

Семинар-практикум
«ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ И ПРАВСТВЕННО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ПЕДАГОГОВ»

Дата проведения: 11.09.2020года

Теоретическая часть:

1. Коррупция как социально-политическое явление. Понятие и содержание антикоррупционной политики.
2. Нормативно-правовая база противодействия коррупции. Борьба с коррупцией в образовании, способы повышения эффективности мероприятий по противодействию коррупции.

I. Коррупция как социально-политическое явление. Понятие и содержание антикоррупционной политики.

Коррупция как особое социальное явление существует в любом обществе, и ее искоренение - задача со многими неизвестными. При этом, в государствах, где степень распространенности различных форм злоупотреблений в сферах управления локализована, коррупция не угрожает основам государственности, не препятствует нормальному функционированию и развитию общества и, тем самым, не представляет серьезной опасности. Там же, где коррупция распространяется на все сферы жизнедеятельности, становится острой социальной проблемой, приобретая черты нормы, традиции, возникает прямая угроза эффективности государственного управления и позитивным перспективам социального развития.

Исторические факты зарождения коррупции в ее генезисе относят к временам зарождения государств и древних цивилизаций. 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.

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

В Римском праве также существовал термин "согмпреге". Под собой он подразумевал такие термины, как: "портить", "повреждать", "фальсифицировать показание", а также провести подкуп претора или судьи, что и закреплено в современном понимании этого понятия: коррупция (согмпреге) - в переводе с латинского означает "подкуп", "созвращение" "порча", "упадок".

На протяжении многих веков — это явление, вполне проявившее свой интернациональный характер, является предметом разноплановых исследований. Ни одно государство не может считать себя застрахованным от коррупции, обладающей способностью проникновения в систему механизма органов государственной власти.

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

И подписала Указ «О опубликовании 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 лихоимство 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 словаре русского языка Ожегова коррупция трактуется как "моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами".

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.

Современные исследователи стремятся уточнить содержание понятия «коррупция», проанализировать и систематизировать основные подходы к ее исследованию; осуществить типологию коррупционных действий и отношений; охарактеризовать влияние коррупции на функционирование и развитие общественных систем; раскрыть социокультурные основания коррупционных действий и отношений в современной России; проанализировать и систематизировать формы проявления коррупции в современном российском обществе; оценить праксеологические возможности различных антикоррупционных концепций и программ.

Коррупция, рассматриваемая в первую очередь, как социальный феномен, представляет собой использование государственным служащим их должностного положения в личных корыстных целях и приносящее ущерб государственным и общественным интересам. Она является специфическим компонентом изменчивой структуры отношений между государством и обществом.

Аномально высокий уровень развития коррупционных отношений в современной России обусловлен как жестким доминированием, господством интересов государственного аппарата над интересами общественных (гражданских) структур и частных лиц, так и доминирующими в общественном сознании субъективными оценками и ценностными установками, рассматривающими совершение коррупционных действий в качестве обычного, «нормального» вида поведения.

Нынешний этап развития системы властных отношений в российском обществе характеризуется воспроизводством множества форм проявления коррупционной деятельности, к которым относятся взяточничество, теневой лоббизм, фаворитизм и nepотизм (использование личных связей и влияния), коррупционный протекционизм, различные способы незаконного присвоения публичных средств для частного использования и - политическая коррупция. Наличие этого видового многообразия коррупционных моделей и их устойчивого воспроизводства в значительной степени задано теми социокультурными основаниями, которые следует учитывать в процессе реализации антикоррупционной деятельности в современном российском обществе.

Коррупция признается универсальным явлением, поскольку она, возникнув вместе с человеческой цивилизацией объективно присуща всем моделям социального устройства. Ее возникновение возможно с момента обособления функций управления обществом, формированием соответствующих институтов и появлением группы управляющих людей. Именно в этом случае у должностного лица появляется возможность распоряжаться ресурсами и принимать решения не в общественных, а в личных корыстных интересах. А у остальных членов общества может возникнуть желание повлиять на властителей при помощи различных форм вознаграждения с целью получения решения, учитывающего их интересы по спорным или насущным проблемам жизнедеятельности.

Для коррупции при этом характерны следующие признаки: 1) особое социально-привилегированное положение властвующих субъектов как основных участников коррупционных отношений; 2) неправомерное использование ими общественных и государственных ресурсов; 3) скрытый, неформальный и согласительный характер коррупционных отношений, что позволяет ее

рассматривать, как латентно выстроенную систему социального управления; 4) способность коррупционных действий к постоянному изменению и совершенствованию.

Основные вариации существования феномена коррупции можно свести либо к совершаемым разовым коррупционным сделкам, либо к формированию устойчивых коррупционных сетей, предполагающих институционализацию и устойчивое воспроизводство коррупционных практик.

Коррупция негативно сказывается на всех сферах общественной жизни, провоцируя рост теневой экономики, нарушение конкурентных рыночных механизмов, уменьшение налоговых поступлений, ослабление государственного бюджета. В результате снижается работоспособность государственного аппарата управления, уменьшается доверие населения к представителям власти, падает престиж страны на международной арене. Из-за развития коррупционных практик происходит увеличение имущественного неравенства и бедности основной части населения. Коррупция прямо содействует криминализации общества, укреплению организованной преступности и дискредитации права как основного инструмента регуляции жизни государства и общества.

Современная Россия из-за широкого распространения и институционального оформления коррупционных отношений терпит все возможные негативные последствия от распространения этого феномена. Поэтому коррупция превратилась в угрозу национальной безопасности российского государства и указывает на объективную необходимость комплексной антикоррупционной политики, способной решить эту проблему и обеспечить нормальные условия для развития российского общества.

Сложившаяся в российском государстве ситуация с коррумпированностью должностных лиц во многом объясняется социокультурными причинами. С одной стороны, к ним относятся устойчивая воспроизводимость коррупции на протяжении всей истории российской государственности, доминирование коллективистических ценностей и неформальных отношений в среде государственных служащих, высокий уровень дистанции власти между государственными служащими и гражданами. С другой стороны, воспроизводство коррупции обусловлено переходным этапом развития современной России, связанным с упадком экономики и политической нестабильностью, падением общего уровня культуры населения, изменением в иерархии ценностных установок членов общества в сторону доминирования материальных потребностей над духовными.

Все вышеизложенное настоятельно требует твердого осуществления государственной антикоррупционной политики.

Антикоррупционная политика - системная, профилактическая 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 общественными (публичными) сферами жизнедеятельности государства, в целях минимизации коррупционных проявлений, являясь одним из направлений криминологической политики предупреждения преступности.

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

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений" (см. ст. 1, п. 2 ФЗ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции").

Под субъектами антикоррупционной политики понимаются органы государственной власти, на которые возлагаются полномочия по реализации антикоррупционной политики, общественные объединения, вовлеченные в реализацию антикоррупционной политики, средства массовой информации.

Выделяется несколько основных субъектов, способных противостоять коррупции на всех уровнях и во всех институтах власти и общества: а) народ государства; б) специальные органы, уполномоченные разрабатывать и принимать нормативные правовые акты в сфере антикоррупционной политики, осуществлять предупреждение коррупционных правонарушений, пресекать коррупционные правонарушения и применять меры ответственности за них; осуществлять правосудие по делам о коррупционных правонарушениях и применять иные законные меры разрешения конфликтов,

связанных с такими правонарушениями; в) политические партии и иные общественные объединения; г) граждане, участвующие в формировании и реализации антикоррупционной политики через органы государственной власти и местного самоуправления, партии и иные общественные объединения, а также - непосредственно на референдуме.

Субъектами антикоррупционной политики, *непосредственно осуществляющими борьбу с коррупционными преступлениями в пределах своей компетенции*, являются: прокуратура государства; органы безопасности государства; органы внутренних дел государства; таможенные органы государства; органы пограничной службы государства; органы налоговых расследований государства и иные правоохранительные органы, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и следствия. Эти органы могут создавать специализированные подразделения по борьбе с коррупционными преступлениями. Координацию деятельности этой группы субъектов осуществляет прокуратура Российской Федерации.

К объектам антикоррупционной политики могут быть отнесены - общественные явления, процессы, ситуации, факты, а также общественные силы, организации, лица, люди, на которых направлена деятельность субъектов политики. Поскольку объектно-субъектная взаимосвязь в сфере политической жизни представляет собой органическое единство, поскольку сами субъекты политики являются и ее объектами.

Цели государственной антикоррупционной политики:

- реализация интересов личности, общества и государства на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина
- предупреждение коррупционных правонарушений, обеспечение ответственности за коррупционные проявления во всех случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами,
- мониторинг коррупционных факторов и эффективности реализуемых мер антикоррупционной политики,
- формирование антикоррупционного общественного мнения,
- обеспечение прав граждан на доступ к информации о фактах коррупции,
- создание механизма против подкупа граждан при проведении референдумов и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления,
- формирование условий для замещения должностей государственной и муниципальной служб лицами с высокими моральными устоями [5].

Государственная антикоррупционная политика должна включать в себя систему мер, направленных как на пресечение и уголовно-правовое преследование совершаемых коррупционных действий, так и на предотвращение их возникновения путем устранения возможностей злоупотребления властью.

Меры предупредительного характера, направленные на устранение и изменение социокультурных оснований коррупции, могут, как отмечают современные исследователи, осуществляться в двух направлениях деятельности.

Первое из них призвано **акцентировать необходимость изменения характера властных отношений в обществе в сторону уменьшения возможностей для произвола чиновников и увеличения общественного контроля над ними**. Основу этого направления должны составить:

- 1) устранение условий, создающих при взаимодействии граждан с чиновниками возможности для совершения последними коррупционных действий;
- 2) формирование механизмов, контролирующих деятельность чиновников, а также способствующих ее информационной открытости, «прозрачности» для общественных структур;
- 3) привлечение гражданского общества к процессам управления государством. Выполняемые сегодня структурами гражданского общества аналитические проекты позволяют реально оценить состояние коррупции в российском обществе. Современное понимание антикоррупционной политики как научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных органов власти предполагает учет возрастающей роли институтов гражданского общества как активных субъектов противодействия коррупции в современной России.

Второе направление антикоррупционных мер, направленных на предупреждение возникновения коррупции, заключается в **формировании в сознании граждан и должностных лиц негативного отношения к коррупционной деятельности**. Это направление включает в себя мероприятия по разработке государством антикоррупционной идеологической концепции, по внедрению административной этики в систему государственной службы, по осуществлению программы культурно-образовательных мер, носящих антикоррупционный характер.

Практическое осуществление подобной комплексной антикоррупционной политики государства может способствовать снижению отрицательных последствий от коррупции до уровня, не препятствующему нормальному развитию современного российского общества.

Для достижения цели антикоррупционной политики и решения наиболее важных вопросов должны использоваться научные, организационные, воспитательные (культурно-просветительские), экономические и правовые меры. Причем правовые меры служат условием и залогом успешной, долговременной и четкой реализации всех других мер.

Правовые **средства борьбы с коррупцией** представляют собой такие способы противодействия общества и государства неправомерным действиям участников коррупционных отношений, которые осуществляются в рамках установленных правовых предписаний. К указанным средствам относят:

- совершенствование российской правовой системы;
- использование в борьбе с проявлениями коррупции специальных правовых ограничений, юридической ответственности и мер юридической защиты;
- соблюдение принципа отбора и продвижения кадров на основе объективной оценки их профессиональной пригодности;
- стабильность правовых норм, регламентирующих отношения, связанные с продвижением государственного служащего по службе, его материальным и моральным вознаграждением по результатам выполнения служебных обязанностей (эти элементы прохождения государственной службы позволяют служащим планировать карьеру, активно заниматься повышением своей квалификации, а также созданием позитивного имиджа как для себя лично, так и для государственной службы в целом);
- обеспечение государственным служащим оплаты труда и набора социальных льгот в достаточной мере стимулирующих добросовестный труд и гарантирующих высокую престижность социального положения после отставки.

Только при системной стратегии заинтересованных структур, постоянном использовании разнообразных средств и технологий в рамках антикоррупционной политики масштабы коррупции могут быть минимизированы и появятся определенные успехи в борьбе с этим весьма распространенным явлением.

К инструментам антикоррупционной политики сегодня принято относить:

- орган власти, реализующий меры борьбы против коррупции;
- правовое регулирование антикоррупционной политики;
- подготовка персонала (специалистов) антикоррупционной политики;
- сочетание коллективных и индивидуальных методов антикоррупционной деятельности;
- работа со СМИ, пропаганда и мобилизация;
- гражданское участие.

Основное содержание антикоррупционной политики включает в себя:

- создание политических условий для реализации антикоррупционной политики;
- совершенствование государственного управления;
- реформа государственной публичной службы (пересмотр штатных расписаний, разработка и внедрение методов конкурсного отбора; совершенствование текущего контроля профессиональной деятельности; мониторинг мотивации и денежного вознаграждения и др.);
- совершенствование регулирования экономики и деловой активности, минимизирующее влияние коррупциогенных факторов.

Эффективность антикоррупционной политики во многом определяется степенью разработанности и качеством ее нормативно-правовой базы.

II. Нормативно-правовая база противодействия коррупции. Борьба с коррупцией в образовании, способы повышения эффективности мероприятий по противодействию коррупции.

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

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.

Основой нормативно-правовой базы противодействия коррупции является Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", «Национальная стратегия противодействия коррупции», Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы» и другие нормативные акты (см. список источников и литературы к данной теме).

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).

Противодействие коррупции в Российской Федерации обусловлено следующими основными принципами:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Организационные основы противодействия коррупции определяют полномочия должностных лиц и органов государства в этой сфере деятельности.

Так, Президент Российской Федерации определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции. Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий. Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента РФ формируются органы по координации деятельности в области противодействия коррупции (в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных лиц). Для исполнения решений данных органов могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента РФ, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства РФ, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента и Правительства РФ, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Законодательно закреплены основные меры по профилактике коррупции:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

4) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный соответствующими нормативными актами РФ, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

При уяснении вопроса о нормативно-правовой базе антикоррупционной деятельности, необходимо учитывать Критерии типологии и видов коррупции в органах государственной власти, которые уточняют виды и типы коррупции по различным основаниям коррупционного действия.

Так при рассмотрении сферы злоупотребления служебным положением различают государственную коррупцию, коммерческую коррупцию и политическую коррупцию.

С позиций оценки инициаторства коррупционных отношений рассматривается вымогательство взяток по инициативе должностного (руководящего) лица, либо подкуп по инициативе работника или государственного служащего.

По критерию того, кто выступил взяткодателем, выделяют индивидуальную взятку (со стороны гражданина), предпринимательскую взятку (со стороны легальной фирмы) и криминальный подкуп.

По критерию формы выгоды, получаемой взяткополучателем от коррупции, отличают денежные взятки, обмен услугами, получение выгоды иного имущественного или денежного характера (квартира, машина, и т.п.).

По целям, преследуемым взяткодателем выделяют ускоряющую взятку (чтобы получивший взятку быстрее делал то, что должен по долгу службы), тормозящую взятку (чтобы получивший взятку нарушил свои служебные обязанности); взятку "за доброе отношение" (чтобы получивший взятку не делал надуманных придирок к взяткодателю).

При определении степени централизации коррупционных отношений принято различать децентрализованную коррупцию (каждый взяткодатель действует по собственной инициативе); централизованную коррупцию "снизу-вверх" (взятки, регулярно собираемые нижестоящими

чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими); централизованную коррупцию "сверху вниз" (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным).

С точки зрения оценивания уровня коррупционных отношений различают "низовую коррупцию" - в низшем и в среднем эшелонах власти; "верхушечную коррупцию" - у высших чиновников и политиков; "вертикальную коррупцию" - как правило, между руководителем и подчиненным и международную коррупцию.

И, наконец, по степени регулярности коррупционных связей, выделяют эпизодическую коррупцию, систематическую (институциональную) коррупцию, клептократию (коррупцию как неотъемлемый компонент властных отношений).

Особое место в системе коррупционных отношений РФ занимает коррупция в сфере образования. Эксперты ООН по вопросам образования отмечают, что во многих странах очень высокий уровень незаконного использования средств, предназначенных для школ. До 80% средств, выделяемых на начальное и среднее образование, не попадают в школы, оседая в карманах у коррумпированных чиновников.

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. Исследователи коррупции в образовании различают следующие коррупционные потоки: в одном случае - злоупотребления чиновников и управленческого аппарата учебных заведений, составляющие основную долю; в другом - коррупционные сборы с учащихся - родителей.

