

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Методические рекомендации для
самостоятельной работы обучающихся по дисциплине**

Б1.В.11 Антикоррупционное законодательство и политика

Специальность 38.05.01 Экономическая безопасность

Специализация Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности

Форма обучения заочная

1. ОРГАНИЗАЦИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

1.1. Организационно-методические данные дисциплины

№ п.п.	Наименование темы	Общий объем часов по видам самостоятельной работы				
		Подготовка курсового проекта (работы)	подготовка реферата/эссе	индивидуальные домашние задания (ИДЗ)	самостоятельное изучение вопросов (СИВ)	подготовка к занятиям (ПкЗ)
1	2	3	4	5	6	7
1.	Раздел 1 Общие положения антикоррупционной политики РФ				15	15
1.1	Тема 1 Государственная политика по предупреждению коррупции в РФ				5	5
1.2	Тема 2 Законодательство о противодействии коррупции: характеристика и структура.				5	5
1.3	Тема 3 История борьбы с коррупцией в России				5	5
2.	Раздел 2 Антикоррупционное законодательство в регулировании структурных подразделений управления				15	15
2.1	Тема 4 Борьба с коррупцией в современной России				5	5
2.2	Тема 5 Совершенствование государственного управления в целях предупреждения коррупции.				5	5
2.3	Тема 6 Антикоррупционные запреты и ограничения для государственных служащих.				5	5
3.	Раздел 3 Коррупционные				12	12

	интересы на службе и порядок их предотвращения					
3.1	Тема 7 Конфликт интересов на службе: порядок предотвращения и урегулирования.				4	4
3.2	Тема 8 Полномочия служащих по предотвращению коррупционных правонарушений.				4	4
3.3	Тема 9 Международное сотрудничество РФ в области противодействия коррупции				4	4
4.	Раздел 4 Коррупционные правонарушения и антикоррупционная экспертиза				12	12
4.1	Тема 10 Международное участие РФ в области борьбы с коррупцией				4	4
4.2	Тема 11 Коррупционные правонарушения: виды и ответственность				4	4
4.3	Тема 12 Антикоррупционная экспертиза законов и иных нормативно-правовых актов и их проектов				4	4
	ИТОГО				54	54

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО САМОСТОЯТЕЛЬНОМУ ИЗУЧЕНИЮ ВОПРОСОВ

2.1 Понятие и стратегия антикоррупционной политики в России.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Данная тема является основой для изучения всего спецкурса. Здесь следует особо остановиться на таких понятиях как «управление», «власть», «государственная власть», «коррупция». Нужно рассмотреть динамику научной мысли по действию универсального механизма управления, показать, как этот механизм проявляет себя в общественных

институтах. Отдельное внимание следует уделить анализу института управления социума – «государственной власти». Необходимо показать место государственной власти в обществе, ее соотношение и взаимодействие с иными общественными органами управления, ее значение в жизни общества. Также важен вопрос статуса лиц, исполняющих государственную власть, правовой принцип разделения власти, конституционные основы осуществления государственной власти в обществе. Нужно показать, как иные нормативные акты регулируют вопросы организации и осуществления государственной власти.

Говоря об отношениях управления в общем, и властных отношениях, в частности, следует показать на двусторонний характер их существования с так называемой «обратной связью». Комплексность властных отношений свидетельствует об ответственности каждого гражданина, участвующего в данном процессе.

Переходя непосредственно к государственной политике противодействия коррупции необходимо показать научные точки зрения и направления государственной политики на рассматриваемую проблематику, вырабатывая свое собственное мнение и при возможности рекомендации законодателю по совершенствованию законодательства.

2.2 Федеральное антикоррупционное законодательство России.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Исторический аспект рассмотрения законодательства о противодействии коррупции – важный аспект при формировании целостной картины о данной проблеме в обществе. В российском государстве на протяжении всей истории его существования отношение к власти было особым. Это видно и на формировании, и на развитии уголовного законодательства в историческом аспекте. Как правило, категория преступлений против власти (монарха, феодалов и т.п.) в средние века была приоритетной. Санкции за такие преступления были весьма суровыми. Уголовное уложение 1903 года, аккумулируя положения Уложения 1845 года, предусматривало в отдельных случаях дифференцированный подход к ответственности как лиц, занимавших должности в органах государственной власти, так и лиц, выполнявших управленческие функции в различных организациях.

