

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

2023

БИБЛИОТЕКА ВШГУ #мывместе



ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
АКАДЕМИЯ



ВШГУ

Высшая школа
государственного
управления

**СЕРИЯ УЧЕБНЫХ ПОСОБИЙ
ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НОВЫХ РЕГИОНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

- ◆ Основы местного самоуправления.
Настольная книга депутата
и муниципального служащего
- ◆ Компетенция местного самоуправления.
Настольная книга депутата
и муниципального служащего
- ◆ Противодействие коррупции
- ◆ Кадровое делопроизводство
на гражданской службе.
Справочник кадровика
- ◆ Кадровое делопроизводство
на муниципальной службе.
Справочник кадровика
- ◆ Организация проектной деятельности
в органах власти
- ◆ Контрактная система как на ладони:
от планирования до заключения контракта
- ◆ Основы государственной гражданской
и муниципальной службы



ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

Москва 2023

УДК 343.353(470+571)(075.8)

ББК 67.408.142(2Рос)я73

Автор:

Суйков Сергей Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Рецензенты:

Готов Владимир Иванович, кандидат экономических наук, профессор, заведующий базовой кафедрой финансовой и экономической безопасности РЭУ им. Г.В. Плеханова

Попова Ирина Михайловна, руководитель программ направления «Антикоррупционное просвещение» АНО «Корпоративная Академия Росатома»

С 89

Суйков, С. Ю.

Противодействие коррупции / С. Ю. Суйков ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфыч, 2023. - 116 с. - 6000 экз. - ISBN 978-5-6050717-3-0.

УДК 343.353(470+571)(075.8)

ББК 67.408.142(2Рос)я73

На страницах учебного пособия последовательно рассматриваются формы проявления коррупции, предпринимаемые государством и обществом меры по борьбе с ней, место и роль органов публичной власти и правоохранительных органов в организации противодействия коррупции, а также особенности применения антикоррупционных стандартов на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей.

Пособие входит в серию книг, предназначенных для представителей органов публичной власти новых регионов Российской Федерации.

*Подготовлено с использованием
справочной правовой системы КонсультантПлюс,
справочно-правовой системы «Гарант»*

ISBN 978-5-6050717-3-0



© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023

© Суйков С. Ю., 2023

*...Если есть внутренняя потребность помогать
своей стране, своему району, деревне,
поселку, городу, если есть жгучее желание...
служить людям, — иди и занимайся этим делом.*

**Владимир Путин,
Президент Российской Федерации**

Дорогие друзья!
Уважаемые коллеги!

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2023 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к первой годовщине включения Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в состав России.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и подготовку серии учебных пособий, и экспертную и консультационно-методическую поддержку вновь образуемых органов местного самоуправления.

Очень важно в течение установленного переходного периода сформировать полноценную систему органов публичной власти в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

***С пожеланиями успеха,
Алексей Комиссаров,
ректор Президентской академии***

Оглавление

Список используемых сокращений наименований нормативных правовых актов	6
---	---

ВВЕДЕНИЕ	10
-----------------------	----

Глава 1. КОРРУПЦИЯ И КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ	14
--	----

1.1 Понятие и признаки коррупции	14
--	----

1.2 Нормативное описание и виды коррупционных правонарушений	23
---	----

1.3 Склонение к коррупционным правонарушениям: способы и последствия	30
---	----

Глава 2. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И ДРУГИЕ КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ	36
---	----

2.1 Нормативное описание и сущность конфликта интересов	36
--	----

2.2 Выявление и урегулирование конфликта интересов	41
--	----

2.3 Коррупционные риски и способы их минимизации	46
---	----

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	54
--	----

3.1 Полномочия органов публичной власти в области противодействия коррупции	54
--	----

3.2 Антикоррупционная структура органов публичной власти и организаций в регионах	67
--	----

3.3 Деятельность правоохранительных и контрольных органов... 74

**Глава 4. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ
И ТРЕБОВАНИЯ** 87

4.1 Система антикоррупционных ограничений, запретов
и обязанностей..... 87

4.2 Привлечение к ответственности за несоблюдение
антикоррупционных стандартов 99

4.3 Особенности применения антикоррупционных стандартов
в новых субъектах Российской Федерации..... 107

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 113

Список используемых сокращений наименований нормативных правовых актов

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Федеральный закон № 131-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 79-ФЗ — Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Федеральный закон № 25-ФЗ — Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Федеральный закон № 273-ФЗ — Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Федеральный закон № 230-ФЗ — Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»

Федеральный закон № 223-ФЗ — Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

Федеральный закон № 44-ФЗ — Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Указ № 557 — Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»

Указ № 559 — Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»

Указ № 1065 — Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»

Указ № 478 — Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 года № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы»

Указ № 1066 — Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации»

Указ № 821 — Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»

Указ № 968 — Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2022 года № 968 «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции»

Постановление № 568 — постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции»

Постановление № 228 — постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 года № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»

Введение

Многочисленные исследования коррупции позволяют утверждать, что данное явление возникает практически одновременно с формированием и развитием любых общественных отношений, затрагивающих принципы социальной справедливости и равенства. На протяжении всей истории человечества наиболее острой проблемой является поиск эффективных технологий сдерживания коррупции, которые позволяют минимизировать ее деструктивное влияние на жизненно важные процессы управления как в публичной сфере, так и в частном секторе.

Научно обосновано, что термин «коррупция» появился значительно позже первых официальных упоминаний о методах борьбы с ней. Противодействию коррупции среди чиновников уделялось особое внимание еще в древней Месопотамии в период 2318–2311 годов до н. э., тогда как возникновение самого термина связывают с римским правом: в Законах XII таблиц (451–450 годы до н. э.) слово «*corrumpere*» используется в значениях «менять за деньги показания в суде» и «подкупать судью». Истоки происхождения термина часто ищут в корнях латинских слов *cor* — сердце, суть, рассудок и *ruptum* — портить, разрушать, что в совокупности приводит к пониманию происхождения слова «коррупция» от латинского *corruptio* — подкуп, продажность, порча, искажение, разложение, растление. Вместе с тем многие виды коррупции существовали задолго до ее нормативного описания.

В России для обозначения схожих противоправных деяний долгое время использовались такие выражения как мздоимство, лихоимство, казнокрадство, корыстолюбие, взяточничество, хищения и злоупотребления. В русском языке слово «коррупция» впервые появилось в Толковом словаре Д. Н. Ушакова в 1935 году, где его смысл раскрывается через «подкуп, соблазнение, развращение взятками (должностных лиц)». Выражение «подкупить» в данном словаре означало «привлечь, склонить на свою сторону деньгами, подарками».

Задачи государства в сфере борьбы с коррупцией одним из первых сформулировал греческий философ Аристотель, который в своем трактате «Политика» (335–322 годы до н. э.) писал: *«Но самое главное при всяком государственном строе — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».*

Характерной чертой современного этапа борьбы с коррупцией стало понимание ее актуальности для всех государств вне зависимости от уровня развития и особенностей их политических систем. В мировой практике коррупционные скандалы затрагивали не только развивающиеся страны, но и руководство множества европейских стран, а также США и Южной Кореи. Коррупция не обошла стороной и достаточно авторитетные иностранные корпорации с большим опытом антикоррупционной деятельности. Вместе с тем, по мнению ученых, культурные различия и мораль лишь добавляют свои нюансы и частности, однако для понимания истинных причин возникновения коррупции и оценки ее влияния на различные процессы в обществе целесообразно использовать общие научные подходы.

Таким образом, на фундаментальном уровне сняты все необоснованные обвинения и дискриминирующие выводы по отношению к различным странам и народам, чье население якобы генетически склонно к коррупции.

В настоящее время сформирована целая система международных актов в сфере противодействия коррупции, призванная стимулировать руководство большинства стран к разработке эффективной антикоррупционной политики и внедрению единых принципов правопорядка, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности не только при управлении публичными делами и публичным имуществом, но и в частных делах.

Ведущую роль среди международных актов по праву занимает Конвенция ООН против коррупции 2003 года¹.

¹ Международно-правовой документ против коррупции, принят на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 года, вступил в силу 14 декабря 2005 года, ратифицирован Россией в 2006 году с рядом заявлений, не влияющих на обязательность всех ее положений для государства.

9 декабря — день открытия указанной конвенции для подписания — во всем мире отмечается как Международный день борьбы с коррупцией.

Стоит отметить, что кризисные явления в обществе и обострение международных конфликтов часто усиливают эффект «оправдания вынужденной коррупции». Многие даже считают, что коррупция полезна в случаях неэффективного государственного регулирования. В ряде социальных групп проявления протекционизма и непотизма (кумовства) стали привычными, не ассоциируются с коррупционными правонарушениями и даже не являются признаками негативного девиантного поведения.

Последние исследования указывают, что мнение о положительной роли коррупции как необходимой «смазки» для делового механизма является грубым заблуждением. Более того, наличие высокого уровня коррупции в какой-либо сфере деятельности (государственные закупки, строительство, медицина и другие) или внутри социальной группы (организация, орган власти, регион и так далее) не только отрицательно влияет на репутацию их участников, но и создает дополнительные издержки для делового оборота.

Серьезный вред репутации органов публичной власти наносит как реальное, так и мнимое посредничество, при котором мошенник требует вознаграждения за совершение незаконных действий от имени должностного лица без ведома последнего, рождая уверенность у граждан в высоком уровне коррупции во власти.

Негативное влияние на авторитет публичного управления может оказать и несовершенство алгоритмов и способов определения уровня коррупции, которые иногда содержат специально предусмотренную возможность применения предвзятого и заинтересованного подхода при подготовке выводов. Манипулирование оценочными категориями в антикоррупционной сфере часто применяется для достижения политических и экономических целей в конкурентной борьбе как внутри участников одной социальной группы, так и на международном уровне.

В связи с этим, каждый гражданин России, в особенности состоящий на государственной или муниципальной службе, а также все предприниматели, действующие на ее территории, должны стремиться укрепить положительный имидж соответствующей им профессиональной среды и социальной группы, а также способствовать распространению в деловых отношениях добросовестности, доверия и отрицания любых коррупционных проявлений.

Основной задачей представленного пособия является рассмотрение современных методов противодействия коррупции с целью формирования у служащих органов публичной власти, работников организаций публичного сектора и других лиц целостного представления о национальной антикоррупционной политике.

Глава 1. КОРРУПЦИЯ И КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

1.1 Понятие и признаки коррупции

В российском законодательстве понятие «коррупция» раскрыто через описание двух типов правонарушений: *преступления и административные правонарушения*. Объектами данных правонарушений (то, на что направлены коррупционные посягательства) являются общественные отношения, складывающиеся:

- ◆ при реализации властных полномочий в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях;
- ◆ при реализации лицами своих конституционных прав, а также имущественных и неимущественных прав в публичном секторе;
- ◆ при выполнении управленческих функций в организациях частного сектора и осуществлении профессиональной деятельности в области спорта, нотариата, аудита, экспертизы и других.

Важно отличать противоправные деяния, объединенные в законодательстве понятием *коррупция*, от иных видов *коррупционных правонарушений*, среди которых *коррупционные административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты*.

Не стоит путать несоблюдение норм трудового права, описывающих дополнительные ограничения, запреты и обязанности для служащих органов публичной власти с фактом проявления коррупции. К коррупции также нельзя относить исполнение должностных обязанностей в ситуации, связанной с конфликтом интересов, если в ней не усматриваются преступное деяние и другие элементы состава уголовного правонарушения.

Коррупция — это, прежде всего, преступление, которое имеет одну из перечисленных в пункте «а» статьи 1 Федерального закона № 273-ФЗ характеристик: 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.

Субъектами коррупционных преступлений¹ могут быть любые дееспособные физические лица. В качестве отягчающего обстоятельства для лиц, обладающих властными полномочиями, законодатель определяет следующие категории специальных субъектов коррупционных преступлений:

- ◆ должностное лицо (примечание к статье 285 УК РФ);
- ◆ лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации (примечание к статье 201 УК РФ);
- ◆ лицо, совершившее преступление с использованием своего служебного положения².

Коррупция также включает в себя и состав административного правонарушения, характеристика которого содержится в пункте «б» статьи 1 и статье 14 Федерального закона № 273-ФЗ, а также в статье 19.28 КоАП РФ: юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности, если от имени или в его интересах осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений.

Нормативное описание коррупции предусматривает выгоды от противоправной деятельности только имущественного характера.

¹ Субъект преступления — лицо, совершившее уголовно наказуемое деяние и способное в соответствии с законом нести за него уголовную ответственность. Часто для привлечения к уголовной ответственности субъекты коррупционных преступлений должны обладать характеристиками специальных субъектов.

² См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 8 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате».

Вместе с тем результаты многочисленных опросов свидетельствуют, что обеспокоенность в обществе вызывает широкое распространение таких скрытых форм коррупции, как предоставление родственникам неоправданных льгот и привилегий, содействие в их трудоустройстве, неоправданное продвижение близких лиц на работе, а также иное покровительство по службе³.

Осознавая общественную опасность данных явлений в публичном секторе, государство внесло протекционизм в состав коррупционных преступлений: злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 УК РФ) и превышение должностных полномочий (статья 286 УК РФ).

Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (далее — постановление Пленума № 19) указано, что для целей статьи 285 УК РФ «как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует рассматривать *протекционизм, под которым понимается незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности*». Важными для понимания сути протекционизма с точки зрения преступления являются:

- ♦ **корыстная заинтересованность** — стремление должностного лица путем совершения неправомерных действий получить для себя или других лиц выгоду *имущественного характера*, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (*например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т. п.*);
- ♦ **иная личная заинтересованность** — стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как *карьеризм, семей-*

³ На практике действиям, характерным для протекционизма и nepoтuзma, легко придать видимость законности, что создает существенные трудности для сбора доказательств совершения преступления.

ственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса и т. п.

С учетом того, что государство особое внимание уделяет злоупотреблениям в сфере публичных закупок, соответствующие понятия нашли свое отражение и в статье 200⁴ УК РФ, где под *иной личной заинтересованностью* понимается стремление лица, представляющего интересы заказчика в сфере публичных закупок, извлечь выгоды неимущественного характера для себя или других лиц, в том числе *получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, например в трудоустройстве или продвижении по службе своего родственника.*

Вместе с тем в постановлении Пленума № 19 отмечено, что «суд, устанавливая мотив корыстной или иной личной заинтересованности, не должен ограничиваться ссылкой на соответствующий признак, а обязан тщательно выяснить все фактические обстоятельства дела».

Таким образом, в ходе уголовно-процессуальных действий должно быть установлено наличие в обстоятельствах совершенного деяния всех элементов *состава правонарушения: субъект, объект, объективная сторона⁴, субъективная сторона⁵.*

Рассматривая признаки коррупции, необходимо отметить их зависимость от классификации видов и форм проявлений коррупции. В научной литературе виды коррупции выделяют по следующим характеристикам ее проявления: *внутренняя и внешняя, государственная и корпоративная, элитная и массовая, активная и пассивная, деловая и бытовая, рыночная и сетевая и т. п.*

Определение признаков коррупции зависит и от уровня субъективной оценки действий, свидетельствующих о недобросовест-

4 Объективная сторона — деяние в форме действия (противоправное, общественно опасное, осознанное и волевое) или бездействия (нужны обязанность и возможность совершить действие). Факультативные признаки — вред, причинная связь, способ, время, место, обстановка, орудия и средства совершения преступления.

5 Субъективная сторона — психическая деятельность лица, непосредственно связанная с совершением преступления. Характеризуется такими признаками, как форма вины, психическое состояние лица в момент совершения правонарушения, наличие умысла или неосторожности.

ном деловом поведении или несправедливом распределении ресурсов. Большинство людей склонно по-своему классифицировать те или иные противоправные, а иногда просто неэтичные действия с точки зрения коррупции, что существенно расширяет нормативные границы данного понятия и объем его признаков. В итоге остановимся на следующей классификации признаков коррупции:

- ◆ набор критериев по оценке уровня коррупции в социальной группе (страна, регион, организация, коллектив и др.);
- ◆ индикаторы коррупции на уровне секторов экономики или сфер деятельности;
- ◆ признаки коррупционного преступления или административного правонарушения.

Первые два вида признаков являются, по сути, коррупционными рисками, реализация событий которых с некоторой вероятностью приведет к совершению преступления. Данные риски всегда требуют дополнительного изучения их индикаторов в целях выявления третьего типа признаков, указывающих на уже совершенное правонарушение.

В мировой практике имеется множество разработанных международными организациями подходов к исследованию коррупции.

Так называемые «барометры коррупции» часто используются при составлении различных рейтингов по степени успешности реализации антикоррупционной политики в той или иной стране. В России разработкой методов оценки уровня коррупции занимается Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который успешно развивает свою программу МОНКОР (Международная программа мониторинга коррупции).

В 2019 году Правительством Российской Федерации утверждена методика проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации⁶, задачами которой являются:

- ◆ выявление фактических значений параметров оценки коррупции, в том числе уровня коррупции;
- ◆ проведение качественно-количественной оценки коррупции по предусмотренным методикой направлениям;
- ◆ выявление и описание структуры коррупции;
- ◆ выявление соотношения основных характеристик коррупции в различных сферах государственного регулирования;
- ◆ оценка эффективности (результативности) принимаемых мер по противодействию коррупции;
- ◆ выявление и осуществление анализа причин и условий проявления коррупции;
- ◆ формирование информационной базы для составления рейтинга административно-территориальных единиц в зависимости от уровня коррупции.

