

«Правовые основы противодействия коррупции. Антикоррупционная политика в области образования»

План лекции:

1. Понятие коррупции и антикоррупционной политики в России, и за рубежом (смотреть сопроводительный материал к лекции).
2. Исторические корни феномена коррупции в свете криминологических учений о её возникновении.
3. Нормативно-правовая база противодействия коррупции.
4. Критерии типологии и видов коррупции в органах государственной власти.
5. Коррупция в образовании (смотреть сопроводительный материал к лекции).
6. Борьба с коррупцией в образовании, эффективность антикоррупционных мероприятий.

1. Понятие коррупции и антикоррупционной политики в России, и за рубежом.

История коррупции, как одного из элементов социальной реальности уходит своими корнями в далекое прошлое. Первые исторические факты зарождения коррупции в ее первородном состоянии датируются временем существования так называемых протогосударственных образований и древних цивилизаций. Спустя тысячелетия люди и по сей день исследуют всю многогранность этого явления. Рассмотрение коррупции как одного из самых серьезных препятствий для экономического и политического развития современной России, осознание того факта, что она представляет собой угрозу национальной безопасности, порождает необходимость в создании системы антикоррупционного воспитания как отдельного компонента системы воспитания.

Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" в статье 1 дает следующее определение деяниям, относящимся к коррупционным:

- а) 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;
- б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

Одной из важных черт коррупции как социального явления можно считать ее принцип или фактор "интернационализации". Ни одно большое государство и даже маленькая территория не может считать себя застрахованной от коррупции, которая может проникнуть в созданную и налаженную ими систему механизма органов государственной власти.

Международные нормативно-правовые акты трактуют понятие коррупции в как злоупотребление доверенной властью ради личной выгоды. Безусловно, данное понятие шире, чем определение российского законодательства, это позволяет охватить больший круг противоправных деяний.

Условно можно выделить следующие виды коррупции:

- ◆ **Бытовая коррупция** порождается взаимодействием рядовых граждан и чиновников. В неё входят различные подарки от граждан и услуги должностному лицу и членам его семьи. К этой категории также относится кумовство.
- ◆ **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.
- ◆ **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

2. Исторические корни феномена коррупции свете криминологических учений о её возникновении.

Словарное определение термина «коррупция»:

- «Коррупция» ("corruptio") - в переводе с латинского: "подкуп", "совращение" "порча", "упадок".
- Общелексическое толкование этой категории закреплено в словаре русского языка Ожегова. "Коррупция - моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами".

Исторические корни феномена коррупции уходят в глубь веков. Первые упоминания о коррупционных деяниях даны в "Кодексе Хаммурапи" (Вавилон, 2200 г. до н. э) и "Эдикте Нармаба" (Египет, 1200 г. до н. э). В текстах "Закона Хаммурапи" можно найти уголовно-правовую квалификацию ответственности за проявленные злоупотребления судебскими органами.

В своей работе "Политика" Аристотель выделял коррупцию как сильнейший фактор, способный обратить государство к его вырождению или на худой конец привести к гибели.

В Римском праве также существовал термин "corrumpere". Под собой он подразумевал такие термины, как: "портить", "повреждать", "фальсифицировать показание", а также провести подкуп претора или судьи. Одним из самых коррумпированных центров того времени стала сама католическая церковь. Ярким примером может служить возможность покупки отпущения грехов за деньги (индальгенция) или церковного сана (симония).

В древнерусском языке употреблялось несколько слов, описывающих явление коррупции в современном её понимании: мздоимство, взяточничество, лихоимство, подкуп, посул. Первое упоминание в законодательстве Руси о посуле как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий (по сути, о взятке) связано с Двинской уставной грамотой, выданной Василием I в 1397 г. боярам двинским. В те времена прийти без подношения к великому князю считалось нарушением этических норм, т.е. взятка была нормой. Первое законодательное ограничение взяточничества было осуществлено в царствование Ивана III: в Белозерской уставной грамоте впервые были указаны виды правонарушений, к которым отнесли в т.ч. и взятку. Иван IV первым ввел смертную казнь за «чрезмерность во взятках».