В советский период статьи, предусматривавшие ответственность за коррупционные преступления в Особенной части Уголовных кодексов 1922, 1926, 1960 годов, стояли в числе первых. В связи с монополизацией власти и экономики, в СССР также была унифицирована ответственность за должностные преступления управленцев всех категорий (государственных органов власти, организаций, учреждений).

2.3 История принятия антикоррупционного законодательства 1990-2013 гг.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Характеризуя исторический период, связанный с принятием федеральных законов и ратификацией конвенций по борьбе с коррупцией, следует показать принципиальные их отличия от прежних норм уголовного закона, регулировавшего нормы о преступлениях против властного механизма управления. Поскольку приоритет, согласно конституционным началам, отдан охране интересов личности, постольку в нормах уголовного закона властные отношения утратили первостепенное место в системе правоохраняемых объектов преступлений.

В связи с изменением и дополнением современного закона (федерального и регионального уровней), касающегося норм о коррупционных правонарушениях, были приняты многочисленные постановления Пленума Верховного Суда РФ. Эти руководящие указания Верховного Суда РФ по конкретной категории дел должны быть кратко охарактеризованы, предвзяв более глубокий их анализ при рассмотрении соответствующих тем внутри изучаемого курса.

2.4 Совершенствование функционирования государственного аппарата в рамках стратегии борьбы с коррупцией.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Современный мир представляет собой открытую систему взаимодействующих друг с другом институтов управления. Множественные общественные, государственные связи предполагают соответствующий уровень правового регулирования и управления. Они направлены на оптимизацию практически всех многосторонних и двусторонних отношений на уровне любых (независимо от политического типа и устройства) государств. В этих межгосударственных отношениях учтены основные международные принципы взаимодействия. Одним из таких принципов является уважение суверенитета международных партнеров в межгосударственных отношениях. Что касается суверенитета властных отношений, понимая его как верховенство государственной власти во внутренних и внешних делах, то он требует защиты посредством уголовно-правовых норм.

Нормы о государственном управлении призваны регулировать отношения власти как на внешних, так и на внутренних уровнях. Поэтому, совершенствование государственного управления – непреложный элемент в борьбе с коррупцией на разных уровнях.

2.5 Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на службе.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Отдельным комплексом в ряду коррупционных интересов служащих стоят конфликты интересов по службе. В сфере профессиональной служебной деятельности государственных служащих термин *«конфликт интересов»* стал применяться сравнительно недавно. Формирование и развитие института конфликта интересов в системе государственного управления *было вызвано необходимостью предотвращения явлений влияния на государственных служащих каких-либо частных интересов, способных оказать негативное воздействие на добросовестное выполнение ими своих должностных обязанностей.*

О необходимости формирования механизмов преодоления конфликтов интересов в системе государственной службы Российской Федерации впервые отмечалось в **Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации**, которая была утверждена Президентом РФ В.В. Путиным 15 августа 2001 года. В данной концепции под конфликтом интересов рассматривалась *ситуация, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.*

В законодательстве Российской Федерации понятие «конфликт интересов» впервые было определено в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Под конфликтом интересов рассматривалась ситуация, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части 1 статьи 19 определил, что понимается под конфликтом интересов. Конфликт интересов - ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению

вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. В части 3 статьи 19 ФЗ № 79 дается понятие личной заинтересованности. Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

При изучении данного вопроса станет очевидно, что «конфликт интересов» нельзя отождествлять с коррупцией, между тем общепризнанно, что неадекватное управление разрешением конфликтов между частными интересами и государственными обязанностями должностных лиц государства может порождать коррупцию.

2.6 Правовые основы борьбы с коррупцией на международной арене.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Данная тема посвящена рассмотрению вопросов международных основ сотрудничества по борьбе с коррупцией. В России долгое время отсутствовало единое понятие коррупции. Отечественное законодательство, являющееся, как правило, источником наиболее точных диффиниций, такое понятие не использовало, тогда, как в российской юридической науке существовало и существует многообразие подходов к его определению. Кроме того, происходило постоянное изменение границ понятия «коррупция» под влиянием международного права, крайне озабоченного распространением коррупции в мире и пытающегося найти новые подходы к этой проблеме, в том числе путем расширения самого понятия.