К особенностям данного исследования следует отнести фокус на проблематике «бытовой» коррупции при взаимодействии граждан и представителей органов публичной власти (к примеру, в сфере государственных и муниципальных услуг), а также на проявлениях «деловой» коррупции в процессах взаимодействия представителей власти и бизнеса.

Подобные оценки проводятся и на уровне секторов российской экономики, среди которых можно выделить продукты общенационального проекта «Антикоррупционная хартия российского бизнеса»⁷.

С целью описания третьего типа признаков коррупции, свидетельствующих о наличии факта уже совершенного правонарушения, необходимо обратиться к объективной стороне и другим элементам составов некоторых коррупционных преступлений.

⁶ См. постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 года № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации».

⁷ Более подробную информацию см. на сайте <http://against-corruption.ru>

Рассмотрим признаки коррупции на примере должностного преступления, связанного с получением взятки (статья 290 УК РФ).

В статье 290 УК РФ установлена ответственность:

- ◆ за совершение должностным лицом входящих в его служебные полномочия действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц;
- ◆ за способствование должностным лицом в силу своего должностного положения совершению указанных действий (бездействию);
- ◆ за общее покровительство или попустительство по службе;
- ◆ за совершение должностным лицом незаконных действий (бездействие).

Под входящими в служебные полномочия действиями (бездействием) должностного лица следует понимать такие действия (бездействие), которые оно имеет право и (или) обязано совершить в пределах его служебной компетенции (например, сокращение установленных законом сроков рассмотрения обращения взяткодателя, ускорение принятия должностным лицом соответствующего решения, выбор должностным лицом в пределах своей компетенции или установленного законом усмотрения наиболее благоприятного для взяткодателя или представляемых им лиц решения)⁸.

Способствование должностным лицом в силу своего должностного положения совершению действий (бездействию) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц выражается в использовании взяткополучателем авторитета и иных возможностей занимаемой должности для оказания любого влияния на других должностных лиц в целях совершения ими указанных действий (бездействия) по службе (путем просьб, уговоров, обещаний, принуждения и т. п.).

Общее покровительство по службе, в том числе может проявляться в необоснованном назначении подчиненного на более высокую должность или во включении его в списки представляемых к поощрительным выплатам.

⁸ См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

К попустительству по службе относится, например, согласие должностного лица контролирующего органа не применять входящие в его полномочия меры ответственности в случае выявления совершенного взяточдателем нарушения.

Под *незаконными действиями (бездействием)*, за совершение которых должностное лицо получило взятку, следует понимать действия (бездействие), которые:

- ◆ совершены должностным лицом с использованием служебных полномочий, однако, в отсутствие предусмотренных законом оснований или условий для их реализации;
- ◆ относятся к полномочиям другого должностного лица;
- ◆ совершаются должностным лицом единолично, однако могли быть осуществлены только коллегиально либо по согласованию с другим должностным лицом или органом; состоят в неисполнении служебных обязанностей;
- ◆ никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать.

К незаконному действию (бездействию) часто относят *неисполнение предусмотренной законом обязанности по составлению протокола об административном правонарушении, принятие незаконного решения на основании заведомо подложных документов, внесение в документы сведений, не соответствующих действительности.*

В качестве признаков получения взятки следует рассматривать и другие способы совершения противоправных действий взяточдателем или взяточполучателем, а также различные формы вымогательства взятки со стороны должностного лица.

Стоит обратить внимание на рекомендации Минтруда России по осуществлению комплекса мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки⁹. В частности, сотрудникам органов публичной власти рекомендуется при взаимодействии с гражданами исключить слова, выражения и жесты, которые могут быть воспри-

⁹ См. Обзор рекомендаций по осуществлению комплекса мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки. Информация Минтруда России от 4 марта 2013 года.

няты окружающими как просьба (намек) о даче взятки (к их числу относятся такие выражения как: «вопрос решить трудно, но можно», «спасибо на хлеб не намажешь», «договоримся», «нужны более веские аргументы», «нужно обсудить параметры», «ну и что делать будем?» и т. д.).

Рекомендации также обращают внимание на то, что обсуждение определенных тем с представителями организаций и гражданами, особенно с теми из них, чья выгода зависит от решений и действий должностных лиц, может восприниматься как просьба о даче взятки.

К числу таких тем относятся:

- ◆ низкий уровень заработной платы и нехватка денежных средств для различных нужд;
- ◆ желание приобрести то или иное имущество, получить ту или иную услугу, отправиться в туристическую поездку;
- ◆ отсутствие работы у родственников или близких;
- ◆ необходимость поступления детей в образовательные учреждения и т. д.

Необходимо понимать, что определенные предложения, если они адресованы представителям организаций и гражданам, чья выгода зависит от действий должностного лица, могут восприниматься как признаки вымогательства взятки, даже если они были продиктованы благими намерениями и никак не связаны с личной выгодой.

К примеру, признаками вымогательства взятки могут быть предложения:

- ◆ предоставить должностному лицу или его родственникам скидку;
- ◆ воспользоваться услугами конкретной компании или экспертов для устранения выявленных нарушений, выполнения работ в рамках государственного контракта, подготовки необходимых документов;
- ◆ внести деньги в конкретный благотворительный фонд;
- ◆ поддержать конкретную спортивную команду и т. д.

Следует иметь в виду, что при рассмотрении признаков получения взятки должностным лицом (к примеру, за необоснованную выдачу разрешительного документа), обязательной проверке подлежат версии о схожих поборах со стороны его коллег, наличие посредников, механизма распределения общей суммы взяток между членами организованной преступной группы, в состав которой могут входить как рядовые сотрудники, так и их руководители.

Рассмотренные методы обнаружения признаков коррупции можно использовать и в отношении других форм ее проявления.

1.2 Нормативное описание и виды коррупционных правонарушений

В Российской Федерации установлена юридическая ответственность за совершение коррупционных правонарушений, которая включает в себя уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность для физических лиц, а также административную и гражданско-правовую ответственность для юридических лиц.

На основании статьи 14 Федерального закона № 273-ФЗ, применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает виновное физическое лицо от ответственности за совершение коррупционного правонарушения, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает юридическое лицо от привлечения к ответственности за совершение данного коррупционного правонарушения.

Рассматривая *уголовные правонарушения*, стоит отметить, что в УК РФ отсутствуют такие понятия, как коррупция и коррупционное преступление¹⁰, а уголовная ответственность применяется только к физическим лицам. Вместе с тем Генеральная прокуратура Российской Федерации и МВД России совместным приказом

¹⁰ Понятие коррупции раскрыто только в Федеральном законе № 273-ФЗ, но нормативное описание коррупционного преступления в российском праве отсутствует.

периодически утверждают перечень статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности¹¹, который касается и преступлений коррупционной направленности (перечень № 23).

К ним, в первую очередь, относят ряд составов преступлений, предусмотренных в *главе 30 УК РФ*: злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение взятки, дача взятки, служебный подлог и другие.

Стоит также обратить внимание на *статью 293 УК РФ «Халатность»*, состав которой не связывают с прямым умыслом и выгодой преступника. Уголовное наказание по статье 293 УК РФ предусмотрено за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе либо обязанностей по должности, если это повлекло причинение крупного ущерба, существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

В правоохранительной практике широко известны факты привлечения к уголовной ответственности лиц, последствиями халатной деятельности которых стали хищения бюджетных средств (к примеру, подписание финансово-распорядительных актов без проверки всех обстоятельств, организация государственных и муниципальных закупок с нарушениями закона, приемка выполненных работ с недостатками).

К преступлениям коррупционной направленности также относят деяния, предусмотренные *главой 23 УК РФ «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»*, такие как «Злоупотребление полномочиями», «Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа», «Коммерческий подкуп» и другие. В ряде случаев коррупционными преступлениями считаются деяния, предусмотренные в *главе 21 УК РФ «Преступления против собственности»*: «Мошенничество»,

¹¹ См. Указание Генпрокуратуры России № 401/11, МВД России № 2 от 19 июня 2023 года «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

«Мошенничество в сферах кредитования, страхования и компьютерной информации», а также «Вымогательство». Относят к коррупционным преступлениям и составы главы 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности»: «Регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом», «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем», «Преднамеренное банкротство», «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок» и другие.

Как было указано, понятие *коррупция* включает в себя характеристику административного правонарушения, описанную в статье 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица». В настоящее время активно развивается практика привлечения организаций к ответственности по данной статье за передачу, предложение или обещание вознаграждения (в виде денег, ценных бумаг или иного имущества, оказания услуг имущественного характера либо предоставления имущественных прав) должностному лицу (а равно и иному лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих или иных организациях, как российских, так и зарубежных) за совершение в интересах данного юридического лица или связанных с ним лиц действия либо бездействия в пределах своего служебного положения.

Отметим, что привлечение юридического лица к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ не только грозит выплатой многомиллионного штрафа, но и ограничивает его участие в государственных (муниципальных) закупках¹².

Судебная практика свидетельствует, что факты незаконного вознаграждения от имени или в интересах юридического лица часто затрагивали такие ответные действия, как *непривлечение к ответственности за нарушения требований законодательства, предоставление преимуществ в ходе разрешительных процедур*,

¹² См. статью 31 Федерального закона № 44-ФЗ.

*содействие в заключении различных договоров, в том числе государственных контрактов, подписание актов приемки выполненных работ, услуг, товаров по договорам, неприменение мер принудительного исполнения*¹³.

Необходимо помнить, что, в соответствии со статьей 2.1 КоАП РФ, юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелаась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Таким образом, у организации имеется возможность избежать привлечения к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ путем доказывания в судебных органах полноты и достаточности объема выполняемых ею мер по предупреждению коррупции.

*Существуют и другие административные правонарушения, которые хотя и не объединены понятием коррупция, но формально относятся к административным коррупционным правонарушениям. Наиболее характерными являются должностные административные правонарушения, а также деяния, предусмотренные в статье 19.29 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего»*¹⁴.

Среди всех коррупционных правонарушений наиболее распространенными являются дисциплинарные проступки, связанные с несоблюдением антикоррупционных стандартов, предписывающих правила антикоррупционного поведения для лиц, занимающих определенные должности в организациях публичного сектора (далее — поведенческие антикоррупционные стандарты).

¹³ См. Обзор судебной практики рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.28 КоАП РФ, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 8 июля 2020 года.

¹⁴ См. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 КоАП РФ, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 года.

Поведенческие антикоррупционные стандарты часто содержат следующие *ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции*:

- ◆ обязанность предотвращать или урегулировать конфликт интересов;
- ◆ обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- ◆ запрет на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей;
- ◆ запрет на ведение предпринимательской деятельности;
- ◆ запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления организацией и другие.

Примером ответственности за несоблюдение поведенческих антикоррупционных стандартов являются санкции, установленные для муниципальных служащих в статье 271 Федерального закона № 25-ФЗ в виде *замечания, выговора или увольнения с муниципальной службы*. Вместе с тем за невыполнение требований, связанных с представлением сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также урегулированием конфликта интересов муниципальный служащий может быть *уволен с муниципальной службы в связи с утратой доверия*.

Негативным последствием данного увольнения будет внесение сведений о нем в предусмотренный статьей 15 Федерального закона № 273-ФЗ реестр¹⁵ с последующим пятилетним запретом поступления на службу в органы публичной власти.

По аналогии с коррупционными преступлениями, описанными в статье 293 УК РФ «Халатность», необходимо обратить внимание на основания привлечения к *материальной ответственности работника за умышленное причинение ущерба работодателю*.

¹⁵ См. постановление № 228.

В главе 39 ТК РФ «Материальная ответственность работника» описаны:

- ◆ материальная ответственность за прямой ущерб, причиненный работодателю (частичная или ограниченная);
- ◆ полная материальная ответственность.

Частичная или ограниченная материальная ответственность работника — ответственность, при которой работник обязан возместить работодателю прямой действительный ущерб в пределах своего среднего месячного заработка.

Полная материальная ответственность — это обязанность по возмещению работодателю прямого действительного ущерба от действий работника в полном объеме, включая случаи:

- ◆ недостачи ценностей, вверенных работнику на основании специального письменного договора или полученных по разовому документу;
- ◆ умышленного причинения ущерба;
- ◆ причинения ущерба в результате административного правонарушения, установленного соответствующим государственным органом;
- ◆ разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну;
- ◆ причинения ущерба не при исполнении трудовых обязанностей.

Очевидно, что причинами перечисленных деяний могут быть коррупционные устремления работника, а отсутствие необходимых условий для привлечения его к полной материальной ответственности может стать скрытым источником коррупции в организации. Вместе с тем установление полной материальной ответственности требует не только заключение соответствующего письменного договора между работодателем и работником, но и исполнение последним отдельных видов работ¹⁶.

В последнее время расширяется практика привлечения к ответственности за совершение *коррупционных гражданско-правовых*

¹⁶ См. постановление Минтруда России от 31 декабря 2002 года № 85 «Об утверждении перечней должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной или коллективной (бригадной) материальной ответственности, а также типовых форм договоров о полной материальной ответственности».

деликтов. По причине частноправового характера требований, невыполнение которых может повлечь гражданско-правовую ответственность, ее виды, формы и способы достаточно многообразны¹⁷.

С точки зрения коррупционной направленности, часто выделяют гражданско-правовые правонарушения, связанные с причинением ущерба из-за несоблюдения корпоративных процедур, а также коррупционных правонарушений¹⁸.

В качестве коррупционных гражданско-правовых деликтов могут рассматриваться основания для применения статьи 168 ГК РФ «Недействительность сделки, нарушающей требования закона или иного правового акта».

В частности, данная статья может применяться при нарушении требований статьи 575 ГК РФ «Запрещение дарения». Также недействительность сделки может быть следствием невыполнения требований Федерального закона № 44-ФЗ, если будет установлена личная заинтересованность между заказчиком и исполнителем государственного или муниципального контракта.

Одним из способов привлечения к гражданско-правовой ответственности лиц за несоблюдение поведенческих антикоррупционных стандартов также является обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции, доказательства его приобретения на законные доходы¹⁹.

Данная норма применяется при непредоставлении достоверных сведений о расходах служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земли, иной недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг или акций, совершенной указанными лицами в течение календарного

¹⁷ См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

¹⁸ См. постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица».

¹⁹ См. подпункт 8 пункта 2 статьи 235 ГК РФ.

года, предшествующего отчетному, если общая сумма таких сделок превышает общий доход служащего и его супруги (супруга) за три года, предшествующих отчетному периоду²⁰.

Другие гражданско-правовые деликты коррупционной направленности связывают с:

- ◆ обязательствами вследствие причинения вреда из-за коррупционных действий (глава 59 ГК РФ);
- ◆ обязательствами вследствие неосновательного обогащения в результате коррупционных действий (глава 60 ГК РФ).

Подводя итог нормативному описанию видов коррупционных правонарушений, стоит отметить, что каждому из них соответствуют не только нормы определенных отраслей права, но и области конкретных правоотношений. В частности, необходимо учитывать, что нормы гражданского законодательства, регулирующие возмещение ущерба, могут быть неприменимы к спорным трудовым отношениям²¹.

1.3 Склонение к коррупционным правонарушениям: способы и последствия

Разнообразие видов коррупционных проявлений включает в себя противоправные действия, направленные на склонение должностного лица или представителя органа публичной власти к совершению коррупционного правонарушения в интересах конкретных людей или организаций. Очевидно, что в большинстве случаев подобные отношения развиваются не только максимально скрытно, но и с использованием завуалированных методов коррупционного предложения.

²⁰ См. Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 года.

²¹ См. определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 6 мая 2019 года № 64-КП19-2.

Достаточно часто используется иносказательный и устный способ изложения просьбы, по сути являющийся склонением к коррупции.

При этом никакие «опасные» выражения в общении не допускаются. Реже предложения коррупционного характера могут направляться должностному лицу и в письменной форме, например — в переписке с использованием мессенджеров (Telegram, WhatsApp и т. п.).

При наличии свидетелей или подозрений о скрытом видео— или аудионаблюдении взяткодатель или получатель взятки могут жестами или мимикой указать, что готовы обсудить возможности «решения» вопроса в другой обстановке. Сумма или характер благодарности обычно устно не озвучиваются, но соответствующие цифры могут быть написаны на листке бумаги или набраны на смартфоне для их кратковременной демонстрации собеседнику. Взяткодатель также может прервать характерную беседу и под благовидным предлогом покинуть помещение, оставив при этом папку, конверт, портфель, сверток или иной предмет, где находится взятка.

Неявное склонение к коррупции может быть облечено в форму подарка, что создает опасность для одаряемого из-за отсутствия у него понимания преступного замысла дарителя. Заинтересованная в результатах коррупционного правонарушения организация или ее представители могут попытаться подарить служащему ценную вещь в связи с общепринятым поводом (например, в связи с днем его рождения или иным праздником).

Важно помнить, что ответственность за взяточничество и посредничество наступает независимо от времени получения взятки — до или после совершения соответствующих действий (бездействия) в пользу взяткодателя, и даже если они не были заранее обусловлены договоренностью.