В XVII—XVIII веках коррупция становится характерной чертой власти. Существовала и узаконенная форма взятки чиновникам, которая называлась «почесть». Появившаяся в XVII веке система кормлений «разлагала» всех, кто с ней соприкасался. Формами коррупции были мздоимство (получение лицом, состоящим на государственной службе, каких-либо преимуществ за совершение законных действий (бездействия) в нарушение установленного порядка) и лихоимство (получение тем же лицом преимуществ за совершение по службе незаконных действий (бездействия)).

Законодательные меры, направленные против взяточничества на государственной службе, принимались почти всеми русскими правителями. Так, Петр I в декабре 1714 года подписывает Указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное». В ноябре 1766 года императрица Екатерина II подписала Указ «О распубликовании во всем Государстве об учиненных наказаниях за взятки и за лихоимство», в котором отмечалось, что «многократно в народе печатными указами было повторяемо, что взятки и мздоимство развращают правосудие и утесняют бедствующих». В ноябре 1802 года императором Александром I подписан Указ «Об искоренении лихоимства», а в марте 1812 года «О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам». Император Николай I в марте 1832 года также подписывает Указ «О воспрещении Начальствующим лицам принимать приношения от общества».

Велась борьба с коррупцией и в Советской России. Одним из первых декретов – Декретом СНК от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве» предусматривалась уголовная ответственность за взятки. В августе 1918 г. нормы декрета были усилены положениями о том, что лица, состоящие на государственной службе, караются лишением свободы и конфискацией имущества не только за получение лично или через посредника взятки, но и в случае даже если они только попытались получить взятку, а также посредничество и укрывательство взяточников.

В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции от 31.10.2003 и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999, которые, бесспорно, являются базовыми международными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность по противодействию коррупции. Ратификация указанных Конвенций предопределила деятельность государства по имплементации их положений в национальное законодательство.

3. Нормативно-правовая база противодействия коррупции.

1. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ "О ратификации конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции".
2. Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию".
3. Федеральный конституционный закон от 25.12.2008 № 5-ФКЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
5. Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».
6. Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».
7. Поручения Правительства РФ от 30.12.2008 г. № СС-П16-7710 и от 15.01.2009 № СС-П4-126.
8. Поручение Правительства РФ от 06.03.2009 № СС-П16-1239.
9. Распоряжение МВД России от 09.09.2008 № 1/6734.
10. Закон Ставропольского края от 04.05.2009 N 25-кз (ред. от 27.02.2012) "О противодействии коррупции в Ставропольском крае" (принят Государственной Думой Ставропольского края 22.04.2009)
11. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».
12. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».
13. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».
14. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц,

замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

15. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

Основой нормативно-правовой базы противодействия коррупции является Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и Указ Президента Российской Федерации «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» от 13.04.2010г. №460.

Законодатель определяет противодействие коррупции как 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:

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

Антикоррупционная политика представляет собой системную по целям и средствам, идеологически и научно обоснованная деятельность государственных органов всех ветвей власти и уровней, а также общественных институтов, заключающаяся в последовательном осуществлении мер социального и правового контроля за общезначимыми сферами жизнедеятельности государства, в целях минимизации коррупционных проявлений, являясь одним из направлений криминологической политики предупреждения преступности.

4. Критерии типологии и видов коррупции в органах государственной власти.

Критерии типологии коррупции в органах государственной власти	Виды и типы коррупции
<i>Кто злоупотребляет служебным положением</i>	Государственная коррупция Коммерческая коррупция Политическая коррупция
<i>Кто выступает инициатором коррупционных отношений</i>	Вымогательство взяток по инициативе должностного (руководящего) лица. Вероятен подкуп по инициативе работника или государственного служащего
<i>Кто является взяткодателем</i>	Индивидуальная взятка (со стороны гражданина) Предпринимательская взятка (со стороны легальной фирмы) Криминальный подкуп