Сравнительно недавно наиболее распространенным определением коррупции было следующее: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». Данное определение содержалось в Справочном документе о международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН (1995г.),⁶ и было воспринято российской криминологической наукой, а также специалистами других отраслей знаний. При этом устоявшимся подходом к пониманию коррупции является представление о том, что «коррупция – скорее, синтетическое социальное или криминологическое понятие, чем правовое, поэтому ее надо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов. Поэтому отечественные криминологи нередко используют собирательное понятие «коррупционная преступность» как синоним термина «коррупция». Под коррупционной преступностью понимается совокупность преступлений коррупционного характера, характеризующихся подкупом, продажностью государственных, иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей».

В основных международных актах о противодействии коррупции указывается роль государств на разных уровнях, и Россия, в этом плане, не исключение.

2.7 Международное сотрудничество РФ и его виды в вопросах борьбы с коррупцией.

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Международный уровень участия РФ в борьбе с коррупцией диктуется современным уровнем взаимодействия экономики на мировом уровне. Все слышали о коррупционных скандалах, связанных с такими гигантами бизнеса, как «Икеа» и «Даймлер». Известно также, что руководство шведского концерна проводит очень

жесткую и последовательную политику в отношении своих сотрудников, причастных к коррупционным отношениям. Результаты такой политики более чем оправданны. Недаром власти РФ обратились к властям Швеции с просьбой помочь России в борьбе с коррупцией. Считаю ситуацию с «Даймлером» грамотной попыткой немецкого концерна взять на вооружение положительный опыт «Икеа». Налицо комплексный подход в борьбе с коррупцией с задействованием правоохранительных органов. От системного подхода к решению проблемы вытекают все положительные последствия. Снижение себестоимости продукции, увеличение объема легальной экономики и возможность направления больших средств на социальные программы. В себестоимость квартир в целом по России заложена стоимость невозвратных денежных средств, которые достигают 40% от стоимости квартир. 40% уходят на взятки, подарки и т.д., а в итоге платят за это обычные и не самые богатые граждане, большая часть которых приобрела квартиры в кредит, то есть взятки чиновникам берутся из кармана самых социально незащищенных слоев населения.

Поэтому, следует указать, что государственной власти, с помощью делегированных ей полномочий, присуще воздействие на граждан с целью оптимального регулирования их поведения не только в государстве, но и в международных отношениях.

2.8 Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

Коррупционные правонарушения многочисленны и указаны в основном в федеральных законах. Но, следует отметить, что и на уровне регионов так

Отдельным комплексом в ряду преступлений против власти стоят преступления против интересов службы. Эти преступления являются ядром в ряду коррупционных правонарушений в России, согласно ст.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции». Законодатель отметил, что их следует отличать от преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл.23 УК). Однако историческое и системное единство 23 и 30 глав УК предполагает их единое пространство сосуществования как в законодательной сфере (например, обе категории преступлений признаны коррупционными в вышеуказанном ФЗ «О противодействии коррупции»), так и в правоприменительной практике. Следовательно, теоретические и практические вопросы сосуществования составов преступлений 23 и 30 глав УК не могут быть обойдены вниманием в изучаемой теме. Студенты должны уметь найти общее и отличительное в признаках составов преступлений обеих глав, в которых предусмотрена ответственность за преступления, посягающие на интересы управления как универсального общественного отношения.

Рассматриваемые в изучаемом спецкурсе преступления посягают на отношения управления в государственной сфере. Управление в государственной сфере предполагает его включение в определенную иерархию служебных отношений. Комплекс этих преступлений включает в себя такие, которые могут быть совершены как специальным субъектом (например, должностным лицом при превышении полномочий (ст.286 УК), получении взятки (ст.290 УК); служащим при присвоении полномочий (ст.288 УК)), так и общим субъектом (например, при даче взятки (ст.291 УК)). Классификация данных преступлений представляется продуктивной по субъектному составу, то есть в зависимости от нахождения субъекта относительно управленческой иерархии.