Таким образом, получение подарка от заинтересованных лиц ставит должностное лицо в определенную зависимость от дарителя, поскольку полученная выгода может негативно повлиять на исполнение им должностных обязанностей и объективность принимае-

мых решений в будущем. Кроме того, получение подарка на рабочем месте, даже если это не связано с исполнением должностных обязанностей, может вызвать у граждан обоснованные сомнения в беспристрастности служащего.

Для исключения подобных рисков следует честно ответить себе на ряд простых вопросов: получил бы я этот подарок (пусть даже «безобидную» бутылку алкогольного напитка), если бы не занимал такое положение в организации? Вручили бы мне этот подарок, если бы не мои должностные полномочия или связи в органе публичной власти?

В качестве профилактики мнимого дарения положения антикоррупционного законодательства²², а также нормы статьи 575 ГК РФ «Запрещение дарения» содержат соответствующие запреты для всех служащих и некоторых категорий работников.

Явные формы склонения к коррупционному правонарушению чаще применяются посредниками — неофициальными представителями лиц, заинтересованных в коррупционном результате. В данном случае взяткодатель после обозначения своего корыстного устремления к решению того или иного вопроса склоняет подкупаемое лицо к общению с посредником, напрямую не связанным с данным вопросом.

Подобное посредничество рассматривается правоохранительными органами как умышленное совместное участие в коррупционном посягательстве, которое реализуют лица, прямо заинтересованные в решении какого-либо вопроса (например, взяткодатели).

Так, действия должностного лица, получающего «откат» за содействие в заключении государственного контракта на строительство с фирмой, руководитель которой в дальнейшем похитил бюджетные средства, могут квалифицироваться не только как взятничество, но и как соучастие в хищении в форме пособничества.

²² См., например, пункт 5 части 1 статьи 14 Федерального закона № 25-ФЗ.

Посредниками часто выступают общие знакомые, лояльные подчиненные, доверенные сослуживцы, бывшие коллеги, сотрудники фирм-посредников. Исходя из правоохранительной практики, в посредничество вовлекаются наиболее приближенные лица при наличии личной преданности или обоюдной заинтересованности в сокрытии преступления.

В целях пресечения и огласки любых коррупционных предложений нормативными правовыми актами Российской Федерации для всех служащих установлена обязанность уведомлять о подобных ситуациях представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы²³. Невыполнение данной обязанности, даже при отказе от реализации предложенного коррупционного замысла, влечет за собой наложение дисциплинарного взыскания вплоть до увольнения.

К примеру, если в неформальной обстановке (на даче, в кафе, на пикнике) муниципальному служащему поступило предложение от его товарища помочь в решении, на первый взгляд, пустякового вопроса с использованием своих связей в муниципалитете, а служащий наотрез отказался совершать коррупционный проступок, неуведомление о подобной ситуации может повлечь его увольнение с муниципальной службы.

Формирование необходимых условий в органах публичной власти для уведомлений служащими о фактах склонения их к коррупционным правонарушениям положительно влияет не только на пресечение деятельности потенциальных взяточдателей, но и на предупреждение действий лиц, пытающихся обойти принятые административные процедуры в целях получения конкурентных и иных преимуществ.

Вместе с тем служащие и иные лица могут быть вынуждены совершать коррупционные преступления под воздействием внешнего давления или угроз. Подобные ситуации часто имеют место при вымогательстве взятки или предмета коммерческого подкупа.

²³ См. статью 9 Федерального закона № 273-ФЗ и постановление № 568.

В качестве выхода из ситуации, когда лицо может быть поставлено вымогателем в условия крайней необходимости, законодатель предусмотрел возможность освобождения его от уголовной ответственности. Данный механизм призван не только способствовать выявлению системной коррупции, но и помочь лицам, вынужденным пойти на совершение коррупционных действий, реабилитироваться перед обществом и законом.

В соответствии с УК РФ, применение процедуры освобождения от уголовной ответственности возможно как при даче взятки, так и при посредничестве в совершении преступлений²⁴. При этом важно соблюдение двух обязательных условий — *добровольное сообщение о совершенном преступлении и активное способствование его раскрытию.*

Отметим, что *не может признаваться добровольным заявление, сделанное лицом в связи с его задержанием по подозрению в совершении этого преступления.* Под активным способствованием раскрытию и расследованию преступления понимается совершение лицом действий, направленных на изобличение причастных к совершенному преступлению лиц (взяткодателя, взяткополучателя, посредника, лиц, принявших или передавших предмет коммерческого подкупа), обнаружение имущества, переданного в качестве взятки или предмета коммерческого подкупа²⁵.

Подобная процедура освобождения от уголовной ответственности предусмотрена и в отношении исполнения лицом заведомо незаконных приказа или распоряжения. В соответствии со статьей 42 УК РФ, не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения, если оно выполняло их без умысла и при этом отсутствовали сведения о незаконности данных распоряжений. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконный приказ или распоряжение²⁶. Стоит отметить, что в случае соверше-

²⁴ См. подробнее статьи 290, 2911 УК РФ.

²⁵ См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях».

²⁶ См. постановление Пленума № 19.

ния коррупционных преступлений любые виновные лица имеют возможность избежать уголовной ответственности в соответствии с нормами главы 11 УК РФ, если:

- ◆ совершено преступление небольшой или средней тяжести (наказание за его совершение не превышает пять лет лишения свободы);
- ◆ лицо добровольно явилось с повинной, а также способствовало раскрытию и расследованию совершенного им преступления;
- ◆ лицо впервые совершило преступление, возместило ущерб или иным образом загладило вред.

Изложенный подход освобождения от уголовной ответственности наглядно свидетельствует о реальном действии принципов справедливости в сфере противодействия коррупции, в соответствии с которыми меры уголовно-правового характера должны соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

Глава 2.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И ДРУГИЕ КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ

2.1 Нормативное описание и сущность конфликта интересов

Конфликт интересов имеет несколько моделей нормативного описания в российском законодательстве, которые, в то же время, отражают единые подходы к пониманию его последствий. В отличие от природы большинства конфликтов, основанных на противоречии позиций различных социальных субъектов по отношению к общему предмету их интересов, сущность конфликта интересов представляет собой некое внутреннее амбивалентное состояние. При данном состоянии у самого лица есть взаимоисключающие внутренние мотивы, ценности и цели, влияющие на его поведение. Такие внутренние противоречия могут рождаться не только у служащих органов публичной власти, субъектов профессиональной деятельности, руководителей публичных и частных компаний, но и у простых работников в организации.

В настоящее время понятие «конфликт интересов» содержится в следующих нормативных документах.

Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в статье 27 «Конфликт интересов» определяет, что заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации.

При этом заинтересованными лицами признаются руководитель некоммерческой организации или его заместитель, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью, если указанные

лица состоят в трудовых отношениях с заинтересованными лицами, являются их участниками или кредиторами либо состоят в близких родственных отношениях с заинтересованными лицами — гражданами. Закон устанавливает следующие способы предотвращения конфликта интересов:

- ◆ лицо должно *сообщить о своей заинтересованности в сделке до момента принятия решения о ее заключении* (органу управления некоммерческой организацией или органу надзора за ее деятельностью, а в бюджетном учреждении — органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя);
- ◆ *сделка должна быть одобрена уполномоченным органом* после рассмотрения заявления заинтересованного лица.

Схожие требования предусмотрены в отношении работников коммерческих организаций в статье 45 Федерального закона от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», а также в статье 81 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Общий подход к предупреждению конфликта интересов в корпоративных отношениях установлен в статье 53 ГК РФ: «лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица *добросовестно* и разумно. Такую же обязанность несут члены коллегиальных органов юридического лица (наблюдательного или иного совета, правления и т. п.)».

В развитие данных принципов Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации²⁷ разъяснил, что *недобросовестность* действий (бездействия) директора считается доказанной, если директор действовал *при наличии конфликта между его личными интересами (интересами аффилированных лиц директора) и интересами юридического лица*, в том числе при наличии фактической заинтересованности директора в совершении юридическим лицом сделки, за исключением случаев, когда информация о конфликте

²⁷ См. постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица».

интересов была заблаговременно раскрыта и действия директора были одобрены в установленном законодательством порядке».

Меры по предупреждению конфликта интересов распространяются на лиц, осуществляющих профессиональную деятельность. Так, Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» в статье 8 «Независимость аудиторских организаций, аудиторов» устанавливает, что: «Аудиторские организации, индивидуальные аудиторы не вправе осуществлять действия, влекущие возникновение конфликта интересов или создающие угрозу возникновения такого конфликта». При этом под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой заинтересованность аудиторской организации или индивидуального аудитора может повлиять на мнение о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица, а случаи возникновения заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также меры по его предотвращению или урегулированию устанавливаются кодексом профессиональной этики аудиторов.

В российском законодательстве имеются и другие модели нормативного описания конфликта интересов, а также схожие по природе проявления внутренних противоречий у лица при исполнении им обязанностей. Вместе с тем наиболее распространенной сферой применения данного понятия является противодействие коррупции в публичном секторе.

Для целей антикоррупционного и трудового законодательства²⁸, а также законодательства о государственной и муниципальной службе, законодательства о контрактной системе в сфере публичных закупок и ряда других нормативных правовых актов используется следующая юридическая конструкция конфликта интересов.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ, *конфликт интересов* — ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать

²⁸ См. статью 349¹ ТК РФ «Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний».

меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Под *личной заинтересованностью* понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В организациях публичного сектора нередко возникает вопрос о том, каким законом следует руководствоваться при установлении конфликта интересов в своей деятельности. Определение конфликта интересов, содержащееся в Федеральном законе № 273-ФЗ, распространяется на организации, где есть должности, замещение которых предусматривает обязанность принимать меры по его предотвращению и урегулированию. Для других организаций, включая частные компании, использование данной юридической конструкции носит скорее рекомендательный характер.

Кроме того, на практике необходимо руководствоваться классическим принципом: в случае конкуренции общего и специального регулирования предпочтение должно отдаваться специальным нормам²⁹.

Для принятия решения об использовании того или иного определения конфликта интересов необходимо четко определить область общественных отношений и соответствующую ей специальную норму.

²⁹ Например, положения законодательства о муниципальной службе выступают в качестве специальных норм по отношению к общему регулированию, установленному ТК РФ, в правоотношениях с участием муниципальных служащих.

Необходимо также помнить, что юридические последствия зависят от специфики отрасли права, норма которой применяется в конкретной ситуации. К примеру, не стоит путать установленное Федеральным законом № 273-ФЗ понятие личной заинтересованности и описанную в уголовно-правовой сфере конструкцию «иной личной заинтересованности»³⁰, обязательным элементом которой является противоправное стремление виновного извлечь выгоду для себя или иных лиц. Сам конфликт интересов и составляющая его личная заинтересованность являются лишь ситуацией, развитие которой может привести к совершению коррупционного правонарушения. В связи с этим, они должны оцениваться только как коррупционные риски, которые необходимо идентифицировать (уведомить о наличии) и минимизировать (изменить служебное положение).

Содержащееся в Федеральном законе № 273-ФЗ нормативное описание ситуации *конфликта интересов свидетельствует об отсутствии в действиях ее участников какого-либо правонарушения*, если ими одновременно не предпринимались (планировались) иные действия (бездействие), использующие конфликт интересов в целях получения имущественной и неимущественной выгоды.

Вместе с тем *признаки коррупционного правонарушения* в виде дисциплинарного проступка могут усматриваться в *бездействии* участника ситуации, связанной с конфликтом интересов. Оно может выражаться в *невыполнении* лицом возложенных на него *обязанностей по уведомлению* о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и *принятию мер по предотвращению* подобного конфликта³¹.

Последствиями совершения данного проступка может стать применение к служащему *дисциплинарного взыскания вплоть до увольнения его в связи с утратой доверия*. Ответственность за невыполнение обязанностей по своевременному урегулированию конфликта интересов возложена как на служащих, так и на их руко-

³⁰ См. постановление Пленума № 19.

³¹ См. статью 10 Федерального закона № 273-ФЗ, статью 15 Федерального закона № 79-ФЗ и статью 12 Федерального закона № 25-ФЗ.

водителей³². Строгость санкций вызвана необходимостью своевременной идентификации и минимизации коррупционных рисков, которые возникают при наличии личной заинтересованности.

В качестве примера конфликта интересов стоит рассмотреть ситуацию, в которой служащий рассмотрел и разрешил по существу жалобу гражданина, являющегося его близким родственником. Зная, что рассматриваемая им жалоба направлена его близким родственником, служащий не уведомил об этом представителя нанимателя и продолжил исполнять обязанности при наличии конфликта интересов.

В данном примере служащим совершен дисциплинарный коррупционный проступок даже при условии, что рассмотрение жалобы осуществлялось без нарушения установленных норм. К служащему применено взыскание в виде выговора³³.

Необходимо отметить, что любые действия служащих должны исключать конфликт интересов при исполнении обязанностей, даже при отсутствии других правоограничений, установленных в целях противодействия коррупции.

2.2 Выявление и урегулирование конфликта интересов

Способность своевременно выявить и урегулировать конфликт интересов в конкретной ситуации имеет практическое значение не только для предупреждения коррупции, но и для реализации служащими и работниками своих прав, включая владение акциями, осуществление иной оплачиваемой деятельности, а также последующее трудоустройство в течение двух лет после увольнения со службы. Кроме того, понимание сути конфликта интересов позволяет

³² См., например, статью 14¹ Федерального закона № 25-ФЗ.

³³ С обзорами ситуаций, связанных с конфликтом интересов, можно ознакомиться на официальном сайте Минтруда России <https://mintrud.gov.ru>, в подразделе «Методические материалы по вопросам противодействия коррупции».

частным и государственным (муниципальным) организациям оценивать свои возможности как участника публичных закупок³⁴.

Таким образом, у широкой категории лиц имеется необходимость в изучении методов выявления конфликта интересов, а также способов его урегулирования. На примере служащих органов публичной власти рассмотрим несколько аспектов, которые помогут отличить связанные с конфликтом интересов ситуации от схожих случаев.

Первым аспектом является отнесение замещаемых ими должностей государственной и муниципальной службы к *категории должностей, при замещении которых у лиц возникает обязанность уведомлять о конфликте интересов и принимать меры по его урегулированию*³⁵.

Вторым и наиболее сложным для определения конфликта интересов аспектом является выявление связанных со служащим граждан и организаций. Если при определении лица, состоящего со служащим в близком родстве или свойстве (*родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей*), в большинстве случаев проблем не возникает, то ссылка на лиц, с которыми он связан иными близкими отношениями, может привести к неправильному толкованию требований антикоррупционных стандартов.

С целью описания категории иных близких отношений по аналогии с законом обратимся к нормам различных отраслей права. В соответствии со статьями 2 и 14 Семейного кодекса Российской Федерации, членами семьи являются супруги, родители и дети (усыновители и усыновленные), а близкими родственниками признаются родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (*родители и дети, дедушки, бабушки и внуки*), включая *полнородных* (имеющих общих отца или мать) и *неполнородных братьев и сестер*. Связь служащего не только с близкими родственниками, но и с *бывшими супругами, а также супругами братьев и сестер*,

³⁴ См. статьи 34 и 39 Федерального закона № 44-ФЗ и статью 3 Федерального закона № 223-ФЗ.

³⁵ См. часть 3 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ.

братьями и сестрами супругов отражается в анкете, представляемой при поступлении на службу³⁶.

Для рассмотрения иных близких отношений стоит обратиться и к нормам УПК РФ, где в статье 5 близкие лица описаны как лица, *жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений*.

С целью установления возможности получения имущественной или неимущественной выгоды служащим в ситуации, не связанной с его личной жизнью, законодатель ограничивает конфликт интересов отношениями, складывающимися при исполнении должностных обязанностей. Необходимо исследовать обязанности служащего, возникающие у него в силу его должностного регламента (должностной инструкции) и других распорядительных актов на предмет фактического наличия полномочий для реализации личной заинтересованности. В связи с этим обозначим еще один аспект, свидетельствующий о наличии конфликта интересов или возможности его возникновения у служащего, — *вступление в правоотношения с ранее описанными близкими лицами при исполнении должностных обязанностей*.

Необходимо также четко *определять характер имущественной или неимущественной выгоды* служащего, которую он может получить от реализации полномочий при наличии личной заинтересованности.

В итоге можно говорить о следующих признаках³⁷, наличие которых свидетельствует о возникновении ситуации, связанной с конфликтом интересов:

- ◆ наличие обязанности принимать меры по урегулированию конфликта интересов в связи с замещением соответствующей должности;
- ◆ вступление в правоотношения с близкими лицами при исполнении должностных обязанностей;

³⁶ См. форму анкеты, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р.

³⁷ См. Методические рекомендации Минтруда России по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, с которыми можно ознакомиться на официальном сайте министерства <https://mintrud.gov.ru>.

- ◆ наличие возможности получения имущественной или неимущественной выгоды в результате данных правоотношений.

Для примера рассмотрим ситуацию, в которой имеются данные признаки, указывающие на наличие возможности возникновения конфликта интересов.

В Администрации города Н. работают заместитель главы Администрации по вопросам ЖКХ Смирнов С. А. и его сын Смирнов В. С., занимающий должность начальника Управления делами. Оба лица являются муниципальными служащими и непосредственно подчиняются только главе Администрации. На первый взгляд, Смирновы не вступают в правоотношения при выполнении своих должностных обязанностей и ситуация, связанная с конфликтом интересов, у них отсутствует. Вместе с тем начальник Управления делами Смирнов В. С., в соответствии с задачами, возложенными на него должностными обязанностями, имеет право самостоятельно определять исполнителя документа по определенным вопросам. Таким образом, Смирнов В. С. имеет возможность определить (не определить) в качестве исполнителя документа своего отца, заместителя руководителя Администрации Смирнова С. А., тем самым вступая с ним в правоотношения при исполнении своих должностных обязанностей.

Выгода может рассматриваться с точки зрения последствий исполнения Смирновым С. А. документов, расписанных ему сыном, которые могут содержать как трудновыполнимые задачи, так и коррупционнoемкие темы.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона № 273-ФЗ, предотвращение или *урегулирование конфликта интересов может состоять:*

- ◆ в изменении должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей;
- ◆ в отказе лица, являющегося стороной конфликта интересов, от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Очевидно, что для урегулирования конфликта интересов необходимо так изменить должностное или служебное положение лица, яв-

ляющегося стороной конфликта интересов, чтобы исключить в его работе все выделенные аспекты.

Рассмотрим пример конфликта интересов на муниципальной службе и способ его урегулирования путем изменения служебного положения³⁸.

Главой администрации городского округа принимается решение о выделении общеобразовательной школе, в которой обучаются его дети, финансирования для организации отдыха детей в каникулярное время.

По итогам рассмотрения соответствующего уведомления от Главы администрации, поданного в Комиссию по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих муниципальные должности, и урегулированию конфликта интересов, установлено, что осуществление им функций по выделению средств организации, в которой обучаются его дети (т. е. организации, состоящей с ним в имущественных отношениях), влияет на возможность получения данной организацией дохода в виде денег, что образует личную заинтересованность должностного лица.

В целях предотвращения конфликта интересов Главе рекомендовано:

- ◆ *обеспечить уведомление Совета депутатов (к полномочиям которого относится утверждение бюджета и осуществление финансового контроля его исполнения), а также контрольно-ревизионной комиссии городского округа (уполномоченной на осуществление контроля за исполнением городского бюджета), о принятии решений, связанных с осуществлением полномочий Главы администрации в отношении образовательного учреждения, с которым связана его личная заинтересованность, принять меры по осуществлению дополнительного финансового контроля и доведению заключения контрольно-*

³⁸ С обзорами ситуаций, связанных с урегулированием конфликта интересов, можно ознакомиться на официальном сайте Минтруда России <https://mintrud.gov.ru>, в подразделе «Методические материалы по вопросам противодействия коррупции».

ревизионной комиссии городского округа до сведения Совета депутатов;

- ◆ обеспечить *принятие соответствующих решений* по вопросам, связанным с осуществлением полномочий Главы администрации в отношении образовательного учреждения, с которым связана его личная заинтересованность, *на основе заключения контрольно-ревизионной комиссии городского округа и позиции Совета депутатов*;
- ◆ обеспечить *публичность уведомления* должностного лица о возможности возникновения конфликта интересов посредством размещения соответствующего уведомления на официальном сайте администрации городского округа.

2.3 Коррупционные риски и способы их минимизации

Приоритетным подходом в сфере противодействия коррупции является реализация мер профилактического характера, которые позволяют своевременно выявлять и устранять ее причины. Одним из способов достижения указанной цели является оценка и последующая минимизация коррупционных рисков.

С 2012 года в Российской Федерации внедрена система мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками, а также организовано систематическое проведение оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации государственными органами своих функций³⁹.

³⁹ См. указы Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 года № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» и от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Особенное внимание при оценке коррупционных рисков уделяется деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих *контрольно-надзорные функции*⁴⁰.

Выявление коррупционных рисков позволяет органам публичной власти проводить превентивные мероприятия, направленные на минимизацию как возможности совершения коррупционных правонарушений, так и размера вероятного ущерба.

Прежде всего, *оценка коррупционных рисков осуществляется с целью определения должностей*, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах⁴¹. Соответствующие рекомендации даны и органам публичной власти в субъектах Российской Федерации⁴².

Стоит отметить, что практика правоприменения в данном случае неоднозначна: часто органы публичной власти необоснованно расширяют или сужают перечни таких должностей, тогда как более прогрессивным представляется риск-ориентированный подход при их формировании⁴³.

В соответствии с Указом № 478, актуальными направлениями оценки и минимизации коррупционных рисков в публичном секторе являются:

- ◆ анализ практики совмещения должности главы муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, с должностью в органе местного самоуправления этого муниципального образования и (или) должностью руководителя учреждения либо предприятия этого муниципального образования, на предмет выявления коррупционных рисков;
- ◆ анализ коррупционных рисков, связанных с участием служащих на безвозмездной основе в управлении коммерческими

⁴⁰ См. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (протокол заседания Проектного комитета от 13 июля 2017 года № 47).

⁴¹ См. письмо Минтруда России от 25 декабря 2014 года № 18-0/10/В-8980 «О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков».

⁴² См. Указ № 557.

⁴³ См. Методические рекомендации Минтруда России по организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, 2019 год. <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/17>.

и некоммерческими организациями в случаях, не запрещенных законодательством;

- ◆ выявление и минимизации коррупционных рисков при принятии решения о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- ◆ выявление и минимизации коррупционных рисков, связанных с применением цифровых технологий при оказании государственных и муниципальных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

К приоритетным направлениям также стоит отнести ранее рассмотренные меры по выявлению и урегулированию *конфликта интересов*, который имеет схожую с коррупционными рисками природу проявления. Объем данных мер, предусмотренных в антикоррупционном законодательстве, свидетельствует об определяющей роли конфликта интересов в системе оценки коррупционных рисков.

Вместе с тем существуют сферы деятельности, где риски конфликта интересов усиливаются высоким уровнем коррупции, присущим их участникам. К их числу, в первую очередь, относят отношения, складывающиеся при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁴⁴.

Для характеристики сведений, указывающих на возможность совершения коррупционного правонарушения или на реализацию коррупционной схемы, используется понятие *индикатор коррупции*. Ранее рассмотренные подходы к выявлению признаков коррупции также можно применять при описании индикаторов коррупции.

В сфере публичных закупок выделяют следующие индикаторы:

- ◆ незначительное количество участников закупки;

⁴⁴ См., в частности, Методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и Методические рекомендации по проведению в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации... работы, направленной на выявление личной заинтересованности... служащих, работников при осуществлении таких закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

- ◆ существенное количество закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);
- ◆ одно и то же лицо регулярно определяется в качестве поставщика (подрядчика, исполнителя);
- ◆ «регулярные» участники закупки не принимают участие в конкретной закупке;
- ◆ участники закупки «неожиданно» отзывают свои заявки и т. д.

В качестве прикладного метода идентификации коррупционных рисков также стоит рассмотреть и некую закономерную формулу, обобщающую мнение ученых-экономистов об условиях формирования коррупции.

$$\text{КОРРУПЦИОННЫЙ РИСК} = \text{МОНОПОЛИЯ} + \text{ПРОИЗВОЛ} - \text{ОТВЕТСТВЕННОСТЬ}$$

где:

- ◆ *монополия* подразумевает единоличное исполнение коррупционно-опасной функции;
- ◆ *произвол* включает в себя проблемы, связанные с отсутствием четкой регламентации действий и контроля за их исполнением;
- ◆ отсутствие *ответственности* указывает на недостаточность описания персональной ответственности в должностных инструкциях и регламентах.

Такие коррупционные факторы, как монополия при принятии решений и широкие дискреционные полномочия, нашли свое отражение в *антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов* (далее — НПА). Проведение антикоррупционной экспертизы НПА в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения является одним из обязательных элементов комплекса мероприятий по профилактике коррупции.

Под *коррупциогенными факторами* при проведении антикоррупционной экспертизы⁴⁵ понимаются положения НПА, установ-

⁴⁵ См. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

ливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям.

Коррупциогенные факторы и коррупционные риски — по сути однородные явления, а сам механизм антикоррупционной экспертизы является частью общей системы оценки и минимизации коррупционных рисков.

Среди *коррупциогенных факторов* можно выделить следующие⁴⁶:

- ◆ отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов публичной власти;
- ◆ определение компетенции по формуле «вправе»: диспозитивное установление возможности совершения органами публичной власти действий в отношении граждан и организаций;
- ◆ выборочное изменение объема прав: возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов публичной власти и их должностных лиц;
- ◆ наличие завышенных требований, предъявляемых к заявителю для реализации принадлежащего ему права: установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований;
- ◆ юридико-лингвистическая неопределенность: употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Антикоррупционную экспертизу НПА проводят *Прокуратура России* (в том числе — по вопросам использования публичной собственности, государственной и муниципальной службы) и *Минюст России* (при государственной регистрации уставов муниципаль-

⁴⁶ См. постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

ных образований и иных НПА); *иные органы* и организации в соответствии с их компетенцией.

Аккредитованные Минюстом России эксперты⁴⁷ могут участвовать в проведении указанной экспертизы за счет собственных средств.

Современная теория риск-менеджмента содержит различные формы описания коррупционных рисков и их источников, среди которых на практике наиболее распространены реестры, карты, профили и портфели рисков (далее — реестры рисков). Формирование и корректировка реестров рисков непосредственно влияют на планирование дальнейших антикоррупционных мероприятий и являются их неотъемлемой частью.

Для оценки и минимизации коррупционных рисков в типовых ситуациях, свидетельствующих о наличии личной заинтересованности, Минтруд России предлагает использовать следующие элементы:

- ◆ *коррупционный риск* — возможность совершения служащим (работником) коррупционного правонарушения;
- ◆ *оценка коррупционных рисков* — процесс идентификации, анализа и ранжирования коррупционных рисков (выявления коррупционных рисков), а также разработки мер по их минимизации;
- ◆ *коррупционная схема* — способ совершения коррупционного правонарушения (или их совокупность);
- ◆ *идентификация коррупционного риска* — процесс определения для отдельной процедуры потенциально возможных коррупционных схем при закупках в органе (организации);
- ◆ *анализ коррупционного риска* — процесс понимания природы коррупционного риска и возможностей для его реализации;
- ◆ *ранжирование коррупционных рисков* — процесс определения значимости выявленных коррупционных рисков в соответствии с принятой методикой.

⁴⁷ См. Приказ Минюста России от 29 марта 2019 года № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы...»

Важно помнить, что *основным результатом оценки коррупционных рисков должна быть его минимизация, то есть существенное снижение уровня коррупции, а не формальное составление реестра или карты.*

Способы минимизации риска должны учитывать не только специфику деятельности организации и имеющиеся у нее ресурсы, но и значимость риска.

В общей теории риск-менеджмента⁴⁸ используются следующие подходы, которые могут быть применимы для минимизации коррупционных рисков:

- ◆ избегание риска посредством решения не начинать или не продолжать деятельность, в результате которой возникает риск;
- ◆ устранение источника риска;
- ◆ изменение вероятности реализации риска;
- ◆ изменение последствий реализации риска;
- ◆ разделение риска с другой стороной или сторонами;
- ◆ осознанное удержание риска путем принятия обоснованного решения.

Проанализировав теорию, Минтруд России предложил практические подходы к минимизации коррупционных рисков:

- ◆ регламентация административных процедур исполнения соответствующей коррупционно-опасной функции;
- ◆ упрощение либо исключение коррупционно-опасных административных процедур;
- ◆ установление ограничений, затрудняющих реализацию коррупционных схем.

В качестве примера ограничений, затрудняющих реализацию коррупционных схем, можно рассматривать:

- ◆ перераспределение функций между структурными подразделениями внутри органа публичной власти (организации);

⁴⁸ См. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 декабря 2019 года № 1379-ст «Об утверждении национального стандарта Российской Федерации» (ГОСТ Р ИСО 31000-2019 «Менеджмент риска. Принципы и руководство»).

- ◆ расширение процессуальных форм взаимодействия заявителей и должностных лиц (использование информационных технологий для осуществления служебной деятельности, системы «одного окна», электронного обмена информацией и т. д.);
- ◆ исключение необходимости личного взаимодействия должностных лиц с заявителями;
- ◆ совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав коллегиальных органов, принимающих управленческие решения;
- ◆ сокращение количества должностных лиц, участвующих в принятии управленческого решения;
- ◆ установление дополнительных форм отчетности должностных лиц о результатах принятых решений.

Необходимо помнить, что коррупционный риск (в отличие от признаков коррупции) свидетельствует о наличии условий, порождающих коррупцию, а не указывает на факт совершения коррупционного преступления. При получении сведений, содержащих признаки коррупционного правонарушения, они незамедлительно должны быть переданы в правоохранительные органы для соответствующей проверки, результаты которой должны в обязательном порядке использоваться в дальнейшей работе по оценке и минимизации коррупционных рисков, а также при планировании антикоррупционной деятельности.

Глава 3.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

3.1 Полномочия органов публичной власти в области противодействия коррупции

Национальную антикоррупционную политику формируют следующие документы:

- ◆ Конституция Российской Федерации;
- ◆ Конвенция ООН против коррупции, другие международные договоры;
- ◆ Федеральный закон № 273-ФЗ;
- ◆ Национальная стратегия противодействия коррупции Российской Федерации;
- ◆ национальные планы противодействия коррупции на соответствующий период.

Основные направления государственной политики в области противодействия коррупции определяет Президент Российской Федерации. Целью национальной антикоррупционной политики является консолидация усилий всех органов публичной власти, институтов гражданского общества, организаций и граждан, направленных на противодействие коррупции. Меры по противодействию коррупции отражены в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, включая федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, органов публичной власти, а также в антикоррупционных планах всех организаций как публичного, так и частного сектора.

Формирование национальной антикоррупционной политики происходило под влиянием принципов международных документов,

вследствие чего в российское законодательство имплементированы положения всех конвенций основных международных организаций, включая Конвенцию ООН против коррупции.

В частности, Президентом Российской Федерации утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих⁴⁹, которые отражают подходы международных антикоррупционных документов в части исключения действий, связанных с влиянием конфликта интересов и иных личных интересов на выполнение должностных обязанностей, соблюдения требований по уведомлению обо всех случаях обращения каких-либо лиц в целях склонения к коррупции, соблюдения иных установленных федеральными законами ограничений, запретов и обязанностей.

На основании Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», сформирована целая сфера организационно-правовых мер по предупреждению отмывания денежных средств, включая создание подразделений финансовой разведки, входящих в международную правоохранительную систему.

В рамках требований Федерального закона № 273-ФЗ, а также федеральных законов № 79-ФЗ и № 25-ФЗ учтены положения Конвенции ООН против коррупции, касающиеся создания эффективной системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских и муниципальных служащих, а также предупреждения конфликта интересов и минимизации коррупционных рисков.

С целью соответствия международным принципам сформирована система правового регулирования публичных закупок, что также выразилось в постоянной корректировке федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. Приняты меры по совершенствованию предупреждения коррупции в частном секторе, усилены стандарты бухгалтерского учета и аудита.

⁴⁹ См. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Современная Национальная антикоррупционная политика формируется на плановой основе и акцентирует внимание на следующих направлениях:

- ◆ совершенствование системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- ◆ повышение эффективности мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- ◆ совершенствование правового регулирования ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов;
- ◆ обеспечение защиты информации ограниченного доступа, полученной при осуществлении деятельности в сфере противодействия коррупции;
- ◆ совершенствование правового регулирования в части ограничений, налагаемых на граждан после их увольнения со службы;
- ◆ реализация мер по противодействию коррупции в организациях частного сектора;
- ◆ совершенствование правовых и организационных основ противодействия коррупции в регионах;
- ◆ совершенствование мер по противодействию коррупции при осуществлении публичных закупок, а также при распоряжении государственным и муниципальным имуществом;
- ◆ реализация мер по повышению эффективности антикоррупционной экспертизы НПА;
- ◆ повышение эффективности образовательных и иных мероприятий, направленных на антикоррупционное просвещение и популяризацию антикоррупционных стандартов;
- ◆ расширение участия граждан и институтов гражданского общества в реализации национальной антикоррупционной политики;
- ◆ применение цифровых технологий в целях противодействия коррупции и разработка мер противодействия проявлениям коррупции при использовании цифровых технологий.

Рассмотрение проектов национальных планов противодействия коррупции и контроль за их реализацией возложены на *Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции*⁵⁰ и его президиум. Председателем Совета является Президент Российской Федерации. Совет образован в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих.

Стоит обратить внимание на полномочия *президиума Совета*, который создает рабочие группы (комиссии) по отдельным вопросам из числа членов Совета, а также из числа представителей иных государственных органов, общественных объединений и организаций, экспертов, ученых и специалистов.

Президиум Совета реализует следующие основные функции:

- ◆ рассмотрение вопросов соблюдения требований к служебному (должностному) поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении должностей, замещаемых по решению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также должностей руководителей (заместителей руководителей) аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии и Счетной палаты;
- ◆ рассмотрение по решению Президента Российской Федерации или руководителя его Администрации вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих *любые должности*, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также вопросы, касающиеся урегулирования ими конфликта интересов;
- ◆ выполнение функций Комиссии по соблюдению требований к служебному (должностному) поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и служащих Администрации Президента Российской Федерации.

⁵⁰ См. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

Обеспечение деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и президиума Совета возложено на *Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции*⁵¹.

