игнорирование правоохранительными органами жалоб на коррупцию;
- вымогательство путем вменения несовершеннолетних правонарушений;
- нарушения при распределении ограниченных ресурсов (квартиры, земля и пр.);
- вопросы регистрации;
- коррупция в социальной сфере: ЖКХ, образование, медицина.

Причины коррупции

- экономический упадок;
- политическая нестабильность;
- несовершенство законодательства;
- неразвитость властных институтов и институтов гражданского общества;
- слабость демократических традиций;
- непрозрачность власти;
- неэффективное общественное участие в процессах противодействия коррупции

ВЫДЕЛЯЮТ ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ:

- 1) Бытовая коррупция порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В нее входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи.
- 2) Деловая коррупция возникает при взаимодействии власти и бизнеса. Например, в случае хозяйственного спора стороны могут стремиться заручиться поддержкой судьи с целью вынесения решения в свою пользу.
- 3) Коррупция верховной власти относится к политическому руководству и верховным судам в демократических системах. Она касается стоящих у власти групп, недобросовестное поведение которых состоит в осуществлении политики в своих интересах и в ущерб интересам избирателей.

Противодействие коррупции

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" под противодействием коррупции понимается 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.

Правовую основу противодействия коррупции в Российской Федерации составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральные конституционные законы;
- Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации;
- Федеральные законы;
- Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации;
- Нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти;
- Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- Муниципальные правовые акты

Международные правовые акты в сфере противодействия коррупции

- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года;
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года;

Обе конвенции ратифицированы Россией в 2006 году.

- Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года, Россия в ней не участвует;
- Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 года, Россия присоединилась к ней в 2012 году.

В Российской Федерации имеются специальные нормативные акты общего характера о противодействии коррупции:

а) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

б) Указ Президента от 13.03.2012 года № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

в) Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460.

Условно можно выделить ряд направлений реализации мер по противодействию коррупции в России, имеющих соответствующее законодательное регулирование:

1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

- а) Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- б) постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- в) приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 года № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» и др.

2. Законодательство о государственной службе, то есть, соблюдение запретов и ограничений, выполнение требований, установленных законодательством:

- а) Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- б) федеральные законы о статусе отдельных категорий лиц, замещающих должности военной службы или службы в правоохранительных органах (Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и др.).
- в) нормативные правовые акты, регулирующие частные вопросы обеспечения исполнения установленных требований (указы Президента РФ о деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов, акты, утверждающие кодексы этики, стандарты антикоррупционного поведения и т.п.).

3. Законодательство о муниципальной службе и общее законодательство для государственной и муниципальной службы:

- а) Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- б) постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 года № 700 «О порядке сообщения работодателем при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение 2 лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы» и др.

4. Нормативные акты, направленные на регулирование отношений в сфере оказания государственными (муниципальными) органами государственных и муниципальных услуг населению (так называемая «административная реформа»):

а) Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

б) распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы» и т.п.

5. Законодательство, направленное на обеспечение конкуренции, в том числе, при осуществлении закупок для государственных (муниципальных нужд) и защиту юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

а) Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

б) Федеральный закон от 21 июля 2005 года У 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

в) Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

г) Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

6. Законодательство, направленное на повышение открытости и прозрачности деятельности государственных и муниципальных органов:

- а) Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- б) Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

К этим законам принято большое количество подзаконных актов, устанавливающих порядок выполнения соответствующих действий.

Базовые нормативные правовые акты Архангельской области по вопросу противодействия коррупции в Архангельской области:

- Областной закон от 26 ноября 2008 года № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области»** устанавливает правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней в Архангельской области;
- Указ Губернатора Архангельской области от 26 апреля 2012 года № 51-у «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Архангельской области на 2012 — 2013 годы»** предусматривает перечень первоочередных мероприятий по противодействию коррупции в Архангельской области на 2012 — 2013 годы;
- Постановление Правительства Архангельской области от 14 октября 2011 года № 391-пп «Об утверждении долгосрочной целевой программы Архангельской области «Противодействие коррупции в Архангельской области на 2012 — 2014 годы»** направленная на решение следующих задач:
 - проведение антикоррупционного мониторинга и опросов общественного мнения о состоянии коррупции в Архангельской области, создание условий для сообщения гражданами информации о фактах коррупционной направленности;
 - организация и проведение антикоррупционной пропаганды;
 - содействие муниципальным образованиям Архангельской области в реализации антикоррупционной политики;
 - вовлечение гражданского общества в процесс реализации антикоррупционной политики, осуществление государственной поддержки общественных антикоррупционных инициатив;
 - организация и проведение антикоррупционного обучения государственных гражданских служащих, муниципальных служащих и работников бюджетной сферы.

Нормативные правовые акты Архангельской области о противодействии коррупции при замещении должностей муниципальной службы

- а) Областной закон от 27 сентября 2006 года № 222-12-ОЗ «О правовом регулировании муниципальной службы в Архангельской области»;
- б) Указ Губернатора Архангельской области от 17 августа 2012 года № 128-у «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Архангельской области, и муниципальными служащими в Архангельской области, и соблюдения муниципальными служащими в Архангельской области требований к служебному поведению» ;
- в) Указ Губернатора Архангельской области от 17 августа 2012 года № 129-у «Об утверждении Порядка применения к муниципальным служащим в Архангельской области взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции».