

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

Курс лекций в структурно-логических схемах



Федеральное государственное образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Факультет Анализ рисков и экономическая безопасность

В.А. Дадалко, В.И. Прасолов, С.Н. Кашурников

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Курс лекций
в структурно - логических схемах
с хрестоматией

*Под общей редакцией академика Российской академии образования,
заслуженного деятеля науки РФ, доктора экономических наук,
профессора М.А. Эскиндарова;
генерала-майора в отставке ФСБ РФ А.И. Осадчего*

Рекомендовано
Учебно-методическим объединением по образованию
в области финансов, учета и мировой экономики
в качестве учебного пособия для студентов
высших учебных заведений, обучающихся
по направлению подготовки 38.03.01 «Экономика»;
профиль: «анализ рисков и экономическая безопасность»

УДК 35(075.8)
ББК 66.3я73 П83
Д18

Дадалко Василий Александрович - доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры анализ рисков и экономическая безопасность Финансового университета при Правительстве РФ; **Кашурников Сергей Николаевич** - кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры Анализ рисков и экономическая безопасность Финансового университета при Правительстве РФ; **Прасолов Валерий Иванович** - кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры Анализ рисков и экономическая безопасность Финансового университета при Правительстве РФ.

РЕЦЕНЗЕНТЫ: **Авдийский Владимир Иванович**—доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, декан факультета анализ рисков и экономическая безопасность Финансового университета при Правительстве РФ, генерал-лейтенант полиции в отставке; **Бездежных Вячеслав Михайлович** - доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой Анализ рисков и экономическая безопасность Финансового университета при Правительстве РФ; **Кандыбович Сергей Львович** - доктор психологических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, четырежды лауреат государственных премий РФ; **Князев Станислав Никифорович** - доктор юридических наук, профессор, ректор Международного университета «МИТСО», генерал-майор в отставке КГБ РБ; **Трунцевский Юрий Владимирович** - доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета.

Д18

Дадалко В.А., Кашурников С.Н., Прасолов В.И., Обеспечение противодействия коррупции курс лекций в структурно-логических схемах с хрестоматией учебное пособие для академического бакалавриата - Издание 2-е доп. / — М.: изд. «БАЯРД», 2017,- 428 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN -978-5-94896-049-4 Учебное пособие «Обеспечение противодействия коррупции курс лекций в структурно-логических схемах с хрестоматией» подготовлено в соответствии с нормативным требованием Национального плана противодействия коррупции о введении в основные образовательные программы бакалавриата по всем направлениям подготовки. В издании в логической последовательности и содержательной взаимосвязи рассматриваются базовые научно-теоретические и прикладные аспекты законности и механизмы ее обеспечения в условиях современного государства; определена социально-политическая, экономическая и нравственная сущность коррупции, ее юридический смысл как превращенной формы бюрократизации власти; выявлены достоинства и слабости действующего российского антикоррупционного законодательства и государственной стратегии противодействия коррупции; изучены причины устойчивости коррупционных отношений; проанализированы конституционно-правовые, социально-экономические и политические факторы, затрудняющие реализацию курса на эффективное противодействие коррупции; обоснован комплекс мер правового, административно-управленческого и социально-воспитательного воздействия на субъекты коррупционных отношений в направлении выявления, предупреждения и пресечения коррупции. Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. Рассчитано на студентов бакалавриата, преподавателей, всех тех, кто интересуется проблемами государственного и муниципального управления, экономики, политологии и социологии управления. Может представлять интерес для практических работников аппарата государственной власти и местного самоуправления.

©**Дадалко В. А., Кашурников С.Н., Прасолов В.И., 2017**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современное состояние российского общества свидетельствует об особой актуальности такого негативного явления, как коррупция. Происходившие в конце прошлого века социальные потрясения отбросили нашу страну по целому ряду экономических показателей на десятилетия назад, негативным образом сказались на масштабах коррупции. Научные исследования убедительно показывают, что коррупционный проявления в той или иной мере подвержены все социальные системы управления, как в публичной, так и в негосударственной сфере. Проявления коррупции влекут за собой рост стоимости государственных проектов, искажают экономическую и финансовую среду предпринимательской деятельности, снижают уровень жизни населения за счет роста цен на товары и услуги, приводят в конечном итоге к росту социальной напряженности, сдерживая экономическое и политическое развитие, порождая социальное неравенство. Задача обеспечения противодействия коррупции в силу перечисленных последствий, которые она вызывает, ее актуальности для нашей страны является одним из главных направлений государственной политики. Коррупция - это социальное явление, заключающееся в разложении власти, которое пронизывает все сферы общественных отношений в странах, различных по уровню развития, вероисповеданию и историческим традициям. Многообразие негативных последствий коррупции настолько широко, что государство обязано сохранять приверженность противодействию коррупции в своей политике, не забывая о постоянном совершенствовании законодательства, нормативной правовой базы.

