



ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Настольная книга руководителя

Министерство образования и науки Республики Татарстан
Управление Президента Республики Татарстан
по вопросам антикоррупционной политики
Государственное автономное образовательное учреждение
дополнительного профессионального образования
«Институт развития образования Республики Татарстан»

ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Настольная книга руководителя

Казань
2019

Печатается во исполнение п.4.3 программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2022 годы»

Авторский коллектив и члены рабочей группы:

Алексеев С. Л., заместитель ректора, профессор АНО ВО «Академия социального образования», канд. пед. наук, доцент, Заслуженный юрист Республики Татарстан;

Амирова Л. С., начальник отдела кадровой политики Министерства образования и науки Республики Татарстан;

Антонов И. О., заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики КФУ, канд. юрид. наук, доцент;

Баязитов А. А., главный советник отдела организационного обеспечения государственной службы Департамента государственной службы и кадров при Президенте Республики Татарстан.

Гузейров Р. А., проректор по общим вопросам К(П)ФУ, канд. ист. наук;

Лохотской А. В., главный советник отдела антикоррупционного мониторинга Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики;

Мингалимов И. М., начальник отдела организации оказания бесплатной юридической помощи и планирования Министерства юстиции Республики Татарстан;

Мурадымова Л. В., ведущий советник отдела правовой экспертизы и нормотворческой деятельности Министерства юстиции Республики Татарстан;

Нугуманова Л. Н., ректор ГАОУ ДПО «Институт развития образования Республики Татарстан», д-р пед. наук, доцент.

Рахимов С. Ф., главный советник отдела антикоррупционных проверок Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, канд. юрид. наук;

Сергеева Ю. С., доцент АНО ВО «Академия социального образования», канд. пед. наук;

Слепнева Э. И., начальник отдела регистрации нормативных правовых актов и правового обеспечения деятельности Министерства юстиции Республики Татарстан;

Столяров С. Н., заместитель исполнительного секретаря — начальник юридического управления Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Татарстан»;

Федорова О. А., главный специалист юридического отдела Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Татарстан»;

Шрша Р. Б., главный советник отдела антикоррупционного мониторинга Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики;

Яковенко Т. В., проректор по научной и инновационной деятельности ГАОУ ДПО «Институт развития образования Республики Татарстан», канд. пед. наук.

Методические материалы «Основы противодействия коррупции: настольная книга руководителя» разработаны в рамках программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2022 годы» и направлены на совершенствование деятельности по противодействию коррупции.

Методические материалы рекомендованы для муниципальных и государственных служащих, руководителей образовательных организаций и других заинтересованных лиц.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ. ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИИ	4
Мировая практика противодействия коррупции	9
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ.....	14
Нормативные правовые акты Республики Татарстан в сфере противодействия коррупции	16
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ПРИНЦИПЫ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ.....	21
Реализация антикоррупционной политики в экономической сфере.....	21
Реализация антикоррупционной политики в организационно-правовой сфере	24
Реализация антикоррупционной политики в социальной сфере.....	26
О государственной программе «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2022 годы».....	27
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ	33
Ограничения и запреты на государственной и муниципальной службе.....	33
Выявление и предотвращение конфликта интересов	36
Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	48
Антикоррупционное образование и антикоррупционная пропаганда.....	66
ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН.....	72
Работа правоохранительных органов по противодействию коррупции.....	72
Меры по профилактике коррупционных правонарушений, принимаемые в государственных органах Республики Татарстан и органах местного самоуправления.....	75
Органы местного самоуправления	77
Образование.....	85
Здравоохранение.....	90
Жилищно-коммунальное хозяйство	93
Государственные и муниципальные закупки.....	95
Участие общественности в профилактике коррупционных проявлений	100
ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	103
ПРОВЕРЬ СЕБЯ!	108
АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СЛОВАРЬ.....	120
ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ.....	157
ПРИЛОЖЕНИЕ	160
Приложение 1. Алгоритм действий при возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов	160
Приложение 2. Примерный образец уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.....	161
Приложение 3. Ответы на задания раздела «Проверь себя!»	162

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ



ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИИ

Коррупция выступает как сложное социальное явление, которое зародилось в глубокой древности и продолжает существовать в настоящее время практически во всех странах мира.