Форма выгоды, получаемой взяточполучателем от коррупции	Денежные взятки Обмен услугами Получение выгоды иного имущественного или денежного характера (квартира, машина, и т.п.)
Цели коррупции с точки зрения взяточдателя	Ускоряющая взятка (чтобы получивший взятку быстрее делал то, что должен по долгу службы) Тормозящая взятка (чтобы получивший взятку нарушил свои служебные обязанности) Взятка "за доброе отношение" (чтобы получивший взятку не делал надуманных придирок к взяточдателю)
Степень централизации коррупционных отношений	Децентрализованная коррупция (каждый взяточдатель действует по собственной инициативе) Централизованная коррупция "снизу вверх" (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими) Централизованная коррупция "сверху вниз" (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным)
Уровень распространения коррупционных отношений	"Низовая коррупция" - в низшем и в среднем эшелонах власти. "Верхушечная коррупция" - у высших чиновников и политиков. "Вертикальная" - как правило между руководителем и подчиненным. Международная коррупция
Степень регулярности коррупционных связей	Эпизодическая коррупция Систематическая (институциональная) коррупция Клептократия (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений)

5. Коррупция в образовании.

По подсчетам общая сумма коррупционных сделок в системе образования, по фактам, фигурирующим в прессе, в 2010 году в регионах России составляет порядка 12 млрд.рублей.

Данная сумма складывается из двух потоков: первый - злоупотребления чиновников и управленческого аппарата учебных заведений, и он составляет основную долю; второй - коррупционные сборы с учащихся - родителей.

Глава департамента образования Перми подписала муниципальный контракт с победителем конкурса ООО "Пожарная защита". Работы по этому контракту не выполнены. Информация о пожаре от школ на пульт не передается, отсутствует паспорта

на оборудование и программное обеспечение. 84,6 млн. рублей тем временем уже выплачены.

В Оренбургской области на протяжении 5-ти лет должностные лица администрации незаконно пролонгировали контракт на оснащение школ «тревожными кнопками» с компанией не имеющей лицензии. Ущерб от их действий превысил 11 млн. рублей.

В 2010 году школы удерживают первое место по количеству коррупционных фактов. Это составляет 43% от общего количества фактов взяточничества и злоупотреблений в образовательном сегменте. Коррупция в школах в «эпоху ЕГЭ» выросла в 20-25 раз, частично переместившись из приемных ВУЗов.

По средневзвешенным экспертным оценкам, оборот коррупционных денежных средств в отечественном образовании составляет около 5,5 млрд.долларов. Только на этапе поступления в высшие учебные заведения масштабы коррупции оцениваются в объеме от 520 млн. (данные ЮНЕСКО) до 1,5 млрд.долларов (данные ДЭБ МВД России). Такая же сумма тратится нашими гражданами на коррупционные платежи каждый год учебы в вузах

К основным причинам коррупции в образовании относят:

- Несовершенство законодательства и пробелы в правовом регулировании в области образования.
- Наличие недостатков организационно-контрольных механизмов.
- Наличие ряда социально-экономических проблем не разрешаемых на протяжении нескольких лет.
- Отсутствие последовательного и системного подхода в борьбе с коррупцией в отрасли.
- Незрелость институтов гражданского общества, гражданская пассивность (инфантилизм), правовой нигилизм граждан.
- Непрозрачность системы образования в целом, эффективности расходования бюджетных средств (отсутствие общественной экспертизы принимаемых решений).
- Отсутствие реальных механизмов участия общества в реализации принципа государственно-общественного характера управления образованием.
- Очевидная разобщенность школы в широком понимании и общественных организаций, призванных обогатить опыт детей и молодежи реальной практикой гражданского служения обществу.

Выделяют следующие формы коррупционных и экономических преступлений в образовании:

- Нецелевое использование и хищение бюджетных средств.
- Злоупотребление и превышение должностных полномочий.
- Мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения.
- Получение и дача взятки.
- Изготовление и сбыт поддельных документов об образовании.
- Использование заведомо подложных дипломов о высшем образовании.
- Совмещение государственной и муниципальной службы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях.

6. Борьба с коррупцией в образовании, эффективность антикоррупционных мероприятий.