Федеральное собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, стремится к своевременной их актуализации, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Президент России В.В. Путин в своем Послании к Федеральному собранию обратил внимание депутатов на вопросы противодействия коррупции, которые действительно волнуют общество. «Коррупция - препятствие для развития России», - подчеркнул Президент. При этом он предостерег сенаторов и депутатов от огульного подхода: «Закон должен быть суров к тем, кто сознательно пошел на тяжкое преступление, нанес ущерб жизни людей, интересам общества и государства. И конечно, закон должен быть гуманен к тем, кто оступился». Такой подход ориентирует органы исполнительной власти, правоохранительные органы на постоянный рост эффективности профилактической работы, выделяет приоритетные направления действия, прежде всего, очищение внутренних рядов. И необходимо заметить, что борьба ведется, невзирая на ранги и звания.

Однако предпринимаемые меры мы не можем сегодня признать достаточными относительно существующего положения. Анализ формирующихся в обществе тенденций наглядно свидетельствует, что необходимы серьезные изменения в работе органов власти. Ситуация настоятельно требует перехода к новому ее качеству, прежде всего, с опорой на общественные организации, активных представителей гражданского общества. Анализ ситуации с коррупцией немыслим без знания ее масштабов, то есть без измерения коррупции - относительно нового направления деятельности исследователей и лиц, принимающих политические решения. Наиболее объективно это делают во всем мире независимые исследовательские центры. В нашей стране набирает обороты антикоррупционный мониторинг Народного фронта, однако необходимо честно признать, что общественникам не достает прочных научных познаний в данной сфере, не сформированы в полном объеме методики анализа коррупционных проявлений. Несмотря на это, гражданская активность остается, по-видимому, одной из немногих сфер, где успехи наиболее значительны. Они тем эффективнее, чем прозрачнее власть. Прозрачность власти в большой степени зависит от свободы доступа к информации о ее деятельности. В последнее время доступ становится все более открытым, что позволяет увеличивать обороты общественного участия в процессах противодействия коррупции, вовлекая в ряды борцов все больше активных граждан.

В настоящее время проявления коррупции способствуют усилению влияния деструктивных элементов в обществе, негативно сказываются на общественном сознании граждан, дискредитируют органы власти. Мы не можем закрывать глаза на тот факт, что в

России сложилась особая «каста» профессионально торгующих властью. Речь идет не о чиновниках, и не депутатах, и не судьях, это «примазавшиеся» субъекты, получившие право входа в кабинеты и чиновников, и депутатов, и судей. Это люди, всегда скрывающиеся в тени. Но именно к ним зачастую обращаются граждане, желающие решить самые важные вопросы, требующие участия власти. Эти «жучки» разьедают не только государственные структуры, они уже проникли в бизнес, начинают проявляться в структурах гражданского общества. Это требует особого внимания к новым коррупционным проявлениям и противостоянию им. От того, насколько правильно будут раскрыты и познаны специфические законы появления, развития и функционирования коррупции, а главное адекватные современным реалиям методы и способы противодействия ей, зависит будущее российской государственности. К сожалению, пока не сложилась эффективная система антикоррупционной пропаганды и обучения, особенно в высших учебных заведениях, школах, трудовых коллективах. Это является ключевой проблемой в вопросах противодействия коррупции в целом и воспитания неприятия к коррупции в частности. Кроме того, совершенствование противодействия коррупции, как в научно-публичной сфере, так и в сфере общественных отношений, предполагает разработку новых методик и подходов, в том числе в мультимедийных формах, на что нацелено данное учебное пособие.