В сфере противодействия коррупции Управление содействует реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по проведению государственной политики в области противодействия коррупции, а также обеспечивает его взаимодействие с полномочными представителями в федеральных округах по соответствующим вопросам. Основными функциями Управления, в том числе, являются:

- ◆ участие в подготовке законопроектов, вносимых Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы, а также проектов указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Управления;
- ◆ подготовка и согласование в установленном порядке с Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и Управлением Президента Российской Федерации по внутренней политике проектов представлений Президента Российской Федерации о наделении полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации;
- ◆ участие в рассмотрении представленных политическими партиями документов и материалов по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также в подборе кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- ◆ осуществление проверки соблюдения лицами ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

⁵¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2023 года № 368 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции».

Необходимо также отметить важную роль *Контрольного управления Президента Российской Федерации*⁵² в обеспечении соблюдения основных принципов национальной антикоррупционной политики. В целях реализации задач по контролю и проверке исполнения федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации в сфере противодействия коррупции Управление вправе вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения данных актов, а также вносить по результатам своей работы предложения руководителям органов публичной власти о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности.

Соответствующими полномочиями в сфере реализации государственной политики в области противодействия коррупции обладают также Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и иные органы публичной власти⁵³.

В частности, в Аппарате Правительства Российской Федерации вопросы противодействия коррупции закреплены за Департаментом кадров Правительства Российской Федерации, который также является уполномоченным подразделением, осуществляющим размещение реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, на официальном сайте федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»⁵⁴.

Основные полномочия органов публичной власти (их должностных лиц) в области противодействия коррупции связаны с регулятивно-управленческой, нормотворческой и контрольной деятельностью. В целом ее осуществление связано с реализацией основных

⁵² См. Указ Президента Российской Федерации от 8 июня 2004 года № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации».

⁵³ См. статью 5 Федерального закона № 273-ФЗ.

⁵⁴ См. постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2017 года № 256 «О федеральной государственной информационной системе "Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации"».

мер по профилактике коррупционных правонарушений, направленных на внедрение, совершенствование и контроль за исполнением поведенческих антикоррупционных стандартов, минимизацию коррупционных рисков при выполнении возложенных задач, а также взаимодействие с правоохранительными и контрольными органами.

В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ, *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.

Как видно, организационно-правовая основа противодействия коррупции в Российской Федерации имеет комплексный характер и включает не только элементы правоохранительной сферы, но и антикоррупционную деятельность органов публичной власти и всех юридических лиц. *Обязанность осуществлять меры по предупреждению коррупции распространяется на все организации, действующие в российской юрисдикции, независимо от их форм собственности и организационно-правовых форм, масштаба и видов деятельности, страновой и отраслевой принадлежности.*

В статье 13³ Федерального закона № 273-ФЗ для всех организаций установлены обязательные меры по предупреждению коррупции:

- ◆ определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- ◆ сотрудничество организации с правоохранительными органами;

- ◆ разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- ◆ принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- ◆ предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- ◆ недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Необходимым условием для профилактики коррупции является объединение усилий представителей всех органов и организаций как в публичном, так и частном секторе по вопросам взаимного информирования о ставших известными фактах несоблюдения лицами, ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В связи с этим, особое внимание органами публичной власти уделяется выстраиванию четких каналов получения информации от граждан, предпринимателей, кредитно-финансовых учреждений и субъектов оперативно-розыскной деятельности.

В статье 7 Федерального закона № 273-ФЗ раскрыты основные обязанности органов публичной власти, которые (обязанности) постоянно корректируются с учетом требований национальных антикоррупционных планов, к которым в настоящее время относятся:

- ◆ принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение служащих и граждан к более активному участию в противодействии коррупции, а также на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- ◆ обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов публичной власти;
- ◆ неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;
- ◆ обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- ◆ усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

- ◆ совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества;
- ◆ устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности.

В общей системе государственного регулирования сферы противодействия коррупции имеются отдельные министерства, наделенные дополнительными важными функциями, среди которых *отдельно выделяют Минюст России и Минтруд России.*

Антикоррупционные полномочия *Минюста России* наиболее заметны при проведении антикоррупционной и правовой экспертизы, а также в ходе регистрации нормативных правовых актов Российской Федерации и мониторинге нормотворчества субъектов Российской Федерации.

Минтруд России наделен полномочиями по разработке, организации внедрения и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер, а также по реализации государственной политики, направленной на развитие государственной гражданской и муниципальной службы⁵⁵. Консультативная и методическая помощь органам публичной власти и организациям в реализации требований нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции возложена на Департамент проектной деятельности и государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы Минтруда России.

Также Минтруд России уполномочен на оказание методической и консультационной поддержки по вопросам использования государственной информационно-аналитической системы в области противодействия коррупции *ГИС «Посейдон»*⁵⁶, которая обеспечивает использование информационно-коммуника-

⁵⁵ См. постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации».

⁵⁶ См. Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2022 года № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации», в соответствии с которым Администрация Президента Российской Федерации определена координатором ГИС «Посейдон», а Федеральная служба охраны Российской Федерации выполняет функции ее оператора.

ционных технологий для ввода и анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также для проведения проверочных и иных антикоррупционных мероприятий.

Одним из элементов ГИС «Посейдон» является специальное программное обеспечение «Справки БК»⁵⁷, которое используют служащие при заполнении сведений о доходах. В системе автоматизировано большинство функций, выполняемых в целях контроля за соблюдением поведенческих антикоррупционных стандартов. Кроме того, ГИС «Посейдон» объединяет в единую сеть участников антикоррупционной деятельности, позволяя им интегрироваться с другими информационными системами, сведения из которых используются в целях противодействия коррупции. В частности, к информационной системе могут подключаться органы публичной власти, Банк России, государственные корпорации и иные организации.

В сфере противодействия коррупции необходимо выделить отдельные полномочия *Минэкономразвития России*, которые затрагивают участие в формировании национальной антикоррупционной политики, выявление и последующее устранение причин и условий проявления «бытовой» и «деловой» коррупции, а также участие в подготовке предложений по совершенствованию системы и структуры органов публичной власти.

Одним из приоритетных направлений антикоррупционной деятельности Минэкономразвития России является непосредственное участие в реформе контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, проводимой в целях устранения многочисленных административных барьеров. Подобные барьеры не только затрудняют развитие предпринимательства, но и создают условия для коррупционных правонарушений в предпринимательской среде, влияют на уровень «бытовой» коррупции.

⁵⁷ Актуальную версию специального программного обеспечения можно скачать с сайта федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // https://gossluzhba.gov.ru/anticorruption/spravki_bk.

Отдельного рассмотрения заслуживают полномочия региональных органов публичной власти.

По аналогии с Советом при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции на уровне субъектов Российской Федерации сформированы *комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации*⁵⁸, которые осуществляют следующие полномочия:

- ◆ готовят предложения по совершенствованию законодательства о противодействии коррупции для главы региона;
- ◆ разрабатывают меры по противодействию коррупции, а также по устранению причин и условий, порождающих коррупцию;
- ◆ рассматривают вопросы соблюдения лицами, замещающими государственные должности региона, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
- ◆ принимают меры по выявлению (в том числе на основании обращений граждан и информации СМИ) причин и условий, порождающих коррупцию, создающих административные барьеры;
- ◆ осуществляют подготовку ежегодного доклада о деятельности в области противодействия коррупции и обеспечивают его размещение на официальном сайте главы региона.

Также в высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации образуются *комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов*, которые действуют на общих принципах, установленных Президентом Российской Федерации⁵⁹.

⁵⁸ См. Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»).

⁵⁹ См. Указ № 821.

Особое значение для профилактики коррупции на уровне региона имеет деятельность *уполномоченного органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений*⁶⁰, основными задачами которого являются:

- ◆ формирование у лиц, замещающих государственные должности региона, служащих и граждан нетерпимости к коррупционному поведению;
- ◆ профилактика коррупционных правонарушений в органах государственной власти региона и подведомственных им организациях;
- ◆ осуществление контроля за соблюдением служащими и лицами, замещающими государственные должности региона и отдельные должности в подведомственных организациях, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Стоит отметить, что на основании конституционных принципов, определяющих совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, антикоррупционная деятельность органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с положениями правовых актов глав регионов или самостоятельно. При этом должны быть соблюдены основные требования и учтены подходы, установленные на федеральном уровне в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений.

На основании норм статьи 71 Конституции Российской Федерации, к ведению Российской Федерации отнесено установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Федеральным законом № 273-ФЗ предусмотрено, что в целях противодействия коррупции иные запреты, ограничения, обязатель-

⁶⁰ См. Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»).

ства и правила служебного поведения для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях и иных организациях могут устанавливаться только федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами⁶¹.

Таким образом, полномочия органов власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации достаточно ограничены с точки зрения разработки и внедрения новых поведенческих антикоррупционных стандартов. Вместе с тем не следует недооценивать важность грамотных мер, инициативно принимаемых в целях профилактики коррупционных правонарушений на региональном уровне.

В настоящее время имеется положительная практика регулирования вопросов антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов и проверки достоверности декларирования служащими и работниками государственных учреждений доходов, расходов, имущества и использования имущественных прав⁶². Кроме того, в регионах имеется возможность формирования собственных антикоррупционных планов и программ. Подобные полномочия в сфере противодействия коррупции присутствуют и у органов муниципальной власти, которые расширяют практику разработки и утверждения кодексов этики и служебного поведения муниципальных служащих, а также программ противодействия коррупции.

С целью оказания содействия распространению лучших практик антикоррупционной деятельности Минтруд России подготовил *Методические рекомендации по организации антикоррупционной работы на региональном и муниципальном уровнях*⁶³.

⁶¹ См. статью 12⁵ Федерального закона № 273-ФЗ.

⁶² См., к примеру, постановление губернатора Белгородской области от 19 сентября 2022 года № 158 «Об утверждении Концепции “Цифровые системы противодействия коррупции в Белгородской области”».

⁶³ См. Методические рекомендации Минтруда России по организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, 2019 год. <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/17>

3.2 Анतिकоррупционная структура органов публичной власти и организаций в регионах

В соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации во всех органах публичной власти и в организациях публичного сектора (государственные корпорации, публично-правовые компании, внебюджетные фонды, иные организации, создаваемые на основании федеральных законов, а также для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами) сформирована внутренняя антикоррупционная структура, которая, в зависимости от типа организации, может иметь свои особенности.

Общий вид структуры включает антикоррупционную деятельность:

- ◆ руководителя (представителя нанимателя или работодателя);
- ◆ лица (подразделения), ответственного за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- ◆ комиссии по конфликту интересов (совещательный орган);
- ◆ кадровой службы;
- ◆ юридической службы;
- ◆ пресс-службы.

Ключевая роль в данной структуре отведена руководителю, являющемуся также представителем нанимателя (работодателем) для своих служащих (работников)⁶⁴.

Принцип личного примера руководителя в формировании культуры нетерпимости к коррупции и в создании эффективной внутриорганизационной системы предупреждения коррупции является основополагающим для всех организаций в России⁶⁵.

⁶⁴ Соответствующие полномочия обычно осуществляются лично руководителем органа публичной власти или организации либо делегируются одному из его заместителей, реже — руководителю аппарата или кадровой службы. В правоотношениях с гражданскими служащими принимает участие представитель нанимателя в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ, в правоотношениях с муниципальными служащими — представитель нанимателя (работодатель) в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ, в правоотношениях с иными работниками — работодатель в соответствии с ТК РФ.

⁶⁵ См. Методические рекомендации Минтруда России по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, 2014 год.

Стоит отметить, что результаты деятельности других субъектов антикоррупционной структуры оказывают лишь косвенное влияние на решение руководителя о привлечении служащего или работника к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного проступка.

По общему правилу процедура наложения взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в большинстве случаев содержит необходимость проведения антикоррупционной проверки ответственным за профилактику коррупционных и иных правонарушений. Вместе с тем решения о проведении данной проверки⁶⁶, а также о привлечении по ее результатам виновного лица к дисциплинарной ответственности, принимает только руководитель с учетом имеющихся у него данных и собственного мнения относительно ситуации.

В законодательстве о противодействии коррупции отсутствует установленная обязанность представителя нанимателя (работодателя) строго руководствоваться выводами, полученными по результатам внутренних проверочных мероприятий или заседаний совещательных органов.

Следует отметить, что руководитель организации и другие субъекты внутриорганизационной системы предупреждения коррупции не проверяют и не рассматривают три вида информации о коррупционных правонарушениях:

- ◆ информацию о преступлениях;
- ◆ информацию об административных правонарушениях;
- ◆ анонимную информацию.

В связи с этим даже ошибочная оценка степени виновности лица, совершившего дисциплинарное коррупционное правонаруше-

⁶⁶ К примеру, проверка достоверности и полноты сведений о доходах, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности, осуществляется по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Данный принцип изложен в статье 12¹ Федерального закона № 273-ФЗ и статье 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

ние, не может препятствовать расследованию фактов коррупции. Информация о признаках коррупционных преступлений должна быть незамедлительно направлена в правоохранительные органы без дополнительных проверок.

Основным субъектом антикоррупционной деятельности внутри органа публичной власти или любой организации, включая частные⁶⁷, принято считать *лицо (подразделение), ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений*. Нормативными правовыми актами Российской Федерации утверждены его общие функции⁶⁸ и определено положение во внутриорганизационной системе предупреждения коррупции, которые могут меняться в зависимости от типа и места организации в системе публичного управления.

По общему правилу, проверки соблюдения гражданами, претендующими на замещение должностей в органах публичной власти, и лицами, замещающими указанные должности, требований поведенческих антикоррупционных стандартов осуществляются лицом (подразделением), ответственным за профилактику коррупционных и иных правонарушений, которое определяется в составе кадровой службы.

Однако в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», проверки в отношении сведений сенаторов и депутатов проводят парламентские комиссии, созданные в каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В связи с возможностью субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливать порядок проверок требований антикоррупционного законодательства, в регионах сложилась разнообразная практика их проведения⁶⁹. Иногда для проверки сведений о дохо-

⁶⁷ См. статью 13³ Федерального закона № 273-ФЗ.

⁶⁸ См., к примеру, Федеральный закон № 230-ФЗ, указы № 1065 и № 1066.

⁶⁹ См. статью 12¹ Федерального закона № 273-ФЗ и статью 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

дах лиц, замещающих муниципальные должности⁷⁰, формируются комиссии из числа депутатов представительного органа муниципального образования, но в большинстве случаев соответствующие полномочия возлагаются на органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

По мнению Минтруда России, в регионах складывается положительная практика делегирования органам местного самоуправления полномочий по проведению первичного анализа представляемых сведений о доходах⁷¹. Исключение неточностей и ошибок, конкретизация или дополнение представленной информации на муниципальном уровне позволяют исключить чрезмерную нагрузку, вследствие большого объема проверочных мероприятий, на уровне субъектов Российской Федерации.

В зависимости от масштаба и штатной численности организации функции ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений могут быть возложены на структурные подразделения либо на отдельных работников (служащих).

Для понимания места ответственных за профилактику коррупции лиц во внутриорганизационной системе приведем примерный перечень их наименований:

- ♦ в Администрации Президента Российской Федерации — Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции;
- ♦ в Аппарате Правительства Российской Федерации — Департамент кадров;
- ♦ в федеральном органе исполнительной власти — отдел по профилактике коррупционных правонарушений кадровой службы

⁷⁰ Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ лицами, замещающими муниципальную должность, являются депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе.

⁷¹ См. Методические рекомендации Минтруда России по организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, 2019 год. <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/17>.

(отдел профилактики коррупционных и иных правонарушений Департамента управления делами Минтруда России⁷²);

- ◆ в высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации — орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений (Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Херсонской области);
- ◆ в подведомственных организациях — структурное подразделение по противодействию коррупции (отдел противодействия коррупции АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики»);
- ◆ в органе местного самоуправления — отдельное подразделение или отдел кадровой службы (Управление муниципальной службы и профилактики коррупционных и иных правонарушений Администрации города Курска).

Если иное прямо не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, ответственный за профилактику коррупционных и иных правонарушений осуществляет мероприятия только в отношении лиц, связанных с его представителем нанимателя (работодателем) служебными (трудовыми) отношениями.

Отдельное место во внутриорганизационной системе предупреждения коррупции органа публичной власти и организации публичного сектора занимает комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов (далее — *комиссия по конфликту интересов*). Деятельность таких комиссий (состав, основания для заседаний, выводы и т. д.) урегулирована Указом № 821.

Комиссия по конфликту интересов является коллегиальным совещательным органом, образуемым локальным нормативным правовым актом органа публичной власти или организации в целях дачи рекомендаций⁷³ в сфере профилактики коррупции

⁷² В соответствии с положением о Департаменте управления делами Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (утв. приказом Минтруда России от 30 июня 2020 года № 386), Департамент является структурным подразделением, в том числе выполняющим функции кадровой службы.

⁷³ В случаях трудоустройства бывшего государственного или муниципального служащего на новое место работы в течение двух лет после увольнения со службы решение комиссии по конфликту интересов не только обладает рекомендательным характером, но и несет юридические последствия.