Коррупция (от лат. *corrumpere* «растлевать», лат. *corruptio* «подкуп, продажность; порча, разложение; растление») — термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав, а также связанных с этим официальным статусом авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам¹.

Определение «*corrumpere*» в римском праве трактовалось самым общим образом как «повреждать, ломать, разрушать, подкупать» и означало противоправные действия в судебной практике. Это понятие произошло от сочетания латинских слов «*correi*» — «несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета» и «*rumperе*» — «ломать, повреждать, отменять». В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых являлась порча или повреждение нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

Издавна общественное мнение обратило внимание на такую характерную черту коррупции, как многоликость и множественность ее проявлений. Так, уже в языке древних римлян наблюдается многозначность термина «коррупция», которым они обозначали одновременно соращение и подкуп, порчу и расшатанность и т. п. Имелись довольно меткие характеристики коррумпированных сограждан — эпитеты «бесчестный», «развращенный», «порочный» адресовались определенным согражданам или присущим таким гражданам нравам; эпитеты «продажный», «подкупный» или «подкупленный» были предназначены для коррумпированного судьи.

На это свойство коррупции на самых ранних этапах своего развития обратила свое внимание и российская общественная мысль. Так, задолго до законодательного запрета взяточничество как наиболее распространенная форма коррупции в России в народном сознании разделилось на мздоимство и лихоимство. Мздоимство — это поборы государственного служащего или

¹ Коррупция. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/коррупция> (дата обращения: 29.08.2019)

«благодарность» ему за то, что и без вознаграждения со стороны он обязан делать в силу обязанностей по занимаемой должности. Лихоимство — взятка за злоупотребление чиновником своей властью, нарушение им своих обязанностей.

Со временем многоплановость коррупции только возрастала. Сегодня что-то к ней можно отнести без сомнений, а иное не столь бесспорно: взятничество работника военного комиссариата, организация угощения группы проверяющих из вышестоящей организации, вручение бутылки коньяка лечащему врачу за оказание медицинской помощи, дарение конфет, цветов и спиртного медперсоналу роддомов и т. п. — что здесь коррупция, а что нет? Даже о взятке судят по-разному: как стандартная оплата за оказанную услугу, как спорная с моральной точки зрения акция, как действие, заслуживающее порицания с этической точки зрения, и как преступление, которое должно караться по закону².

Системная методология при исследовании коррупции заключается в рассмотрении коррупционного действия как системы, как сложного образования, состоящего из неограниченного множества взаимодействующих элементов. Коррупция стала системным фактором развития страны, ведущим к формированию и углублению российского кризиса. Системный подход рассматривает коррупцию в ее внутренних и внешних характеристиках, во взаимодействии с иными явлениями теневой жизни общества: организованной преступностью и международным терроризмом, отмыванием денег и наркобизнесом, теневой экономикой и теневой властью.

В самом общем виде коррупция определяется как любое умышленное нарушение должностным лицом или иным публичным служащим своих служебных полномочий в целях извлечения корыстного интереса. Как социальное явление коррупция характеризуется использованием должностным лицом своего официального положения и иных возможностей для получения любых благ и преимуществ для себя, а также предоставление таких благ и преимуществ иным физическим и юридическим лицам.

Основные подходы в исследовании коррупции в рамках существующих научных теорий, концепций и направлений зарубежных авторов представлены ниже (табл. 1).

² Крохина Ю.А., Левакин И.В., Шишова Ж.А. Коррупция как социально-правовое явление: финансово-правовые аспекты противодействия / под общ. ред. С.М. Шахрая. М.: НИИ СП, 2012.