Основные причины коррупции в образовании:

- несовершенство законодательства и пробелы правового регулирования в области образования;
- недостатки организационно-контрольных механизмов;
- ряд социально-экономических проблем, не разрешаемых на протяжении нескольких лет;
- отсутствие последовательного и системного подхода в борьбе с коррупцией в отрасли;
- неразвитость 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;
- разобщенность школы и общественных организаций, призванных обогатить опыт детей и молодежи реальной практикой гражданского служения обществу.

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 и др.

В Докладе Общественной палаты «Об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год», отмечено, что в сфере образования имеются следующие области, где наиболее ярко заметны проявления коррупции:

- прием в образовательные организации (в детские сады, коррекционные детские сады, школы, образовательные учреждения среднего профессионального образования и высшего образования);
- перевод обучающихся внутри образовательных организаций и между образовательными организациями; отчисление обучающихся из образовательных организаций в связи с неосвоением ими образовательной программы;
- подготовка и сдача курсовых, дипломных работ, подготовка и защита диссертаций;
- проведение промежуточной и итоговой аттестации, в первую очередь ЕГЭ, проведение итоговой аттестации в высших учебных заведениях;

– привлечение дополнительных финансовых средств, связанное с получением необоснованных финансовых выгод за счет обучающегося, в частности, получение пожертвований на нужды детских садов и школ, как в денежной, так и в натуральной форме, расходование полученных средств не в соответствии с уставными целями некоммерческой организации и т.п.;

– создание преференций детям из обеспеченных семей, из семей чиновников в детском саду или школе в ущерб иным обучающимся детям;

– лицензирование и государственная аккредитация образовательных организаций;

– распределение государственных (муниципальных) заданий между подведомственными учреждениями, реструктуризация сети образовательных учреждений;

– утверждение в качестве рекомендованных структурами Министерства науки и образования учебников и учебных пособий;

– прием работников в образовательную организацию, привлечение исполнителей по гражданско-правовым договорам;

– использование имущества образовательных организаций;

– повышенные коррупционные риски при принятии решения о назначении стипендий, переводе с платной формы обучения на бесплатную;

– существенно повышаются коррупционные риски в случаях, когда родственники, члены семьи выполняют в рамках одной образовательной организации исполнительно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

Говоря о механизмах противодействия коррупции, заложенных в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», следует отметить положения, конкретизирующие требования информационной открытости и прозрачности деятельности образовательных организаций, более детально урегулированный правовой статус образовательных организаций, а также правовой статус педагогических работников, самих обучающихся и их родителей (законных представителей).

Родителям предоставлены возможности более активно участвовать в организации учебного процесса (что делает его более открытым и, соответственно, снижает коррупционные риски): выбирать до завершения получения ребенком основного общего образования формы обучения, организации, осуществляющие образовательную деятельность, язык, языки образования, факультативные и элективные учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) из перечня, предлагаемого организацией, осуществляющей образовательную деятельность; присутствовать при обследовании детей психолого-медико-педагогической комиссией, при обсуждении результатов обследования и вынесении заключения; высказывать свое мнение относительно предлагаемых условий для организации обучения и воспитания детей (формы учета высказанного мнения при этом Федеральным законом не оговариваются).

Основные направления антикоррупционной деятельности в сфере образования.

1. Выявление и пресечение деятельности именно организованных преступных сообществ, а не просто отдельных нарушителей закона.

2. 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.

3. Содействие формированию системного законодательства по борьбе с коррупцией в отрасли (закрепление на всех уровнях полномочий институализированных общественных организаций по обеспечению функционирования системы антикоррупционного воздействия).

Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

5) введение антикоррупционных стандартов для соответствующей области деятельности - единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

6) унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;

7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств, и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за принятие мер по устранению причин коррупции;

21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Правовые основы антикоррупционного образования и пропаганды в организациях Карачаево-Черкесской Республики изложены: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 17.05.2011 №30-рз «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Карачаево-Черкесской Республики», Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.03.2009 №1-лр «Об отдельных вопросах по противодействию коррупции в Карачаево-Черкесской Республике», устанавливающей:

- организацию изучения правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности для решения в устанавливаемом порядке задач по формированию антикоррупционного мировоззрения, повышению уровня правосознания и правовой культуры в образовательных учреждениях Ставропольского края;

- организацию антикоррупционного образования в качестве одной из функций органа исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики, осуществляющего государственное управление в сфере образования;

- понятие антикоррупционной пропаганды как целенаправленной деятельности 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;

- организацию антикоррупционной пропаганды в качестве одной из функций органа исполнительной власти Ставропольского края, проводящего 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.