соответствующему руководителю. В состав комиссии включаются представители научных или образовательных, а также иных организаций (по общему правилу, не менее четверти от состава), не связанные трудовыми или служебными отношениями с органом публичной власти или организацией, в которых образована соответствующая комиссия. Председателем комиссии обычно является заместитель руководителя, а секретарем — лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

По общему правилу, комиссия не проводит антикоррупционные проверки, но в ходе изучения сведений о несоблюдении требований поведенческих антикоррупционных стандартов (результатов проверок или иной информации от членов комиссии) может задавать вопросы присутствующим на заседании и давать время на сбор дополнительных материалов. Делается это не только с целью выяснения всех обстоятельств правонарушения, но и для предоставления служащим (работникам) возможности объяснить причины его совершения. Объективность и непредвзятость членов комиссии, а также честность опрашиваемых лиц, часто позволяют выявить условия для снижения уровня дисциплинарного взыскания при малозначительности проступка.

Правовое обеспечение противодействия коррупции достаточно многогранно и требует постоянного совершенствования внутренних антикоррупционных документов, что определяет *юридическую службу* в качестве одного из субъектов антикоррупционной деятельности. Как было отмечено, важное значение для профилактики коррупции имеет антикоррупционная экспертиза НПА, проведение которой возложено на данную службу.

Другим важным с точки зрения профилактики коррупции подразделением в организации является *пресс-служба*, которая не только обеспечивает грамотную наполняемость подразделов «противодействие коррупции» официальных сайтов⁷⁴, но и часто организует работу «горячей линии» по фактам коррупции.

⁷⁴ См. Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 года № 613 «Вопросы противодействия коррупции».

Например, Федеральный закон № 273-ФЗ устанавливает, что сведения о доходах, представленные лицами, в том числе замещающими муниципальные должности и должности муниципальной службы, размещаются в сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления и (или) предоставляются для опубликования СМИ в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами. В связи с этим муниципальным муниципальным образованиям рекомендовано утвердить единый порядок размещения данных сведений, а также иной информации, раскрывающей их антикоррупционную деятельность, с учетом требований соответствующего приказа Минтруда России.⁷⁵

Стоит отметить, что пресс-служба также должна участвовать в распространении культуры нетерпимости к коррупции, внося свой профессиональный вклад в развитие корпоративных ценностей и антикоррупционного просвещения, а также защиту деловой репутации публичного управления.

Профилактика коррупции в организации касается всех ее подразделений и работников, что требует от руководства четкого планирования данной деятельности и контроля за выполнением соответствующих поручений. Важным элементом при этом является своевременное получение всеми служащими и работниками актуальных знаний в сфере противодействия коррупции с целью не только их соблюдения, но и грамотной защиты своих прав. Рекомендуется регулярно проводить профессиональную переподготовку и повышение квалификации как специалистов в сфере профилактики коррупции, так и лиц, занимающих должности, связанные с коррупционными рисками⁷⁶.

⁷⁵ См. приказ Минтруда России № 530Н от 7 октября 2013 года «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

⁷⁶ См. Указ № 557.

Для самостоятельного развития служащих сформирован раздел федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации», который, в том числе, содержит материалы по теме противодействия коррупции⁷⁷.

Соответствующие рекомендации Минтруд России регулярно размещает на своем официальном сайте⁷⁸, а также излагает в обзорах типовых ситуаций и информационных письмах.

Генеральная прокуратура Российской Федерации также размещает методические рекомендации, в том числе подготовленные с учетом проведенных проверок, на своем официальном сайте⁷⁹.

3.3 Деятельность правоохранительных и контрольных органов

Правоохранительные органы являются основными субъектами противодействия коррупции с учетом их роли в борьбе с данным негативным явлением. В отличие от большинства «гражданских» контрольных подразделений, данные структуры реализуют свои полномочия в уголовно-правовой сфере с использованием криминологических и криминалистических технологий, а также методов оперативно-розыскной деятельности. К правоохранительным органам в сфере противодействия коррупции относят органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, а также подразделения Федеральной службы охраны, Следственного комитета Российской Федерации и другие.

⁷⁷ См. подраздел «Материалы для самостоятельного изучения» Единого специализированного информационного ресурса, предназначенного для профессионального развития государственных гражданских служащих // <https://edu.gossluzhba.gov.ru/self-education-title>.

⁷⁸ См. подраздел «Политика в сфере противодействия коррупции» раздела «Деятельность» официального сайта Минтруда России // <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption>.

⁷⁹ См. Методические рекомендации как разновидность методических материалов, размещенных в подразделе «Противодействие коррупции» раздела «Деятельность» официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации // <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/combating-corruption-in-proc/met/met>.

В современных условиях, когда объем доступной для изучения информации постоянно растет, не только правоохранительные органы, но и ответственные за профилактику коррупции все активнее используют современные информационные технологии (к примеру, метод OSINT — open-source intelligence, разведка на основе открытых данных) для поиска цифровых следов коррупционеров. В связи с этим выставляемый напоказ стиль жизни служащих органов публичной власти и их близких, порой несовместимый с уровнем официально задекларированного дохода, является дополнительным источником информации для работы ответственных за профилактику коррупции. На практике все чаще имеют место случаи, когда основанием для проведения антикоррупционных проверок с последующим направлением их результатов в правоохранительные органы становятся факты размещения в социальных сетях фотографий, демонстрирующих владение служащими и их родственниками дорогостоящей недвижимостью, автомобилями люксовых брендов, а также видеосъемок с видами роскошного отдыха на элитных заграничных курортах.

Взаимодействие между ответственными за профилактику коррупции, правоохранительными структурами, институтами гражданского общества (общественными палатами, некоммерческими организациями, правозащитными структурами и др.) и средствами массовой информации не только положительно влияет на борьбу с коррупцией в органе публичной власти или организации, но и акцентирует внимание государства на системной коррупции, в том числе в самих правоохранительных и контрольных органах.

Вместе с тем руководство и должностные лица органов публичной власти не должны допускать вмешательства в выполнение служебных обязанностей сотрудниками правоохранительных органов.

Как указано в Антикоррупционной хартии российского бизнеса⁸⁰, не следует допускать следующих действий:

- ◆ применения угроз или обещания, предложения или предоставления неправомерного преимущества с целью склонения к даче ложных показаний или вмешательства в процесс дачи показаний или представления доказательств в связи с совершением преступлений, связанных с фактами коррупции;
- ◆ вмешательства в выполнение должностных обязанностей должностными лицами судебных или правоохранительных органов в ходе производства в связи с совершением преступлений, связанных с фактами коррупции.

Сотрудничество органов публичной власти с правоохранительными органами должно осуществляться по следующим направлениям:

- ◆ оказание содействия представителям контрольно-надзорных и правоохранительных органов при проведении ими инспекционных проверок антикоррупционной деятельности;
- ◆ оказание содействия представителям правоохранительных органов при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-розыскные мероприятия;
- ◆ участие правоохранительных органов в проведении проверок, организуемых контрольно-счетными органами;
- ◆ обязательное участие сотрудников правоохранительных органов в обучении служащих органов публичной власти по вопросам профилактики коррупции;
- ◆ участие правоохранительных органов в проверке информации, предоставляемой участниками публичных закупок.

⁸⁰ Антикоррупционная хартия российского бизнеса подписана 20 сентября 2012 года бизнес-союзами России: Российским союзом промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». Цель хартии — активное содействие добровольному внедрению российскими компаниями специальных антикоррупционных программ, предусматривающих процедуры внутреннего контроля, отказ от преференций, закупки на основе открытых торгов, финансовый контроль, обучение и работу с персоналом, содействие правоохранительным органам и другие меры.

Стоит отметить, что правоохранительные органы не ограничиваются реагированием только на сведения о коррупционных преступлениях (к примеру, заявления потерпевших), а также на информацию о коррупции, полученную через средства массовой информации.

В правоохранительной системе имеются и другие важные формы антикоррупционной деятельности:

- ◆ оперативно-розыскная и иная деятельность, направленная на выявление и пресечение преступлений коррупционной направленности;
- ◆ расследование уголовных дел в сфере коррупции;
- ◆ прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции;
- ◆ исполнение наказаний за коррупционные преступления.

Как правило, на первоначальном этапе информацию о признаках совершения коррупционного преступления проверяют оперативные службы подразделений органов внутренних дел и ФСБ России. Происходит это инициативно, по заявлениям граждан и организаций, либо в связи с поручениями органов прокуратуры и следствия.

В рамках дальнейших оперативно-розыскных мероприятий⁸¹ могут проводиться только строго регламентированные действия, в ходе которых используются информационные системы, видео— и аудиозапись, кино— и фотосъемка, другие способы установления следов противоправных деяний. Полученные в ходе проверки сведения могут быть использованы в качестве полноценных доказательств, если отвечают установленным требованиям и не признаны недопустимыми *позднее в ходе следствия*.

Если по результатам таких мероприятий информация о совершении коррупционного преступления подтвердилась, субъекты оперативно-розыскной деятельности в установленном порядке передают ее в следственные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, обеспечивая дальнейшее оперативное сопровождение.

⁸¹ См. Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Важно знать, что *запрещается проведение оперативно-розыскных мероприятий и использование специальных и иных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, не уполномоченными на то физическими и юридическими лицами, включая ответственных за профилактику коррупции в «гражданских» органах власти.*

В соответствии с УПК РФ, принять и проверить сообщение о совершенном или готовящемся коррупционном преступлении, а также разрешить его в пределах своей компетенции, обязан любой правоохранительный орган *в лице дознавателя, органа дознания, следователя или руководителя следственного органа.* Заявителю выдается талон-уведомление о принятии сообщения о преступлении, в котором указывается, кто принял заявление, а также дата и время принятия.

По результатам рассмотрения принимается одно из трех решений:

- ◆ о возбуждении уголовного дела;
- ◆ об отказе в возбуждении уголовного дела;
- ◆ о передаче материалов сообщения по подследственности.

Во время проверки изложенной в заявлении информации правоохранители вправе получать от интересующих лиц объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать у них или в причастных организациях документы и предметы, изымать их в установленном порядке, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве, получать заключение эксперта, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Установленный для такой проверки срок — 3 дня со дня поступления сообщения о совершении коррупционного преступления — может быть продлен по мотивированному ходатайству до 10 суток, а при необходимости производства документальных проверок, ре-

визий, судебных экспертиз, иных исследований, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий — до 30 суток.

Важным условием законности уголовного судопроизводства является то, что лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности и обеспечивается возможность их осуществления. К таким правам относится конституционное право не свидетельствовать против самого себя и близких родственников, круг которых определен законом. Под подпись разъясняется право пользоваться услугами адвоката и обжаловать действия правоохранителей.

В рамках следствия участники расследования могут быть предупреждены о *неразглашении данных досудебного производства*, о чем отбирается соответствующая подписка об уголовной ответственности⁸². Нарушение подписки любым способом (в виде передачи другому лицу устной информации о деле или собственных записей из материалов уголовного дела, а также самих материалов или копий процессуальных документов) является преступлением.

Под *данные досудебного производства* подпадают любые сведения, полученные в ходе производства по уголовному делу: о ходе и направлении расследования (следственных версиях), проведенных или планируемых мероприятиях по делу, доказательствах и источниках их получения, о показаниях допрошенных по делу лиц, в том числе данных на очной ставке, о применении мер процессуального принуждения и другие.

На стадии доследственной проверки следователь принимает мотивированное решение о наличии (в таком случае возбуждается уголовное дело) либо об отсутствии состава коррупционного преступления. В некоторых случаях такие решения вправе принимать орган дознания, дознаватель⁸³, руководитель следственного органа.

⁸² В соответствии со статьей 310 УК РФ.

⁸³ Органами дознания чаще всего выступают органы внутренних дел, а дознавателями — их сотрудники (лица, занимающие соответствующую должность дознавателя, а также должностные лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, которым делегируются такие полномочия начальником органа дознания в установленном статьей 41 УПК РФ порядке).

Законность каждого решения проверяется руководителем следственного органа, а также надзирающим прокурором. Если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, *отменить постановление о возбуждении уголовного дела*, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбуждавшему уголовное дело. О принятом решении руководитель следственного органа, следователь, дознаватель незамедлительно уведомляют заявителя, а также лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело⁸⁴.

После возбуждения уголовного дела по фактам коррупции наиболее важными полномочиями обладает следователь. На этой досудебной стадии уголовного судопроизводства его деятельность направлена не только на сбор и закрепление доказательств, в том числе проведение допросов, очных ставок, обысков, выемок, различных экспертиз, ревизий, наложение ареста на имущество, предъявление обвинения, ознакомление участников уголовного процесса с материалами дела и направление его в суд, но и на устранение возможного противодействия расследованию. Для этого следователем избирается соответствующая мера пресечения, которая заключается в ограничении конституционных прав и свобод обвиняемых и подозреваемых.

По делам о коррупционных преступлениях избираются наиболее строгие меры пресечения: заключение под стражу, домашний арест и залог.

Как правило, после задержания лица, подозреваемого в совершении коррупционного преступления, и возбуждения в отношении него уголовного дела, а также применения соответствующей меры пресечения, но до предъявления обвинения, оно приобретает процессуальный статус *подозреваемого*, которым, согласно статье 46 УПК РФ, является:

- ◆ лицо, в отношении, которого возбуждено уголовное дело;

⁸⁴ См. статью 146 УПК РФ «Возбуждение уголовного дела публичного обвинения».

- ◆ лицо, которое задержано;
- ◆ лицо, к которому применена мера пресечения до предъявления обвинения (например, подписка о невыезде);
- ◆ лицо, которое уведомлено о подозрении в совершении преступления.

При этом факт задержания не всегда является безусловным основанием для немедленного увольнения подозреваемого. Согласно пункту 4 части первой статьи 83 ТК РФ, основанием для увольнения является только осуждение к наказанию, исключающему продолжение прежней работы (по вступившему в законную силу приговора суда).

Права подозреваемого также подробно разъяснены в статье 46 УПК РФ, среди них стоит отметить право на защиту («право на адвоката») и право обжалования действий (бездействия) и решений дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, прокурора и суда. Его жалобы могут быть направлены руководству указанных должностных лиц, а также в суд (в том числе вышестоящий).

После предъявления подозреваемому обвинения в виде сформулированного следователем постановления, это лицо приобретает статус обвиняемого, которым, согласно со статьей 47 УПК РФ, признается лицо, в отношении которого:

- ◆ вынесено постановление о привлечении его в качестве обвиняемого;
- ◆ вынесен обвинительный акт;
- ◆ составлено обвинительное постановление⁸⁵.

Защитник приглашается подозреваемым (обвиняемым), а также другими лицами по его поручению или с его согласия. По просьбе подозреваемого (обвиняемого) участие защитника обеспечивается дознавателем, следователем или судом. В ряде случаев процессуальные действия могут быть проведены и без участия адвоката

⁸⁵ Полный перечень прав обвиняемых и подозреваемых, в том числе в совершении коррупционных преступлениях, содержится в статье 17 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

(к примеру, при отказе подозреваемого, обвиняемого от назначенного защитника). Подозреваемый (обвиняемый) вправе пригласить нескольких защитников. В случае неявки выбранного адвоката в течение 5 суток (а сразу после задержания — в течение 24 часов) подозреваемому может быть предложено пригласить другого защитника, а в случае его отказа — защитник может быть назначен по инициативе следствия⁸⁶.

По окончании предварительного расследования следователь составляет обвинительное заключение и с согласия руководителя следственного органа немедленно направляет дело прокурору, который рассматривает поступившее от следователя уголовное дело с обвинительным заключением и в течение 10 суток принимает по нему одно из следующих решений:

- ◆ об утверждении обвинительного заключения и направлении дела в суд;
- ◆ о возвращении уголовного дела следователю для устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями;
- ◆ о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору, если оно подсудно вышестоящему суду (например, областному).

По уголовным делам о мелкой взятке или мелком коммерческом подкупе следствие ведется в форме дознания, т. е. по упрощенной форме: дела этой категории завершаются составлением обвинительного акта, который вместе с делом дознаватель направляет прокурору для последующей передачи в суд.

Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры играют ведущую роль в сфере противодействия коррупции, координируя в пределах своих полномочий деятельность всех правоохранительных органов по борьбе с коррупцией⁸⁷, а также взаимодействуя с компетентными органами иностранных государств при проведении проверок соблюдения антикоррупционных требований уполномоченными должностными лицами органов публичной власти и организаций. Широкий круг полномочий

⁸⁶ См. статью 50 УПК РФ «Приглашение, назначение и замена защитника, оплата его труда».

⁸⁷ См. часть 6 статьи 5 Федерального закона № 273-ФЗ.

обусловлен объемными задачами при осуществлении прокурорского надзора⁸⁸.

Стоит отметить, что прокурорский надзор в сфере противодействия коррупции распространяется на все органы публичной власти и организации в Российской Федерации, что позволяет органам прокуратуры повсеместно проверять выполнение мер по предупреждению коррупции⁸⁹, а также привлекать юридические лица к ответственности по статьям 13.27, 19.28 и 19.29 КоАП РФ.

В сферу внимания прокуроров отнесены коррупционные правонарушения, совершаемые лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, служащими и руководителями организаций. При выявлении коррупционных правонарушений, прокуроры обязаны принимать меры реагирования:

- ◆ письменное предостережение о недопустимости нарушения закона в целях предупреждения правонарушений (при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях);
- ◆ протест на противоречащий антикоррупционным нормам нормативный акт;
- ◆ представление об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения;
- ◆ мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;
- ◆ обращение с иском (заявлением) в суд, арбитражный суд;
- ◆ постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

Одним из важных полномочий органов прокуратуры является участие в антикоррупционной экспертизе: в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской

⁸⁸ См. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 октября 2022 года № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции».