Создание учебного пособия по противодействию коррупции - это, с одной стороны, особенно трудная задача не только из-за сложности и крайней противоречивости самого предмета изучения, но и потому, что он определяет состояние и свойства как отдельного хозяйствующего субъекта, так и страны в целом. С другой стороны, вопросы коррупции описаны во многих научных, публицистических трудах современных ученых, учебных изданиях, поэтому привнести что-то новое сложно. Именно новизной подхода, инновационностью изложения и отличается предлагаемое пособие. В нем приведены аналитические данные многих исследовательских центров, что позволяет сформировать целостное представление о глубине проблемы и ее многоаспектности. В пособии последовательно изложены теоретические вопросы возникновения и развития коррупции как социального явления, приведены ее виды, особенности, детерминанты, показаны современная криминальная ситуация, связанная с совершением различных коррупционных правонарушений, система существующих мер по их предупреждению, а также обзорно представлен международный опыт по противодействию коррупции.

Материал подан в доступной форме, что позволяет студентам и преподавателям легко использовать его при подготовке к занятиям по учебной дисциплине «Обеспечение противодействия коррупции». Издание будет полезно для общественных активистов, противостоящих коррупционным проявлениям, а также оно будет интересно широкому кругу читателей.

Первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по обороне и безопасности, кандидат психологических наук

Ф.А.Клинецвич

ПРЕДИСЛОВИЕ

В ваших руках уникальное учебное издание - курс лекций в структурно-логических схемах с хрестоматией по актуальному предмету высшей школы «Обеспечение противодействия коррупции». Вопросы, рассматриваемые в учебном пособии, касаются всего нашего общества, особенно тех, кто связан или планирует связать свою судьбу с работой в государственном или муниципальном управлении.

Необходимо говорить о совокупности всех негативных воздействий, которые оказывает коррупция на нашу жизнь. Очевидно, что коррупция как социальное явление, направленное на разложение власти и государства, проникло во все сферы общественных отношений. Причин тому немало, и они имеют различный характер. Многие определяется факторами политического, экономического, правового, культурно-нравственного и даже ментального характера. Нет необходимости говорить о том, что коррупция самым негативным образом влияет на обороноспособность нашей страны, состояние Вооруженных сил и Военно-промышленного комплекса. Государственная Дума уделяет постоянное внимание формированию антикоррупционного законодательства, совершенствованию политики противодействия коррупции. Мы понимаем, что многообразие коррупционных процессов требует комплексного подхода к изучению причин и проявлений коррупции. Все это предполагает объединение методологии и методик многих научных отраслей и школ - экономики, социологии, психологии, юриспруденции, истории, философии и современных практик противодействия этому злу. Трудности исследования коррупции связаны не только с ее проникновением во все сферы управления и жизни общества, традиционно являющиеся объектами изучения разных отраслей знаний, но и с тем, что она является межотраслевым предметом анализа в рамках современной науки.

Вклад ученых и преподавателей Финансового университета при Правительстве Российской Федерации в разработку и внедрение современных мер противодействия коррупции, воспитания специалистов высшей школы с устойчивым иммунитетом к этому противоправному деянию представляет большую ценность. И предлагаемое учебное пособие является новым шагом в этой работе.

Ученые и преподаватели стремятся наиболее полно раскрыть сущность, виды и формы проявления коррупции; принципы и закономерности противодействия коррупции; ее причины и социальные последствия; предложить студентам более совершенные правовые, экономические и другие средства противостояния этому крайне опасному для государства и общества явлению. И в этом им помогает структурно-логический метод изложения материала. Он призван раскрыть основной понятийный состав учебного курса, активизирует самостоятельную работу студентов, дает ориентиры в изучении нормативно-правовой базы противодействия коррупции. Даже студенты - молодые люди, только вступающие во взрослую жизнь, - выделяют коррупцию как главное препятствие на пути социально-экономического развития российского общества. И в ходе занятий они убеждаются, что коррупция превратилась в крайне опасное для общества и государства явление, разрушительную мощь которого трудно переоценить.