Таблица 1

Подход	Представители	Характеристика подхода
Традиционный (идеалистически-философский, или конвенциональный) подход	К. Фридрих, Д. Саймон, Д. Эйтцен, Дж. Най	Коррупция — поведение, отклоняющееся от преобладающих в политической сфере норм и обусловленное мотивацией получения личной выгоды за общественный счет
Подход ревизионистской школы исследования коррупции	Х. Абуэва, Д. Бейли, К. Лейес, Н. Лефф	Коррупция — болезнь развивающихся обществ, а также результат, следствие или проявление незавершенной модернизации бедности. Коррупция может выполнять в отдельных случаях позитивные функции
Институциональный подход	Д. Най, С. Хантингтон	Коррупция — звено между элитой и бедными слоями населения
Экономический (рыночно-центристский) подход	С. Роуз-Аккерман, Г. Мюрдаль, Д. Кауфман, Г. Беккер, В. Райсмен, М. Олсон, А. Крюгер, Д. Делла Порта, Д. Акемологоу и Т. Вердые, П. Бардхан, Т. Беслей и А. Кейс, А. Шляйфер и Р. Вишни	Коррупция — форма социального обмена, а коррупционные платежи — часть транзакционных издержек Коррупция — рента, способ получения дохода, максимизации дохода
Ортодоксальный марксистский подход	К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ленин	Коррупция как основной порок капитализма

Наибольшая доля юридических работ среди исследований коррупции свидетельствует о преобладании юридического (правового) подхода к пониманию данного феномена. В соответствии с данным подходом под коррупцией понимается собирательное понятие «коррупционная преступность» как набор преступлений коррупционной направленности. Такой подход закреплен и в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³ (рис. 1).

³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 52 (ч. 1). — ст. 6228.



Рисунок 1

Таким образом, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» термин «коррупция» раскрыт законодателем посредством перечисления противоправных действий, которые являются типичными проявлениями коррупции (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп), и указанием на сущностный признак коррупции — незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами.

Причины возникновения коррупции — в самой истории развития народов, её традициях и по древности не уступают всей истории человеческой цивилизации.

О существовании коррупции уже в древних цивилизациях говорят многочисленные письменные памятники минувших эпох. Наказание за взяточничество предусматривалось законодательством ряда государств Древнего мира. До нас дошло выражение военачальника и царя Македонии Филиппа II о том, что «не существует таких высоких крепостных стен, через которые бы невозможно было перебраться ослу, навьюченному золотом»⁴.

Коррупция осуждается всеми мировыми религиями и школами духовной мысли. В Библии в нескольких местах мздоимство прямо запрещается. В конфуцианской доктрине справедливого государственного устройства на коррупцию накладывался запрет. В таких древних текстах индуизма, как

⁴ Корчагин А. Г., Иванов А. М. Сравнительное исследование коррупционных и служебных преступлений. Владивосток, 2001. – С. 46.

«Смрити» (свод законов) и «Яжнавалкья», предусматривались страшные наказания за коррупцию. В исламе коррупция осуждается в Коране в нескольких местах («Аллах не любит сеющих порчу», Сура, 28:77). В иудаизме коррупция запрещается Библией и Торой. Сигхизм не только клеймит коррупцию, но и призывает к свержению коррупционных правителей. В основном трактате даосизма «Дао дэ дзин» коррупция проклинается в длинных и поэтических отрывках. А в знаменитых традициях Востока вору в первый же раз отрубали одну руку!

Это лишь малая часть свидетельств того, что величайшие духовные и нравственные авторитеты человечества и их последователи ясно видели, какую цену человек и общество платят за скрытые «договоры» и «откаты».

Большинство специалистов сходится на том, что основной причиной высокой коррупции является несовершенство политических институтов, которые обеспечивают внутренние и внешние механизмы сдерживания. Помимо этого, есть основания полагать, что некоторые объективные обстоятельства вносят существенный вклад:

- коллизии в законодательстве;
- незнание или непонимание законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты;
- отсутствие сформированных механизмов взаимодействия институтов власти;
- профессиональная некомпетентность бюрократии;
- кумовство и политическое покровительство, которые приводят к формированию тайных соглашений, ослабляющих механизмы контроля над коррупцией;
- низкий уровень участия граждан в контроле над государством.

Одним из наиболее спорных вопросов является роль государственного регулирования рынков и государства как монополиста. Сторонники свободного рынка указывают, что уменьшение роли государства и рост конкуренции способствуют снижению коррупции, поскольку тем самым снижается объём необходимых дискреционных властных полномочий и сокращаются возможности добиться преимущественного положения на рынке посредством протекционного регулирования, что, следовательно, даёт возможность для получения ренты. Действительно, для всех стран с низкой коррупцией характерна относительно свободная экономика. Наоборот, плановая экономика, характеризующаяся монопольной властью чиновников и поддерживающая цены на уровне ниже рыночных, порождает стимулы для взяточничества как средства получения дефицитных товаров и услуг. Поэтому коррупцию необходимо разделять на две формы, которые будут определять ее проявление в обществе:

– высшая, как правило, возникает на самых высоких уровнях управления среди политиков, государственных служащих и включает в себя подкуп общественности за голоса на выборах, а также расходование финансовых и материальных ценностей для достижения своих целей;

– низовая, которая процветает на уровне государственных и частных предприятий в городах, районах и поселках; обычно проявляется в случае дачи взятки за предоставление каких-либо услуг или льгот.