Характеризуя конкретный состав преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, нужно указать его место в системе преступлений против интересов службы, описать его объективные и субъективные признаки. Ссылаясь на соответствующее постановление Пленума Верховного Суда РФ, нужно будет показать, как толкуется тот или иной признак состава преступления в судебной практике. Следует также отметить существующую конкуренцию норм о преступлениях против интересов службы с иными нормами

уголовного закона. При необходимости надлежит указать, является ли рассматриваемая норма, включенная в гл. 30 УК, общей или специальной.

2.9 Понятие антикоррупционной экспертизы

При изучении вопроса необходимо обратить внимание на следующие особенности.

К сожалению, да настоящего времени правовая наука не выработала единого подхода к содержанию понятия «антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов». Оно также не раскрывается и в официальной лексике, закреплённой в нормативно-правовых актах, что, несомненно, ведет к пробельности в правовом регулировании и к возникновению противоречий, которые оказывают влияние на правоотношения в сфере противодействия коррупции.

Для того чтобы сформулировать понятие «антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», мы рассмотрим совокупность элементов, а также основных признаков, свойственных данному понятию.

Элементами понятия являются: «коррупция», «антикоррупция», «экспертиза» и «нормативно-правовой акт».

В настоящее время отсутствует единое унифицированное определение коррупции. Наш законодатель впервые сформулировал понятие коррупции в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: «коррупция: 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».

Теперь определим, что понимается под «антикоррупцией». Антикоррупция – это научно обоснованная деятельность органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, негосударственных структур, а также граждан, состоящую из комплекса мер, ориентированных на предупреждение, выявление и нейтрализацию причин и условий коррупции, защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от коррупционных правонарушений, минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных явлений.

Определим, что понимается под термином «экспертиза». В настоящее время под экспертизой традиционно понимается исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д. Такое понимание экспертизы общепризнано в юридической литературе. Россинская Е.Р. и Галяшина Е.И. отмечают, что «результаты экспертизы получаются опытным путем с помощью специального инструментария – экспертных методик».

Рассмотрим понятие «нормативный правовой акт». Согласно Постановлению Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 года № 781-II ГД: это письменный официальный документ, принятый в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение».

В Федеральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определены отличительные признаки антикоррупционной экспертизы, в частности: проводится в целях выявления в нормативных правовых актах и проектах нормативных

правовых актов коррупциогенных факторов и их последующего устранения; какие положения нормативных правовых актов являются коррупциогенными факторами; выполняется с учетом общеобязательных принципов; субъекты антикоррупционной экспертизы и их взаимодействие; объекты антикоррупционной экспертизы; проводится одновременно экспертами от органов, организаций, институтов гражданского общества и гражданами; завершается принятием заключения либо требования, отражающих выводы соответствующих экспертов, и порядком их рассмотрения (разрешения).

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ К ЗАНЯТИЯМ

3.1 Практическое занятие 1 (ПЗ-1) Государственная политика по предупреждению коррупции в РФ.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Данная тема является основой для изучения всего спецкурса. Здесь следует особо остановиться на таких понятиях как «управление», «власть», «государственная власть», «коррупция». Нужно рассмотреть динамику научной мысли по действию универсального механизма управления, показать, как этот механизм проявляет себя в общественных институтах. Отдельное внимание следует уделить анализу института управления социума – «государственной власти». Необходимо показать место государственной власти в обществе, ее соотношение и взаимодействие с иными общественными органами управления, ее значение в жизни общества. Также важен вопрос статуса лиц, исполняющих государственную власть, правовой принцип разделения власти, конституционные основы осуществления государственной власти в обществе. Нужно показать, как иные нормативные акты регулируют вопросы организации и осуществления государственной власти.

Говоря об отношениях управления в общем, и властных отношениях, в частности, следует показать на двусторонний характер их существования с так называемой «обратной связью». Комплексность властных отношений свидетельствует об ответственности каждого гражданина, участвующего в данном процессе.