В предлагаемом курсе лекций наглядно показано, что со второй половины XX века коррупция из проблемы локального (внутригосударственного) характера трансформировалась в явление международного уровня. В условиях глобализации, мировых финансовых кризисов, секторальных санкций и, что очень прискорбно, снисходительно-безразличного отношения к коррупционным проявлениям произошла существенная («модернизация») коррупционных механизмов. Особо подчеркнута, что коррупция превратилась в системное явление, в латентно организованную преступную систему социального управления обществом. В таких условиях никакие увещевания и призывы к борьбе с коррупцией не

в состоянии обеспечить позитивные изменения. Для противодействия коррупции необходимо предпринимать решительные действия, направленные на преодоление непримиримого конфликта частных и общественных интересов, на обеспечение ожидаемых перемен в общественной жизни.

Государство сегодня находится в состоянии поиска эффективной модели противодействия коррупции, и, как представляется, главным приоритетом должен быть переход от отдельных мер реагирования на конкретные коррупционные проявления к системному

решению проблемы коррупции в целом. Стратегическая же цель, как гласит Национальная стратегия противодействия коррупции, - искоренение причин и условий, порождающих коррупцию; концентрация в этом направлении всех здоровых сил общественности; построение государства, генерирующего законность, нравственность и социальную справедливость.

Еще одной особенностью предлагаемого курса является то, что он впитал в себя пятнадцатилетний опыт кафедры Анализ рисков и экономической безопасности Финансового университета по изучению коррупционных рисков, правовых основ экономической безопасности, противодействию теневой экономики.

Показать социально-правовую сущность коррупции, проанализировать формы ее проявления на основе отечественного и зарубежного опыта - задача непростая. Но авторы курса лекций пошли еще дальше, раскрыв стратегические подходы антикоррупционной деятельности и предложив организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в виде структурно-логических схем и хрестоматии. Они также поставили задачу знакомить студентов с содержанием этого крайне опасного для общества и государства феномена наглядными средствами, мотивируя их на самостоятельную работу по изучению коррупционных проявлений и формирования устойчивого иммунитета к коррупционным проявлениям.

Авторы предлагают не только теоретический концепт и модель антикоррупционной стратегии современного демократического государства, но и соответствующие алгоритмы, формулы и технологии практического действия в части выявления зон наибольшего коррупционного риска, оценки возможных коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований; декларирования доходов, расходов, имущества и имущественных отношений служащих; экспертизы нормативно-правовых актов и управленческих решений на предмет их коррупционности и овладения опытом цивилизованной лоббистской деятельности.

Предлагаемый курс лекций, несомненно, вызовет интерес в профессиональном сообществе, найдет отклик у широкого круга читателей, интересующихся современной российской политикой. Данное издание даст вам, уважаемые читатели, ответы на многие вопросы, позволит включиться в активный процесс созидательного размышления, формирования в себе, своем окружении тех профессиональных и нравственных установок, которые являются реальной антикоррупционной работой и противодействием этой напасти не на словах, а на деле.

Первый заместитель председателя комитета Государственной думы Федерального Собрания РФ по обороне, Герой Российской Федерации

А.А. Красов

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	11
Тема 1. Коррупция в современном мире: генезис и тенденции развития.....	17
Тема 2. Юридическая ответственность за коррупционные преступления и правонарушения.....	42
Тема 3. Субъекты реализации функций по профилактике коррупционных правонарушений: система и способы реализации полномочий.....	71
Тема 4. Уголовно-правовые средства противодействия коррупции.....	94
Тема 5. Понятие, признаки, сущность коррупции, как социально-правового явления.....	114
Тема 6. Причины и формы проявления коррупции. Последствия коррупции.....	138
Тема 7. Источники права, регулирующие отношения в сфере противодействия коррупции.....	170
Тема 8. Организационные основы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.....	204
Тема 9. Основные направления противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.....	229
Тема 10. Антикоррупционная политика организации.....	261
Тема 11. Коррупционные риски организации. Выявление и урегулирование конфликта интересов.....	283
Тема 12. Стандарты антикоррупционного поведения работников организации. Внутренний контроль и аудит, иные антикоррупционные меры.....	312
Список использованных источников и литературы.....	341
Рабочая программа дисциплины «Обеспечение противодействия коррупции» (извлечение.....	342
Приложения: Хрестоматия по курсу «Обеспечение противодействия коррупции».....	344
Глоссарий.....	388
Сведения об авторах.....	400