Мировая практика противодействия коррупции

На сегодняшний день неизвестны инструменты, которые бы гарантировали, что человек будет идеальным чиновником. Однако существует множество стран с весьма низким уровнем коррупции. Более того, известны исторические примеры, когда действия, направленные на снижение коррупции, привели к значительным успехам: Сингапур, Гонконг, Португалия, Швеция. Это однозначно говорит в пользу того, что методы борьбы с коррупцией существуют. В рейтинге «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index — CPI) за 2018 г. Россия заняла 138 место (28 баллов), оказавшись в одном ряду с Папуа-Новой Гвинеей, Ливаном, Ираном, Гвинеей и Мексикой. В прошлом году наша страна получила 29 баллов и заняла 135 место. Первые три места в ИВК–2018 заняли Дания (88 баллов), Новая Зеландия (87 баллов), Финляндия, Сингапур, Швеция и Швейцария (85 баллов), а последние три — Южный Судан, Сирия (13 баллов) и Сомали (10 баллов)⁵.

Индекс восприятия коррупции — составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран, который Transparency International выпускает ежегодно с 1995 г. Индекс рассчитывается на основании данных последних двух лет, собранных независимыми организациями в ходе опросов среди экспертов и предпринимателей по всему миру. Страны ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов.

Ноль баллов получают страны с самым высоким уровнем восприятия коррупции, 100 — с самым низким. Индекс восприятия коррупции показывает, что коррупция по-прежнему угрожает всем странам и всем уровням управления — от выдачи местных разрешений до законодательных органов. Лидеры рейтинга четко показали, что прозрачность помогает обеспечить подотчетность и покончить с коррупцией. Однако даже лучшие по этим показателям государства не могут избежать таких проблем, как злоупотребление полномочиями со стороны чиновников, нарушения правил финанси-

⁵ Трансперенси интернешнл Россия индекс восприятия коррупции – 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2018-28-ballovo-iz-100-i-138-mesto.html> (дата обращения: 28.08.2019).

вания избирательных кампаний и слабый контроль над прохождением крупных госконтрактов.



Рисунок 2

Индекс СРІ составляют по итогам ряда экспертных оценок уровня коррупции в государственном секторе стран. Количество баллов может повышаться, если в соответствующем государстве обеспечен широкий доступ к информационным системам и сведениям о правовых нормах, которыми руководствуются лица, занимающие государственные должности. В то же время низкая степень подотчетности в государственном секторе и неэффективность государственных институтов негативно отражаются на уровне восприятия коррупции.

Эксперты называют основные причины высокого уровня коррупции в странах с переходной экономикой: экономический упадок; политическая нестабильность; неразвитость и несовершенство законодательства; неэффективность институтов власти; слабость институтов гражданского общества; отсутствие прочных демократических традиций; субъектный тип политической культуры у подавляющего большинства населения (граждане надеются не на себя, а на «мудрого» правителя, боятся брать на себя инициативу, не готовы отвечать за последствия своих решений); слабость отечественной судебной системы; неразвитость правового сознания населения; подчиненность чиновников не закону, а начальству и инструкциям; избирательность, непоследовательность в применении законодательства.

В качестве примера рассмотрим **Сингапурскую стратегию борьбы с коррупцией**. Гражданское общество как институт, присущий демократиче-

скому устройству, способно повысить эффективность деятельности независимых комиссий по борьбе с коррупцией.

Успешно подобные органы функционируют в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, на Тайване. Сингапур к моменту обретения независимости (до 1965 г. — колония Британии) был страной с высоким уровнем коррупции.

В настоящее время это наименее коррумпированная страна Азии. Борьба с коррупцией является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией базируется на убеждении, что «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий».