⁸⁹ См. Памятку для предпринимателей. Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2022 год, <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/methodic/pm?item=76985617>

Федерации»⁹⁰, при выявлении в НПА коррупциогенных факторов прокурор направляет органу или должностному лицу, издавшему акт, требование об изменении НПА с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд. Указанное требование подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок со дня его поступления.

Прокуратура Российской Федерации имеет полномочия самостоятельно (без участия организации, где работает проверяемое лицо) проводить проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять такие сведения, либо гражданами, претендующими на замещение этих должностей.

Таким образом, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации о противодействии коррупции самостоятельные проверки соблюдения служащими и работниками поведенческих антикоррупционных стандартов проводят только три субъекта:

- ♦ лица (подразделения), ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, в организациях, где работает проверяемое лицо;
- ♦ Прокуратура Российской Федерации;
- ♦ Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции.

При этом органы прокуратуры имеют право по результатам рассмотрения кадровыми службами информации о нарушении требований, связанных с декларацией расходов⁹¹, в отношении лица, уволенного до завершения проверки в соответствующем органе публичной власти или организации, самостоятельно закончить данную проверку с выводами о наличии или об отсутствии основания для обращения в суд с целью взыскания в доход государства денежных средств на сумму неподтвержденных доходов.

⁹⁰ См. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года N 2202-1.

⁹¹ См. Федеральный закон № 230-ФЗ.

Иные правоохранительные и контрольные органы проводят проверки в рамках возложенных на них задач. К примеру, органы дознания, в соответствии с УПК РФ, проверяют сообщения о совершенном или готовящемся коррупционном преступлении в виде получении взятки, а не информацию о несоблюдении служащим запрета на получение подарка за исполнение своих обязанностей.

Противодействие коррупции также осуществляется контрольными органами, среди которых стоит отдельно выделить органы внешнего финансового контроля в лице Счетной палаты Российской Федерации, а также контрольно-счетных органов регионов и муниципальных образований. Кроме того, значительный объем антикоррупционных мероприятий проводят органы внутреннего финансового контроля⁹² в лице Федерального казначейства и соответствующих органов регионального финансового контроля.

Счетная палата Российской Федерации в пределах своей компетенции в сфере противодействия коррупции организует и осуществляет государственный контроль в бюджетной сфере, контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации. При этом материалы органа парламентского контроля часто используются правоохранительными структурами для возбуждения уголовных дел коррупционной направленности.

Важное значение для противодействия коррупции имеет деятельность Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) и Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

ФАС России принимает непосредственное участие в деятельности по противодействию коррупции: осуществляет проверки в сфере публичных закупок, участвует в борьбе с картелями, пресекает факты недобросовестной конкуренции, в том числе имеющей коррупционные корни. По выявленным нарушениям ФАС России возбуждает дела об административных правонарушениях и передает

⁹² См. статьи 268¹ и 269² Бюджетного кодекса Российской Федерации.

в правоохранительные органы материалы по фактам, имеющим признаки коррупции.

Особое внимание ФАС России и его территориальные органы уделяют отрасли гособоронзаказа, реализуя контрольные функции как самостоятельно, так и в сотрудничестве с правоохранительными органами и органами военного управления на всех стадиях оборонного заказа, как на предприятиях оборонно-промышленного комплекса, так и среди иных организаций, участвующих в выполнении оборонного заказа. ФАС России совместно с органами прокуратуры обеспечивает контроль за соблюдением запретов, связанных с участием в публичных закупках юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ, а также к ответственности за срыв контрактов по поставке оборонной продукции.

Росфинмониторинг выполняет важные функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Одной из основных его задач является выявление, а затем направление в правоохранительные органы информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, полученными незаконным путем, в том числе — в результате совершения коррупционных правонарушений, а также предоставление соответствующей информации по запросам правоохранительных органов. Реагируя на новые вызовы, связанные с использованием в коррупционных схемах криптовалюты и цифровых активов, Росфинмониторинг успешно применяет и совершенствует информационно-аналитический сервис «Прозрачный блокчейн», позволяющий отслеживать подозрительные транзакции во взаимосвязи с другими информационными системами, в том числе ФНС России и Росреестра.

Глава 4.

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ И ТРЕБОВАНИЯ

4.1 Система антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей

Современная система антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей уходит корнями в царскую Россию. Утвержденный Петром I в 1720 году Генеральный регламент требовал от состоящих на государственной службе трудиться «верно и прилежно, ни по дружбе, или вражде, или из-за взяток»⁹³. Реформы Александра II также затронули принципы поведения на государевой службе, которые близки к современным подходам к профилактике коррупции. Так, для чиновников и их жен предусматривалось декларирование имущественного положения и своих расходов путем внесения соответствующих сведений в «Списки гражданским чинам такого-то ведомства».

В постсоветской России требование для чиновников предоставлять сведения о своих доходах и имуществе впервые было введено в 1995 году, однако все эти сведения имели ограниченный доступ, а их проверка осуществлялась только налоговой службой. Так, в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», госслужащие должны были предоставлять в налоговую службу сведения о полученных ими доходах и имуществе. В развитие положений закона были приняты указы Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 года № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» и от 1 июня 1998 года № 641 «О мерах по организации проверки сведе-

⁹³ См. Генеральный регламент или устав, по которому государственные коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют // <https://base.garant.ru/57566480/>

ний, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы».

Основой для создания современной системы ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, стала государственная гражданская и муниципальная службы⁹⁴.

В дальнейшем поведенческие антикоррупционные стандарты были распространены в разных объемах на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, внебюджетных фондов, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также подведомственных федеральным государственным органам организаций⁹⁵.

Кроме того, в установленном Правительством Российской Федерации порядке ряд антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей коснулся руководителей унитарных предприятий⁹⁶, государственных (муниципальных) учреждений⁹⁷ и лиц, замещающих (претендующих на замещение) должности руководителя, заместителя руководителя и главного бухгалтера в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации (ПАО «Газпром», ПАО «Сбербанк России», РАНХиГС и другие)⁹⁸.

⁹⁴ Наиболее наглядно поведенческие антикоррупционные стандарты для служащих описаны в статьях 15–20² Федерального закона № 79-ФЗ и статьях 11–15¹ Федерального закона № 25-ФЗ.

⁹⁵ См. постановление № 568 и письмо Минтруда России от 16 мая 2017 года № 18-2/В-297 «О применении отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 568».

⁹⁶ См. статью 21 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

⁹⁷ См. постановления Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности» и № 208 «Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах...».

⁹⁸ См. постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 613 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению».

Отдельное внимание при распространении поведенческих антикоррупционных стандартов было уделено специальным субъектам, среди которых лица, замещающие должности судей⁹⁹, сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹⁰⁰, иные государственные и муниципальные должности¹⁰¹, должности атамана всероссийского казачьего общества и атамана войскового казачьего общества¹⁰², а также должности финансового уполномоченного и руководителя службы обеспечения его деятельности¹⁰³, членов коллегии Евразийской экономической комиссии и ее сотрудников¹⁰⁴. В большинстве случаев для данных субъектов установлены наиболее жесткие антикоррупционные требования, что обусловлено, в первую очередь, спецификой реализации их властных полномочий и особым правовым статусом.

Планомерное совершенствование поведенческих антикоррупционных стандартов постепенно приводит к унификации их положений в разных сферах¹⁰⁵.

Так, очередные этапы развития системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, конкретизированы в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы¹⁰⁶.

Стоит отметить, что требования поведенческих антикоррупционных стандартов распространяются на лиц, занимающих указанные выше должности, их супругов (супруг) и несовершеннолетних детей, а также кандидатов на замещение данных должностей. В связи

⁹⁹ См. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

¹⁰⁰ См. Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

¹⁰¹ См. часть 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ, а также указы Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» и от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации».

¹⁰² См. Федеральный закон от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

¹⁰³ См. Федеральный закон от 4 июня 2018 года № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

¹⁰⁴ См. Договор о Евразийском экономическом союзе.

¹⁰⁵ См. пункт 6 статьи 7 Федерального закона № 273-ФЗ.

¹⁰⁶ См. пункт 1 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 478.

с этим субъектами административно-правового регулирования отношений в сфере противодействия коррупции являются не только служащие органов публичной власти и работники публичных организаций, но и члены их семей, что наиболее характерно для подходов к выявлению и урегулированию конфликта интересов.

Антикоррупционные стандарты предполагают не только пассивное соблюдение установленных антикоррупционных ограничений и запретов, но и совершение активных действий по исполнению ряда обязанностей. К примеру, служащие, а также работники публичных организаций обязаны в инициативном порядке уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к ним лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Поведенческие антикоррупционные стандарты являются только частью более объемной системы ограничений, запретов и обязанностей, связанных с трудоустройством в органы публичной власти и выполнением должностных обязанностей. Данная система содержит схожие элементы правового статуса служащего (работника), среди которых дееспособность, наличие гражданства России¹⁰⁷, необходимого профессионального уровня и состояния здоровья, допуска к государственной тайне, а также отсутствие компрометирующих оснований (статус иноагента¹⁰⁸, непогашенная или неснятая судимость, уклонение от прохождения военной службы по призыву и другие).

Объемы ограничений, запретов и обязанностей, связанных как с антикоррупционными требованиями поведения, так и с выполнением должностных обязанностей, существенно различаются в зависимости от категории должности и типа органа публичной власти или организации, где служит или трудится конкретное лицо.

¹⁰⁷ Гражданин, имеющий гражданство иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от него причинам, может быть принят на государственную или муниципальную службу и назначен на должность, при замещении которой не требуется оформление допуска к государственной тайне согласно Указу Президента Российской Федерации от 25 августа 2021 года № 493 «О порядке замещения должностей государственной и муниципальной службы гражданами Российской Федерации, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам».

¹⁰⁸ См. Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

Данный вывод о различии поведенческих антикоррупционных стандартов характерен даже для таких схожих по своему социальному предназначению видов профессиональной деятельности, как гражданская и муниципальная службы.

Как определил Конституционный Суд Российской Федерации, истолкование закрепленного пунктом 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» принципа единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы как предполагающего распространение на муниципальных служащих всех ограничений и обязательств, предусмотренных федеральным законом для государственных гражданских служащих¹⁰⁹ расходится с конституционными положениями о приоритете прав и свобод человека и гражданина, а также о соблюдении Конституции и иных законов нашей страны.

Тем самым суд указал, что чрезмерное обобщение требований поведенческих антикоррупционных стандартов может привести к выходящему за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод ущемлению конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии¹¹⁰.

Рассмотрим отличительные черты некоторых поведенческих антикоррупционных стандартов (запретов, ограничений и обязанностей).

Различие в объемах антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей зависит от факта включения представителем нанимателя (работодателем) конкретной должности в органе публичной власти или организации в перечень, утвержденный в соответствии с нормативным правовым актом Российской Федерации, правовым актом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом или локальным нормативным актом организации.

¹⁰⁹ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 года № 8-П по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н. Г. Малышевой.

¹¹⁰ См. часть 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации.

В большинстве случаев присутствие должности в указанном перечне накладывает на замещающее ее лицо обязанности по предоставлению сведений о доходах и расходах, а также соблюдению дополнительных ограничений, запретов и выполнению обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

Неизменным требованием для всех служащих органов публичной власти или организаций является запрет на любые действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей, а также на использование должностного положения в личных целях.

В соответствии с российским законодательством, гражданским и муниципальным служащим дано право с предварительного уведомления представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не приводит к конфликту интересов и не финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (в данном случае потребуется разрешение, а не уведомление). Вместе с тем для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, аналогичное право ограничено только преподавательской, научной и творческой деятельностью.

Служащие также не могут состоять в отношениях близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. В то же время, для работников некоторых подведомственных организаций существует ряд послаблений¹¹¹.

Другие отличия в требованиях системы ограничений, запретов и обязанностей, связанных с противодействием коррупции, можно отметить в процедурах трудоустройства в органы публичной власти или организации.

¹¹¹ См. постановление № 568 и письмо Минтруда России от 16 мая 2017 года № 18-2/В-297 «О применении отдельных положений Постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 568».

Основным документом, подаваемым кандидатами при поступлении на муниципальную или гражданскую службу, является анкета установленной формы¹¹², требования к заполнению которой различаются в зависимости от уровня желаемой должности. В частности, в пункте 9 анкеты сведения о судимости заполняются только при поступлении на гражданскую службу, что при незнании претендентом или сотрудником кадровой службы органа местного самоуправления данной особенности может вызвать спорное толкование требований поведенческих антикоррупционных стандартов¹¹³.

В кадровой практике имеются случаи неверного толкования *юридических последствий судимости*, что приводит к неправильному пониманию обязанностей граждан при трудоустройстве. Стоит отметить, что законодатель установил юридические последствия как для лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость, так и для лиц, ранее имевших судимость (т. е. даже погашенная судимость имеет юридические последствия)¹¹⁴. Путаница часто возникает из-за неверного толкования положений УК РФ, в частности пункта 6 статьи 86 «Судимость», где указано, что погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, предусмотренные УК РФ, связанные с судимостью. Вместе с тем на правовые последствия, предусмотренные иными законами (в частности, федеральными законами № 79-ФЗ и № 25-ФЗ, ТК РФ), подобное аннулирование не распространяется.

Окончание срока отбывания уголовного наказания (к примеру, в виде лишения свободы) не означает снятие или погашение судимости. Лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости.

При этом снятие судимости означает ее досрочное погашение и прекращение всех правовых последствий, связанных с совершенным преступлением и отбытием наказания за него, а погаше-

¹¹² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р.

¹¹³ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 года № 8-П по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н. Г. Малышевой.

¹¹⁴ К примеру, в статье 331 ТК РФ прямо установлены разные юридические последствия для лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость, и лиц, имевших судимость.

ние судимости происходит автоматически по истечении срока, установленного законодательством.

В соответствии с УК РФ судимость погашается:

- ◆ в отношении условно осужденных — по истечении испытательного срока;
- ◆ в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказаний, чем лишение свободы, — по истечении *одного года* после отбытия или исполнения наказания;
- ◆ в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести¹¹⁵, — по истечении *трех лет* после отбытия наказания;
- ◆ в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, — по истечении *восьми лет* после отбытия наказания;
- ◆ в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, — по истечении *десяти лет* после отбытия наказания.

Если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно, а также возместил вред, причиненный преступлением, то по его ходатайству суд *может снять с него судимость* до истечения срока погашения судимости.

Также важно знать, что, в соответствии с нормами статьи 84 УК РФ, с лиц, отбывших наказание, *актом об амнистии* может быть снята судимость, но это не является обязательным юридическим последствием для амнистии.

Отдельно стоит обратить внимание и на юридические последствия для лица, подвергавшегося уголовному преследованию¹¹⁶. В научной литературе данный статус раскрывается с разных точек зрения, но неизменным остается наличие реабилитирующих оснований¹¹⁷, которые аннулируют негативные юридические последствия для:

¹¹⁵ См. статью 15 УК РФ «Категории преступлений».

¹¹⁶ К примеру, в статье 331 ТК РФ «Право на занятие педагогической деятельностью» прямо установлены ограничения для занятия педагогической деятельностью лицами, подвергавшимися уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности.

¹¹⁷ См. главу 7 УПК РФ «Участники уголовного судопроизводства со стороны защиты».

- ◆ подсудимого, в отношении которого вынесен оправдательный приговор;
- ◆ подсудимого, уголовное преследование в отношении которого прекращено в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения;
- ◆ подозреваемого или обвиняемого, уголовное преследование в отношении которого прекращено из-за отсутствия события преступления, отсутствия в деянии состава преступления и другие случаи.

При рассмотрении положений общей системы ограничений, запретов и обязанностей необходимо *четко отделять требования* к отсутствию компрометирующих оснований для трудоустройства в виде *непогашенной или неснятой судимости* и запрет на *представление подложных документов* или заведомо ложных сведений при поступлении на работу или службу.

Таким образом, при наличии законодательно установленных требований о предоставлении подобной информации, необходимо уведомлять в отношении как непогашенной, так и погашенной судимости, а в ряде случаев — сообщать о фактах уголовного преследования (при отсутствии реабилитирующих оснований). При этом препятствием для замещения отдельных должностей, в частности, на гражданской службе, является только непогашенная или неснятая судимость.

Объем антикоррупционных мер определяется органом публичной власти (организацией) самостоятельно, исходя из специфики деятельности, реализуемых функций, и оценки соответствующих им коррупционных рисков. *Главное требование — они не должны противоречить федеральному законодательству и налагать на служащих (работников) обязанности, не предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации.* В связи с этим, каждому служащему (работнику) следует самостоятельно изучать нормы федеральных законов № 79-ФЗ и № 25-ФЗ, ТК РФ, регулирующие запреты, ограничения и обязанности при выполнении должностных обязанностей, а также внимательно изучить положения Федерального закона № 273-ФЗ, поскольку любые учебные пособия, официальные разъяснения или методические реко-

мендации являются лишь дополнительными источниками знаний в сфере противодействия коррупции.