Основные направления антикоррупционной деятельности правоохранительных структур в сфере образования

- Выявление и пресечение деятельности именно организованных преступных сообществ, а не просто отдельных нарушителей закона.
- Проведение масштабных проверок обоснованности и законности распределения и расходования бюджетных денежных средств, выделяемых на реализацию государственных программ, использования государственного имущества, с последующим подробным анализом полученных результатов.
- Содействие формированию системного законодательства по борьбе с коррупцией в отрасли (закрепление на всех уровнях полномочий институализированных общественных организаций по обеспечению функционирования системы антикоррупционного воздействия).

На эффективность борьбы правоохранительных органов Российской Федерации с коррупцией в образовании влияет следующее:

- Во-первых, одни только меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции, так как борьба с коррупцией – не криминальная, а системная проблема.
- Во-вторых, низкое качество работы правоохранительных органов, которые сами разьедаются коррупцией, а профессиональный уровень работников в общей массе не соответствует сложности проблемы.
- В-третьих, правоохранительная система никогда не сможет в одиночку справиться с этой сложнейшей задачей, так как ее по определению должны решать сообща государство и общество.

Наиболее значимые аспекты антикоррупционного образования и пропаганды, напрямую касающиеся образовательных учреждений Ставропольского края, изложены в статье № 5 Закона Ставропольского края от 04.05.2009 N 25-кз (ред. от 27.02.2012) "О противодействии коррупции в Ставропольском крае"

Статья 5. Антикоррупционные образование и пропаганда

1. Для решения задач по формированию антикоррупционного мировоззрения, повышению уровня правосознания и правовой культуры в образовательных учреждениях Ставропольского края в устанавливаемом порядке организуется изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности.
2. Организация антикоррупционного образования осуществляется органом исполнительной власти Ставропольского края, осуществляющим государственное управление в сфере образования.
3. Антикоррупционная пропаганда представляет собой целенаправленную деятельность средств массовой информации, координируемую и стимулируемую системой государственных заказов, содержанием которой являются просветительская работа в обществе по вопросам противостояния коррупции в любых ее проявлениях, воспитания у граждан чувства гражданской ответственности, укрепления доверия к власти.
4. Организация антикоррупционной пропаганды осуществляется органом исполнительной власти Ставропольского края, проводящим на территории Ставропольского края государственную информационную политику, в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ставропольского края во взаимодействии с государственными органами, правоохранительными органами и общественными объединениями.

Список рекомендуемой литературы:

Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ "О ратификации конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции".
2. Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию".
3. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008г. №273-ФЗ
4. Указ Президента Российской Федерации «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» от 13.04.2010г. №460.
5. Поручения Правительства РФ от 30.12.2008 г. № СС-П16-7710 и от 15.01.2009 № СС-П4-126.
6. Поручение Правительства РФ от 06.03.2009 № СС-П16-1239.
7. Закон Ставропольского края от 04.05.2009 N 25-кз (ред. от 27.02.2012) "О противодействии коррупции в Ставропольском крае" (принят Государственной Думой Ставропольского края 22.04.2009)

Рекомендуемая литература

1. Доклад ЮНЕСКО «Коррупция в школах и университетах: предложения по решению проблемы» (Corrupt Schools, Corrupt Universities: What Can Be Done?) (Подготовлен Международным институтом планирования образования (International Institute for Educational Planning), 2007г.).
2. Доклад «Россия и коррупция: кто кого» (Подготовлен Региональным общественным фондом «Информатика для демократии» (Фонд «ИНДЕМ»), Москва 1998).
3. Transparency International Submission Prepared for the Russian State Duma on the draft Federal anti-corruption law. — Berlin, 1994.
4. Информационное сообщение ДЭБ МВД России «О результатах проведения специальных оперативно-профилактических мероприятий по противодействию коррупции в сфере образования в 2009г.
5. Отчеты Общероссийского общества защиты прав потребителей образовательных услуг (ОЗППОУ) по результатам работы над социальными проектами «Абитуриент-2008» (2008г.), «Высшее образование - твоё право» (2009-2010гг.), «Здоровое поколение – здоровая Россия» (2009-2010гг.) и др.
6. Материалы круглых столов, семинаров, заседаний экспертно-консультационных советов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Общественной Палате России, Роструде и т.д.