В программе - "Основные направления общественной и государственной антикоррупционной деятельности в России" межрегиональной общественной организации "Общественный антикоррупционный комитет" подчеркивается: "Искоренить коррупцию - значит создать сильное правовое и демократическое государство, которое эффективно служит всем нам, российским гражданам. Победить коррупцию - это сформировать конкурентоспособную экономику, преодолеть бедность, повысить благосостояние россиян. Ликвидировать коррупцию - значит утвердить новое качество жизни, социальную стабильность, порядок и справедливость. Устранить коррупцию - это сформировать зрелое гражданское общество, общество свободных, ответственных и созидательных людей. Уничтожить коррупцию - это остановить терроризм в нашей стране, обезопасить жизнь граждан, сохранить целостность и единство России, сделать ее сильной и конкурентоспособной страной в мировом сообществе".

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ:

Какие меры наиболее действенны в борьбе с коррупцией: законодательные, социальные, воспитательные?

Обоснуйте свой ответ.

Социальные.

1. Знакомство еще со школьного возраста с историческим опытом противодействия коррупции чрезвычайно важны для практических действий по предотвращению и профилактике коррупции во всех ее формах и проявлениях, предупреждению и нейтрализации коррупционного поведения как образа жизни.

2. Одно из важных направлений в борьбе с коррупцией это профилактика. Чтобы сформировать в общественном сознании убеждение, что объявленная война с коррупцией – реализовать проект в областных СМИ регулярно публиковать материалы о конкретных фактах коррупции, деятельности комиссии по борьбе с коррупционными правонарушениями. Широко освещать факты возбуждения уголовных дел, связанных с дачей взяток, превышением служебных полномочий чиновников.

Успешно бороться с коррупцией можно только сообща. Объединив усилия и правоохранительных органов, и общественности, и каждого отдельного человека.

Неконституционность коррупциогенных норм. Любые нормы, накладывающие на гражданина ограничения, могут вызвать коррупцию, за исключением норм, описывающих конституционные свободы и права человека. Последние накладывают ограничения не столько на индивидов, сколько на органы государственной власти, являясь институциональными гарантиями как против завышенных требований закона, так и против надления органов государственной власти дискреционными полномочиями. Коррупциогенные же нормы неизбежно нарушают права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции.

Информационное обеспечение граждан. Данный метод включает в себя анализ законов с тем, чтобы, проанализировав закон, четко, лаконично и доходчиво объяснить гражданам в чем заключаются их права и обязанности, какие нарушения что должны за собой повлечь, как проходит судебная процедура и что в ней учитывается. Зная всё это, граждане будут увереннее вести себя, оказавшись один на один с подталкивающим их к даче взятки чиновником.

Открытость ведомственных систем. Прозрачность происходящих внутри ведомств операций и надлежащий гражданский контроль может быть реализован через публикацию и открытое обсуждение

внутриведомственных документов в общедоступной сети Интернет, что способно серьёзно пошатнуть фундамент коррупции. Однако такие механизмы ограничены чрезмерно жёсткими нормативами по охране коммерческой тайны или их применение в некоторых ведомствах связано с необходимостью обеспечения дополнительных мер по защите персональных данных граждан и секретных сведений в оборонных ведомствах и организациях. Серьёзную проблему для внедрения открытых информационных систем представляет низкая компетентность чиновников, которые не только не в курсе преимуществ свободных лицензий, но и не способны включить в государственные контракты требования об обязательном предоставлении открытого доступа для чтения к системам управления версиями разрабатываемых на деньги налогоплательщика программных продуктов.

Социальное обеспечение чиновников. Первокласное медицинское обслуживание, беспроцентные кредиты для покупки недвижимости, большая пенсия — всё это равносильно повышению заработной платы в государственном секторе, и следовательно, увеличивает потери чиновника в случае, если его поймают на коррупционной деятельности. Судя по исследованиям, эта мера не оказывает немедленного воздействия на коррупцию, однако способствует повышению качества бюрократии с течением времени.