Переходя непосредственно к государственной политике противодействия коррупции необходимо показать научные точки зрения и направления государственной политики на рассматриваемую проблематику, вырабатывая свое собственное мнение и при возможности рекомендации законодателю по совершенствованию законодательства.

3.2 Практическое занятие 2 (ПЗ-2) Законодательство о противодействия коррупции: характеристика и структура. История борьбы с коррупцией в РФ.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Исторический аспект рассмотрения законодательства о противодействии коррупции – важный аспект при формировании целостной картины о данной проблеме в обществе. В российском государстве на протяжении всей истории его существования отношение к власти было особым. Это видно и на формировании, и на развитии уголовного законодательства в историческом аспекте. Как правило, категория преступлений против власти (монарха, феодалов и т.п.) в средние века была приоритетной. Санкции за такие преступления были весьма суровыми. Уголовное уложение 1903 года, аккумулируя положения Уложения 1845 года, предусматривало в отдельных случаях дифференцированный подход к ответственности как лиц, занимавших должности в органах государственной власти, так и лиц, выполнявших управленческие функции в различных организациях.

В советский период статьи, предусматривавшие ответственность за коррупционные преступления в Особенной части Уголовных кодексов 1922, 1926, 1960 годов, стояли в

числе первых. В связи с монополизацией власти и экономики, в СССР также была унифицирована ответственность за должностные преступления управленцев всех категорий (государственных органов власти, организаций, учреждений).

3.3 Практическое занятие 3 (ПЗ-3) Борьба с коррупцией в современной России.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Характеризуя исторический период, связанный с принятием федеральных законов и ратификацией конвенций по борьбе с коррупцией, следует показать принципиальные их отличия от прежних норм уголовного закона, регулировавшего нормы о преступлениях против властного механизма управления. Поскольку приоритет, согласно конституционным началам, отдан охране интересов личности, постольку в нормах уголовного закона властные отношения утратили первостепенное место в системе правоохраняемых объектов преступлений.

В связи с изменением и дополнением современного закона (федерального и регионального уровней), касающегося норм о коррупционных правонарушениях, были приняты многочисленные постановления Пленума Верховного Суда РФ. Эти руководящие указания Верховного Суда РФ по конкретной категории дел должны быть кратко охарактеризованы, предваряя более глубокий их анализ при рассмотрении соответствующих тем внутри изучаемого курса.

3.4 Практическое занятие 4 (ПЗ-4) Совершенствование государственного управления в целях предупреждения коррупции.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Современный мир представляет собой открытую систему взаимодействующих друг с другом институтов управления. Множественные общественные, государственные связи предполагают соответствующий уровень правового регулирования и управления. Они направлены на оптимизацию практически всех многосторонних и двусторонних отношений на уровне любых (независимо от политического типа и устройства) государств. В этих межгосударственных отношениях учтены основные международные принципы взаимодействия. Одним из таких принципов является уважение суверенитета международных партнеров в межгосударственных отношениях. Что касается суверенитета властных отношений, понимая его как верховенство государственной власти во внутренних и внешних делах, то он требует защиты посредством уголовно-правовых норм.

Нормы о государственном управлении призваны регулировать отношения власти как на внешних, так и на внутренних уровнях. Поэтому, совершенствование государственного управления – непреложный элемент в борьбе с коррупцией на разных уровнях.

3.5 Практическое занятие 5 (ПЗ-5) Конфликт интересов на службе. Полномочия служащих по предотвращению коррупционных правонарушений.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Отдельным комплексом в ряду коррупционных интересов служащих стоят конфликты интересов по службе. В сфере профессиональной служебной деятельности государственных служащих термин *«конфликт интересов»* стал применяться сравнительно недавно. Формирование и развитие института конфликта интересов в системе государственного управления *было вызвано необходимостью предотвращения явлений влияния на государственных служащих каких-либо частных интересов, способных оказать негативное воздействие на добросовестное выполнение ими своих должностных обязанностей.*

О необходимости формирования механизмов преодоления конфликтов интересов в системе государственной службы Российской Федерации впервые отмечалось в

Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которая была утверждена Президентом РФ В.В. Путиным 15 августа 2001 года. В данной концепции под конфликтом интересов рассматривалась *ситуация, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.*

В законодательстве Российской Федерации понятие «конфликт интересов» впервые было определено в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Под конфликтом интересов рассматривалась ситуация, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в части 1 статьи 19 определил, что понимается под конфликтом интересов. Конфликт интересов - ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. В части 3 статьи 19 ФЗ № 79 дается понятие личной заинтересованности. Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

При изучении данного вопроса станет очевидно, что «конфликт интересов» нельзя отождествлять с коррупцией, между тем общепризнанно, что неадекватное управление разрешением конфликтов между частными интересами и государственными обязанностями должностных лиц государства может порождать коррупцию.