В Сингапуре был предпринят ряд мер: регламентация действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, строгий надзор за соблюдением высоких этических стандартов. В реализации антикоррупционного законодательства весьма велика роль специального агентства, к основным функциям которого относятся:

– *получение и расследование жалоб, содержащих обвинения в коррупции в общественных и частных сферах;*

– *расследование случаев халатности и небрежности, допущенных государственными служащими;*

– *проверка деятельности и операций, проводимых государственными служащими, с целью минимизации возможности совершения коррумпированных действий.*

Одновременно было ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, повышены зарплаты чиновников.

Шведская стратегия борьбы с коррупцией выглядит несколько иначе. До середины XIX в. в Швеции коррупция процветала. После мер, ориентированных на устранение меркантилизма, государственное регулирование было основано более на стимулировании (через налоги, льготы и субсидии), а не на запретах. Одновременно парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения.

Честность стала социальной нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали заработки рабочих в 12–15 раз, однако со временем эта разница снизилась в два раза. Сейчас в Швеции один из самых низких уровней коррупции в мире.

Борьба с коррупцией в Китае носит более суровый характер. В течение последних десятилетий в стране длительное время использовалось понятие «неверный стиль». По мере количественного роста должностных преступлений стали употреблять понятие «коррупция». Уголовный кодекс КНР предусматривает суровое наказание за казнокрадство и взяточничество, а за особо серьезные преступления и преступления, в ходе которых были присвоены особо крупные суммы, предусмотрена смертная казнь.

Именно с приходом председателя КНР Ху Цзиньтао антикоррупционная кампания приобрела неслыханный размах. Китайское руководство видит причины роста коррупции в капитализации социалистической экономики, во внедрении рыночных механизмов, а также во влиянии западного образа жизни на менталитет китайцев. Это позволяет сместить акценты на внешние причины, превращая человека не в виновника, а в жертву коррупции. Считается, что таким образом психика китайского народа освобождается от груза неизбежности неудач в борьбе с коррупцией и создаются «необходимые условия для исправления». За несколько месяцев 2007 г. высокопоставленным чиновникам в Китае были вынесены весьма суровые приговоры: главному прокурору г. Тяньцзинь Ли Баоцзиню, члену Политбюро, секретарю горкома партии г. Шанхая Чэнь Ляньюю, вице-мэру Пекина Лю Чжихуа, вице-губернатору провинции Аньхой Хэ Миньсюю, мэру г. Циндао Ду Шаньдуну, министру КНР по продовольствию и лекарствам Чжэнь Сяюю. Коррумпированные чиновники сурово наказываются независимо от занимаемого положения и должности (высшая мера наказания применяется для госслужащих при хищениях на сумму от 125 тыс. долларов).



Ярким примером жесткой борьбы с коррупцией стал судебный процесс над министром Чжэнь Сяюем. Непосредственно перед исполнением приговора было опубликовано его последнее обращение к согражданам — «Письмо раскаяния». В нем министр утверждает, что из корыстных побуждений лучше не стремиться

к большой власти, потому что это не тот случай, когда «чем больше, тем лучше». Он советует любому чиновнику не гнаться за высокими постами либо воспитывать в себе чувство ответственности. Ныне Китай стал одной из немногих стран, которым досталась «похвала» Transparency International (TI). С приходом к власти в Китае новых политиков меры борьбы с коррупцией не сворачиваются, а совершенствуются. Однако

многие считают, что меры, которые предпринимает Китай для борьбы с коррупцией, слишком радикальные, слишком жесткие.

Россия не может пойти по столь радикальному пути, как Китай. Система наказания у нас не такая жесткая, но наказания за административные правонарушения, уголовные преступления для провинившихся должны стать неотвратимыми, иначе произойдет трансформация нравственного сознания населения. Вследствие этого нарастает недоверие к институтам власти, происходит разложение морали и нравственности в обществе.

На высшем уровне коррупция связана с системой аккредитации, лицензирования учебных заведений и главным образом с системой распределения бюджетных средств на финансирование системы образования (в частности, бюджетных средств, выделяемых на издание учебной литературы). При этом, несмотря на довольно значительное количество мероприятий, проводимых в последнее время государством по снижению уровня коррумпированности в разных сферах, российская антикоррупционная система еще далека от совершенства.



ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Современное антикоррупционное законодательство России состоит из международных и национальных правовых актов.

Важнейшим событием создания правовой базы в сфере борьбы с коррупцией стало подписание Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции⁶ (мексиканский город Мерида, 31 октября 2003 г., ратифицирована Россией Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ).

Позитивным шагом российского законодателя является также ратификация Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию⁷ (Страсбург, 27 января 1999 г.), которая вступила в силу с 1 июля 2002 г., а для России — 1 февраля 2007 г.

В 2006 г. во время саммита G8 в Санкт-Петербурге Россия присоединилась к антикоррупционной инициативе по борьбе с коррупцией среди высших должностных лиц. Россия 1 февраля 2007 г. официально вступила в «Группу государств против коррупции» (ГРЕКО).

Конвенции обязывают страны-участницы предусмотреть антикоррупционные положения в своем внутреннем законодательстве. Это требование относится прежде всего к административному законодательству, которое в целом не носит антикоррупционный характер.

Мировое сообщество признало, что коррупция на современном этапе пронизывает все сферы жизни любой страны, независимо от уровня демократии и социального благополучия. Значительным шагом по противодействию коррупции стала Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 15 ноября 2000 г.), открытая для подписания в Палермо. Это шаг к унификации законодательства различных стран по борьбе с соответствующими и сопутствующими им преступными проявлениями. Недопустимо, когда одно и то же деяние в разных странах трактуется по-разному: как преступление, как дисциплинарный проступок или просто как необходимое действие для продвижения контракта, своеобразный элемент делового обычая. Поэтому в Конвенции даны основные понятия организованной преступности и коррупции в понимании мирового сообщества,

⁶ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26. – ст. 2780.

⁷ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru> (дата обращения: 28.08.2019).

поставлена задача криминализации коррупции в национальных правовых системах. Однако, на наш взгляд, наиболее значимым для указанного документа является то, что впервые коррупция отнесена к организованной преступности (ст. 2 Конвенции).

В рамках реализуемой ООН глобальной программы борьбы с коррупцией принято выделять три уровня (вида) этого явления:

– коррупция в сфере государственной администрации, которая связана главным образом с представлениями граждан и опытом их взаимоотношений с государственными учреждениями, местными органами власти, полицией, таможней и т. д.;

– коррупция в сфере коммерческой деятельности, связанная с опытом работы средних фирм и предприятий розничной торговли, а также с представлениями предпринимателей; такая коррупция нарушает рыночные процессы и связи и может способствовать образованию монополий и усилению нечестной конкуренции;

– коррупция на высоком уровне в финансовых, политических и административных эшелонах власти. Это наиболее разрушительный вид коррупции, который может создавать серьезные проблемы в международных экономических и политических отношениях.

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации составляют:

– Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁸, который устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений;

– Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым установлены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения;

⁸ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6228.

– Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

– другие федеральные законы.

В утвержденной Указом Президента Российской Федерации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на 2015–2020 годы⁹ коррупция отнесена к одной из угроз национальной безопасности страны. Данная программа предполагает комплексное воздействие, включающее в себя совершенствование антикоррупционного законодательства, антикоррупционного просвещения, пропаганду, а также создание действенной системы стимулов антикоррупционного поведения граждан.

Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» утвержден Национальный план противодействия коррупции.

Нормативные правовые акты Республики Татарстан в сфере противодействия коррупции

В 2004 году была начата разработка стратегии антикоррупционной политики. Подготовленный в кратчайшие сроки документ был утвержден Указом Президента Республики Татарстан¹⁰. С 1 июня 2005 г. начал функционировать специально созданный отдел по реализации антикоррупционной политики при Президенте Республики Татарстан. В 2006 г. был принят республиканский закон «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»¹¹.

В 2015 году в Республике Татарстан противодействие коррупции осуществлялось в соответствии с основными направлениями, предусмотренными федеральным и республиканским законодательством о противодействии коррупции, а также в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226.

В целях выявления и устранения причин коррупции, создания условий, препятствующих коррупции, формирования в обществе нетерпимого отношения к коррупции исполняются государственная программа «Реализация

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 1 (часть II). — ст. 212.

¹⁰ Указ Президента Республики Татарстан от 08.04.2005 № УП-127 «О стратегии антикоррупционной политики» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/917017001> (дата обращения: 28.08.2019).

¹¹ Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» (принят ГС РТ 30.03.2006) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2006. — № 5. — ст. 1464.

антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2022 годы»¹², утвержденная постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 19.07.2014 № 512, и государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014–2021 годы».

Целями государственной программы являются выявление и устранение причин коррупции (профилактика коррупции), создание условий, препятствующих коррупции, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Специальным органом Российской Федерации, уполномоченным обеспечить методическими рекомендациями в сфере противодействия коррупции является Министерство труда и социальной защиты.



Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ 8 ноября 2013 г.)

Приложение 1. Сборник положений нормативных правовых актов, устанавливающих меры ответственности за совершение коррупционных правонарушений

Приложение 2. Международные соглашения по вопросам противодействия коррупции в коммерческих организациях и методические материалы международных организаций

Приложение 3. Нормативные правовые акты зарубежных государств по вопросам противодействия коррупции, имеющие экстерриториальное действие

Приложение 4. Обзор типовых ситуаций конфликта интересов

Приложение 5. Типовая декларация конфликта интересов

Приложение 6. Антикоррупционная хартия российского бизнеса

В Законе Республики Татарстан «О противодействии коррупции» определены ключевые параметры антикоррупционной политики, под которой понимается деятельность субъектов антикоррупционной политики Республики Татарстан в пределах их полномочий, направленная на противодействие коррупции и сокращение ее негативного влияния.



Задачами антикоррупционной политики Республики Татарстан являются:

– *выявление и устранение причин коррупции, противодействие условиям, способствующим ее проявлению;*

¹² Государственная программа «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2021 годы»

- обеспечение законности и гласности деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, государственного и общественного контроля за ней;
- повышение риска коррупционного поведения и потерь от него;
- увеличение выгод от действий в рамках закона и во благо общественных интересов;
- вовлечение институтов гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики;
- формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.



В соответствии с Законом Республики Татарстан «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» основными принципами антикоррупционной политики Республики Татарстан являются:

- признание, обеспечение и защита основных прав и законных интересов граждан и юридических лиц;
- публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетное применение мер по профилактике коррупции; сотрудничество государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества и физическими лицами.

Ведущими субъектами антикоррупционной политики Республики Татарстан выступают:

- государственные органы и органы местного самоуправления;
- специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан;
- организации, общественные объединения и физические лица, правомерно вовлеченные в пределах их полномочий в решение задач по реализации антикоррупционной политики;
- средства массовой информации.

Антикоррупционная политика Республики Татарстан обеспечивается путем реализации следующих основных мер:

- разработка и реализация республиканской, ведомственных и муниципальных антикоррупционных программ;
- антикоррупционная экспертиза;
- антикоррупционный мониторинг;
- антикоррупционные образование и пропаганда;
- государственная поддержка общественной деятельности по противодействию коррупции;

- обеспечение публичности деятельности и информационной открытости государственных органов и органов местного самоуправления;
- правовая регламентация деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- реализация субъектами антикоррупционной политики Республики Татарстан в пределах своих полномочий иных мер, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Республики Татарстан о противодействии коррупции.

Указом Президента Республики Татарстан от 13.10.2015 № УП-986 «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан» в целях совершенствования организации деятельности в области противодействия коррупции в республике Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции был преобразован в Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан.

В соответствии с Положением о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан (утверждено Указом Президента Республики Татарстан от 13.10.2015 № УП-986) Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан является постоянно действующим координационным органом при Президенте Республики Татарстан. Данная комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Управлением Президента Республики Татарстан по вопросам противодействия коррупции и призвана решать следующие основные задачи:

- обеспечение исполнения решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и его президиума;
- подготовка предложений Президенту Республики Татарстан о реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- обеспечение координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан с гражданами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научными организациями по вопросам противодействия коррупции в Республике Татарстан.

Приложение к государственной программе включает в себя перечень основных мероприятий, сгруппированных в соответствии с задачами, которые требуют решения для достижения целей государственной программы:

- Активизация антикоррупционного обучения и антикоррупционной пропаганды, вовлечение кадровых, материальных, информационных и других ресурсов гражданского общества в противодействие коррупции.