3.6 Практическое занятие 6 (ПЗ-6) Международное сотрудничество РФ в области противодействия коррупции

При подготовки к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Данная тема посвящена рассмотрению вопросов международных основ сотрудничества по борьбе с коррупцией. В России долгое время отсутствовало единое понятие коррупции. Отечественное законодательство, являющееся, как правило, источником наиболее точных дифиниций, такое понятие не использовало, тогда, как в российской юридической науке существовало и существует многообразие подходов к его определению. Кроме того, происходило постоянное изменение границ понятия «коррупция» под влиянием международного права, крайне озабоченного распространением коррупции в мире и пытающегося найти новые подходы к этой проблеме, в том числе путем расширения самого понятия.

Сравнительно недавно наиболее распространенным определением коррупции было следующее: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». Данное определение содержалось в Справочном документе о

международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН (1995г.),⁶ и было воспринято российской криминологической наукой, а также специалистами других отраслей знаний. При этом устоявшимся подходом к пониманию коррупции является представление о том, что «коррупция – скорее, синтетическое социальное или криминологическое понятие, чем правовое, поэтому ее надо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов. Поэтому отечественные криминологи нередко используют собирательное понятие «коррупционная преступность» как синоним термина «коррупция». Под коррупционной преступностью понимается совокупность преступлений коррупционного характера, характеризующихся подкупом, продажностью государственных, иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей».

В основных международных актах о противодействии коррупции указывается роль государств на разных уровнях, и Россия, в этом плане, не исключение.

3.7 Практическое занятие 7 (ПЗ-7) Международное участие РФ в области борьбы с коррупцией.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Международный уровень участия РФ в борьбе с коррупцией диктуется современным уровнем взаимодействия экономики на мировом уровне. Все слышали о коррупционных скандалах, связанных с такими гигантами бизнеса, как «Икеа» и «Даймлер». Известно также, что руководство шведского концерна проводит очень жесткую и последовательную политику в отношении своих сотрудников, причастных к коррупционным отношениям. Результаты такой политики более чем оправданны. Недаром власти РФ обратились к властям Швеции с просьбой помочь России в борьбе с коррупцией. Считаю ситуацию с «Даймлером» грамотной попыткой немецкого концерна взять на вооружение положительный опыт «Икеа». Налицо комплексный подход в борьбе с коррупцией с задействованием правоохранительных органов. От системного подхода к решению проблемы вытекают все положительные последствия. Снижение себестоимости продукции, увеличение объема легальной экономики и возможность направления больших средств на социальные программы. В себестоимость квартир в целом по России заложена стоимость невозвратных денежных средств, которые достигают 40% от стоимости квартир. 40% уходят на взятки, подарки и т.д., а в итоге платят за это обычные и не самые богатые граждане, большая часть которых приобрела квартиры в кредит, то есть взятки чиновникам берутся из кармана самых социально незащищенных слоев населения.

Поэтому, следует указать, что государственной власти, с помощью делегированных ей полномочий, присуще воздействие на граждан с целью оптимального регулирования их поведения не только в государстве, но и в международных отношениях.

3.8 Практическое занятие 8 (ПЗ-8) Коррупционные правонарушения: виды и ответственность.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Коррупционные правонарушения многочисленны и указаны в основном в федеральных законах. Но, следует отметить, что и на уровне регионов так

Отдельным комплексом в ряду преступлений против власти стоят преступления против интересов службы. Эти преступления являются ядром в ряду коррупционных правонарушений в России, согласно ст.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции». Законодатель отметил, что их следует отличать от преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл.23 УК). Однако историческое и системное единство 23 и 30 глав УК предполагает их единое пространство сосуществования как в законодательной сфере (например, обе категории

преступлений признаны коррупционными в вышеуказанном ФЗ «О противодействии коррупции»), так и в правоприменительной практике. Следовательно, теоретические и практические вопросы сосуществования составов преступлений 23 и 30 глав УК не могут быть обойдены вниманием в изучаемой теме. Студенты должны уметь найти общее и отличительное в признаках составов преступлений обеих глав, в которых предусмотрена ответственность за преступления, посягающие на интересы управления как универсального общественного отношения.

Рассматриваемые в изучаемом спецкурсе преступления посягают на отношения управления в государственной сфере. Управление в государственной сфере предполагает его включение в определенную иерархию служебных отношений. Комплекс этих преступлений включает в себя такие, которые могут быть совершены как специальным субъектом (например, должностным лицом при превышении полномочий (ст.286 УК), получении взятки (ст.290 УК); служащим при присвоении полномочий (ст.288 УК)), так и общим субъектом (например, при даче взятки (ст.291 УК)). Классификация данных преступлений представляется продуктивной по субъектному составу, то есть в зависимости от нахождения субъекта относительно управленческой иерархии.

Характеризуя конкретный состав преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, нужно указать его место в системе преступлений против интересов службы, описать его объективные и субъективные признаки. Ссылаясь на соответствующее постановление Пленума Верховного Суда РФ, нужно будет показать, как толкуется тот или иной признак состава преступления в судебной практике. Следует также отметить существующую конкуренцию норм о преступлениях против интересов службы с иными нормами уголовного закона. При необходимости надлежит указать, является ли рассматриваемая норма, включенная в гл. 30 УК, общей или специальной.

3.9 Практическое занятие 9 (ПЗ-9) Антикоррупционная экспертиза законов и иных нормативно-правовых актов и их проектов.

При подготовке к занятию необходимо обратить внимание на следующие моменты.

К сожалению, на настоящее время правовая наука не выработала единого подхода к содержанию понятия «антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов». Оно также не раскрывается и в официальной лексике, закрепленной в нормативно-правовых актах, что, несомненно, ведет к пробельности в правовом регулировании и к возникновению противоречий, которые оказывают влияние на правоотношения в сфере противодействия коррупции.

Для того чтобы сформулировать понятие «антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», мы рассмотрим совокупность элементов, а также основных признаков, свойственных данному понятию.

Элементами понятия являются: «коррупция», «антикоррупция», «экспертиза» и «нормативно-правовой акт».

В настоящее время отсутствует единое унифицированное определение коррупции. Наш законодатель впервые сформулировал понятие коррупции в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: «коррупция: 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».

Теперь определим, что понимается под «антикоррупцией». Антикоррупция – это научно обоснованная деятельность органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, негосударственных структур, а также граждан, состоящую из комплекса мер, ориентированных на предупреждение, выявление и нейтрализацию причин и условий коррупции, защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от коррупционных правонарушений, минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных явлений.

Определим, что понимается под термином «экспертиза». В настоящее время под экспертизой традиционно понимается исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д. Такое понимание экспертизы общепризнано в юридической литературе. Россинская Е.Р. и Галяшина Е.И. отмечают, что «результаты экспертизы получаются опытным путем с помощью специального инструментария – экспертных методик».

Рассмотрим понятие «нормативный правовой акт». Согласно Постановлению Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД: это письменный официальный документ, принятый в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение».

В Федеральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определены отличительные признаки антикоррупционной экспертизы, в частности: проводится в целях выявления в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и их последующего устранения; какие положения нормативных правовых актов являются коррупциогенными факторами; выполняется с учетом общеобязательных принципов; субъекты антикоррупционной экспертизы и их взаимодействие; объекты антикоррупционной экспертизы; проводится одновременно экспертами от органов, организаций, институтов гражданского общества и гражданами; завершается принятием заключения либо требования, отражающих выводы соответствующих экспертов, и порядком их рассмотрения (разрешения).

Разработал(и): _____

А.Н.Кудашов