С целью понимания объема поведенческих антикоррупционных стандартов приведем перечень их основных требований. При исполнении должностных обязанностей *может быть запрещено*:

- ◆ открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами¹¹⁸;
- ◆ непосредственно владеть любыми ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), если это приводит или может привести к конфликту интересов. В таких случаях существует обязанность передать их в доверительное управление, в соответствии с ГК РФ;
- ◆ заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- ◆ участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией (могут быть исключения, в том числе в отношении участия в управлении политической партией, профсоюзной организацией; участия в съезде или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости). Допускается также вхождение на безвозмездной основе в состав коллегиального органа управления организации, представление на безвозмездной основе интересов муниципального образования в совете муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединениях муниципальных образований и другое;
- ◆ работать в непосредственном подчинении или быть подконтрольным близкому родственнику, а также осуществлять руководство близким родственником;

¹¹⁸ См. Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

- ◆ в ряде случаев трудоустроиваться в течение двух лет после увольнения со службы без согласия соответствующей комиссии по конфликту интересов;
- ◆ получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, передаются по акту в соответствующий орган с правом последующего выкупа в установленном порядке;
- ◆ получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную или муниципальную должность на постоянной основе;
- ◆ выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за границу за счет средств физических и юридических лиц (за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с российским законодательством и в рамках соответствующих соглашений);
- ◆ принимать без соответствующего разрешения награды, почетные и специальные звания (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений;
- ◆ использовать в неслужебных целях средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное и муниципальное имущество, а также передавать их другим лицам;
- ◆ разглашать или использовать в неслужебных целях сведения конфиденциального характера, служебную информацию, ставшие известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
- ◆ использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

При исполнении должностных обязанностей могут быть возложены следующие *дополнительные обязанности*:

- ◆ ежегодно представлять в установленном порядке сведения о доходах и расходах по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, цифровых финансовых активов, цифровой валюты, совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки¹¹⁹;
- ◆ сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению такого конфликта;
- ◆ уведомлять представителя нанимателя (работодателя или его представителя), органы прокуратуры или другие государственные органы об обращении к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- ◆ обязанность представлять в установленном порядке сведения о доходах может быть возложена на кандидата при трудоустройстве в органы публичной власти или организацию.

Таким образом, каждому служащему (работнику) органа публичной власти (организации) необходимо четко понимать свои права и знать ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством о противодействии коррупции. Всю ответственность за правильное исполнение и должное соблюдение требований поведенческих антикоррупционных стандартов несет только лицо, на которое они возложены.

Минтрудом России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлены и размещены на официальных сайтах методические рекомендации и разъяснения ПО ВСЕМ ВОПРОСАМ, связанным с соблюдением запретов, ограничений и выполнением обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

¹¹⁹ См. Федеральный закон № 230-ФЗ.

4.2 Привлечение к ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов

В Российской Федерации выстроена эффективная система обеспечения соблюдения ограничений, запретов и выполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, основу которой составляют как организационно-правовые средства и юридические гарантии, так и контрольные полномочия субъектов антикоррупционной деятельности.

Федеральным законом № 273-ФЗ установлено, что лица, совершившие коррупционные правонарушения, несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность¹²⁰. Выбор и применение соответствующего вида ответственности осуществляются уполномоченными субъектами антикоррупционной деятельности в зависимости от степени общественной опасности противоправного деяния.

Вместе с тем за несоблюдение поведенческих антикоррупционных стандартов к виновным служащим (работникам) органов публичной власти или организаций в большинстве случаев применяются меры дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Законодательством о противодействии коррупции предусмотрен специальный *порядок привлечения к дисциплинарной ответственности*, требующий выполнения определенных процедур в пределах установленных сроков. Как указывалось ранее, соответствующие дисциплинарные взыскания накладываются представителем нанимателя (работодателем) *на основании результатов проведенных антикоррупционных проверок*, а в случае, если доклад по итогам антикоррупционной проверки направлялся в комиссию по конфликту интересов, — и на основании рекомендации данной комиссии. Решение о проведении проверки принимается отдель-

¹²⁰ См. статью 13 Федерального закона № 273-ФЗ.

но в отношении каждого служащего (работника) и оформляется в письменной форме.

С согласия виновного лица и при условии признания им факта совершения коррупционного правонарушения (за исключением правонарушений, влекущих увольнение в связи с утратой доверия) допускается применение взыскания в упрощенном порядке без проведения антикоррупционной проверки.

Важно понимать различия между обычными дисциплинарными взысканиями и дисциплинарными взысканиями за несоблюдение антикоррупционных стандартов.

Главные отличия содержатся не только в процедурах и видах взысканий, но и в характере сведений, послуживших основанием для проведения антикоррупционной проверки и привлечения к ответственности. Согласно части 7 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ, проверка достоверности и полноты сведений о доходах осуществляется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации. При этом органы публичной власти и организации должны утвердить внутренний порядок проведения антикоррупционных проверок с учетом положений Указа № 1065¹²¹ и Указа № 1066 в части государственных и муниципальных должностей.

Антикоррупционные проверки проводятся в отношении:

- а) достоверности и полноты представленных сведений о доходах¹²²:
- ▶ гражданами, претендующими на замещение должностей в органах публичной власти или организациях, на отчетную дату;
 - ▶ служащими (работниками) органов публичной власти или организаций за отчетный период и за два года, предшествующие отчетному периоду;

¹²¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

¹²² Указом № 559 рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться данным Указом при разработке и утверждении положений о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы, государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

- б) достоверности и полноты сведений, представленных гражданами при трудоустройстве в органы публичной власти или организации;
- в) соблюдения служащими (работниками) органов публичной власти или организаций в течение трех лет, предшествующих поступлению информации, явившейся основанием для осуществления проверки, предусмотренной настоящим подпунктом, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

Основанием для осуществления антикоррупционной проверки является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

- ◆ правоохранными органами, иными органами публичной власти и их должностными лицами;
- ◆ работниками подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;
- ◆ постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированными в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;
- ◆ Общественной палатой Российской Федерации;
- ◆ общероссийскими средствами массовой информации.

При этом информация анонимного характера не может служить основанием для проверки. Сведения о наличии в действиях проверяемого признаков преступления или административного правонарушения сразу направляются в правоохранительные органы, в соответствии с их компетенцией.

По аналогии, комиссия по конфликту интересов тоже не рассматривает сообщения об уголовных и административных правона-

рушениях, а также анонимные обращения, не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины.

Антикоррупционные проверки осуществляются в срок, не превышающий *60 дней* со дня принятия решения о их проведении. В некоторых случаях срок проверки может быть продлен до *90 дней* лицами, принявшими решение о ее проведении.

Таким образом, *основания, способы и сроки проведения антикоррупционных проверок существенно отличаются от процедур привлечения к дисциплинарным взысканиям по фактам нарушения служебной дисциплины*¹²³.

Другой особенностью процедуры применения дисциплинарной ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов являются увеличенные период проверки и сроки наложения взыскания. Так, дисциплинарное взыскание за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, не может быть применено позднее трех лет со дня совершения проступка, в отличие от шести месяцев со дня совершения обычного дисциплинарного проступка (без учета времени производства по уголовному делу).

В силу того, что результаты антикоррупционных проверок могут быть переданы для рассмотрения на заседании соответствующей комиссии по конфликту интересов, стоит рассмотреть и *основания для их проведения*:

- а) представление руководителем органа публичной власти (организации) материалов антикоррупционной проверки, свидетельствующих:
 - ▶ о представлении служащим (работником) недостоверных или неполных сведений;

¹²³ К примеру, в отношении гражданских служащих проверки по фактам нарушения служебной дисциплины проводятся в рамках служебной проверки и в порядке, установленном статьей 58 Федерального закона № 79-ФЗ. Аналогичные проверки в отношении муниципальных служащих и работников публичных организаций, а также порядок применения к ним дисциплинарных взысканий определяются трудовым законодательством.

- ▶ о несоблюдении служащим (работником) требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;
- б) поступившее в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностному лицу, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений:
- ▶ обращение бывшего служащего о даче согласия на заключение трудового либо гражданско-правового договора с организацией, отдельные функции по государственному управлению которой входили в его обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения со службы;
 - ▶ заявление служащего (работника) о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах;
 - ▶ заявление служащего (работника) о невозможности выполнить требования о запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в связи с обстоятельствами, не зависящими от его воли или воли его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
 - ▶ уведомление служащего (работника) о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.
- в) представление руководителя органа публичной власти (организации) или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения служащим (работником) требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществлении в организации мер по предупреждению коррупции;
- г) представление руководителем органа публичной власти (организации) материалов проверки, свидетельствующих о представлении служащим (работником) недостоверных или неполных сведений о расходах;
- д) поступившее в орган публичной власти (организацию) уведомление организации о заключении с бывшим служащим трудово-

го или гражданско-правового договора при условии, что указанному гражданину комиссией ранее было отказано во вступлении в трудовые или гражданско-правовые отношения с данной организацией или что такой вопрос комиссией не рассматривался.

По результатам заседаний комиссии в том числе делаются выводы о соблюдении или несоблюдении служащим (работником) антикоррупционных стандартов, признаются уважительными или неуважительными причины непредставления сведений о доходах, признаются достоверными сведения о расходах, а также дается согласие на новое трудоустройство. Комиссия также может установить, что служащий (работник) соблюдал требования об урегулировании конфликта интересов, или рекомендовать служащему (работнику) и (или) его руководителю принять меры по урегулированию конфликта интересов или по недопущению его возникновения.

Могут быть и отрицательные решения комиссии, содержащие рекомендации служащему (работнику) принять меры по представлению декларируемых сведений или рекомендуемые руководителю (работодателю) применить к нарушителю конкретную меру дисциплинарной ответственности.

В соответствии с законодательством о государственной и муниципальной службе, за несоблюдение ряда ограничений, запретов и невыполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, предусмотрены разные виды дисциплинарных взысканий.

В частности, статья 27¹ Федерального закона № 25-ФЗ устанавливает, что за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (к примеру, предоставление недостоверных сведений о доходах), на муниципального служащего налагаются взыскания в виде:

- ◆ замечания;
- ◆ выговора;
- ◆ увольнения с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Одновременно статья 27 Федерального закона № 25-ФЗ также указывает, что муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в аналогичных случаях, связанных с несоблюдением ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнением обязанностей по предоставлению сведений о доходах. Аналогичная ситуация имеется в Федеральном законе № 79-ФЗ (статьи 59¹ и 59²).

Таким образом, одной из основных функций комиссии по конфликту интересов при рассмотрении признаков коррупционного дисциплинарного проступка является подготовка решений с учетом:

- ◆ характера и тяжести совершенного правонарушения;
- ◆ обстоятельств, при которых оно совершено, которые имеют причинно-следственную связь с коррупционным правонарушением;
- ◆ соблюдения служащим (работником) других запретов, исполнения других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;
- ◆ предшествующего опыта исполнения должностных (служебных) обязанностей.

В ряде случаев объективный характер рассмотрения вопросов на заседаниях комиссии по конфликту интересов используется для *защиты лиц, уведомивших о фактах коррупции*. Так, в соответствии с пунктом 21 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”», к лицу, замещающему должность в государственном органе, Банке России, государственном внебюджетном фонде, государственной корпорации, иной организации, созданной на основании федерального закона, публично-правовой компании, подведомственной организации, *сообщившему в правоохранительные или иные государственные органы или средства массовой информации о ставших ему известными фактах коррупции*, меры дисциплинарной ответственности применяются (в случае совершения этим лицом в течение года после указанного сообщения дисциплинарного проступка) *только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному*

поведению и урегулированию конфликта интересов. В таком заседании комиссии может принимать участие прокурор.

Отдельно стоит рассмотреть *юридические последствия увольнения в связи с утратой доверия*, которые установлены статьей 15 Федерального закона № 273-ФЗ, а также положениями федеральных законов № 79-ФЗ 25-ФЗ, ТК РФ и постановлением № 228.

Сведения о применении к лицу подобного взыскания *вносятся на пять лет в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия*, который размещен на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»¹²⁴.

Руководители иных организаций применяют общую процедуру наложения дисциплинарных взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, которая описана в статье 193, а также в пункте 7 части первой статьи 81 ТК РФ.

В пункте 7 части первой статьи 81 ТК РФ перечислены основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя, если действия работника (например, непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является) дают основание для *утраты доверия* к нему со стороны работодателя. В настоящее время на уровне законодательства Российской Федерации готовятся уточнения юридических последствий увольнения служащих (работников) в связи с утратой доверия.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 273-ФЗ, в случае *непредставления проверяемым лицом сведений, подтверждающих законность получения денежных средств*, использованных для совершенных расходов за отчетный период, или представления недостоверных сведений о доходах (расходах), материалы проверки, проведенной ответственным за профилактику коррупции в органе публичной власти или организации, где работает проверяемое лицо, в трехдневный срок после ее завершения направляются в органы прокуратуры. В случае увольнения (прекращения

¹²⁴ См. <https://gossluzhba.gov.ru/reestr>.

полномочий) проверяемого лица до завершения текущей проверки его расходов, в органы прокуратуры в трехдневный срок после его увольнения направляются материалы проверки. В ином случае, в соответствии с Федеральным законом № 230-ФЗ, указанное лицо подлежит освобождению от замещаемой должности.

В течение четырех месяцев органы прокуратуры вправе обратиться в суд с заявлением об *обращении в доход Российской Федерации*¹²⁵ имущества, в отношении которого не представлено подтверждения его приобретения на законные доходы или денежной суммы, эквивалентной стоимости такого имущества, если его обращение в доход Российской Федерации невозможно.

4.3 Особенности применения антикоррупционных стандартов в новых субъектах Российской Федерации

В соответствии с федеральными конституционными законами от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики», № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики», № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области»; № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области», в составе Российской Федерации образованы четыре новых субъекта Российской Федерации: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области

¹²⁵ См. Обзор судебной практики по делам по заявлениям прокуроров об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июня 2017 года.

(далее — новые регионы). Наличие особенностей национального законодательства данных субъектов до принятия их в Российскую Федерацию определило необходимость введения адаптационного периода для приведения его норм в соответствие с принципами российской правовой системы.

Переходные положения были включены и в нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Так, *впредь до издания соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации*, Указом № 968 для некоторых служащих (работников) органов публичной власти и организаций, правоохранительных структур и военнослужащих введены временные послабления при соблюдении антикоррупционных стандартов в период проведения специальной военной операции (далее — СВО).

Среди данных лиц выделяют следующие категории¹²⁶:

- ◆ участники СВО;
- ◆ командированные лица;
- ◆ мобилизованные лица;
- ◆ добровольцы;
- ◆ потенциальные участники СВО;
- ◆ граждане Российской Федерации, обязанные представлять сведения о доходах;
- ◆ органы публичной власти и организации, обязанные размещать сведения о доходах на официальных сайтах в сети «Интернет» или предоставлять их по запросам средств массовой информации.

¹²⁶ Инструктивно-методические материалы по вопросам реализации Указа № 968 размещены в соответствующем разделе на официальном сайте Минтруда России <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/23>.

Категории	Определения
Участники СВО	<p>Военнослужащие, в том числе военные прокуроры, сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, лица, проходящие службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющие специальные звания полиции, сотрудники уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, которые:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) принимают или ранее принимали участие в СВО; 2) непосредственно выполняют или ранее непосредственно выполняли задачи, связанные с СВО, в новых регионах и на территории Украины
Командированные лица	<p>Лица, направленные (командированные) для выполнения любых задач в новых регионах. В их числе, замещающие:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ государственные и муниципальные должности; ◆ должности судей; ◆ должности в Банке России; ◆ должности в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации, МЧС России, а также должности государственной и муниципальной службы; ◆ должности в государственных корпорациях (компаниях), иных организациях, созданных на основании федеральных законов, и публично-правовых компаниях; ◆ должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.
Мобилизованные лица	Лица, призванные на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации
Добровольцы	Лица, оказывающие на основании заключенного контракта добровольное содействие в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации
Потенциальные участники СВО	<p>Лица, одновременно отвечающие следующим двум требованиям:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ являются военнослужащими, в том числе военными прокурорами, сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, лицами, проходящими службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющими специальные звания полиции, сотрудниками уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации; ◆ запланировано их участие в СВО или непосредственное выполнение ими задач, связанных с ее проведением, в новых регионах и на территории Украины
Граждане Российской Федерации, обязанные представлять сведения о доходах в отношении своих супруг (супругов)	<p>Обязанность представлять сведения в отношении своих супруг (супругов) возникает у граждан Российской Федерации, которые:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) претендуют на замещение должностей государственной и муниципальной службы, государственных и муниципальных должностей, отдельных должностей в организациях; 2) занимают должности, не включенные в перечень должностей, замещение которых предусматривает представление сведений о доходах, и претендуют на замещение должностей, включенных в этот перечень; 3) занимают должности, замещение которых предусматривает ежегодное представление сведений о доходах

Рассмотрим особенности соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции указанными категориями граждан.

Во-первых, вне зависимости от занимаемых должностей, *участники СВО и командированные лица освобождены* (начиная с декларационной кампании 2022 года) от исполнения обязанности по предоставлению сведений о доходах, подачи письменных уведомлений, заявлений и иных материалов по вопросам, связанным с соблюдением антикоррупционных стандартов.

Не имеет значения, когда данные лица направлены в новые регионы или на территорию Украины и находились ли они там по состоянию на 31 декабря отчетного года.

Запрет на получение от физических и юридических лиц *участниками СВО и командированными лицами вознаграждений* (ссуд, денежного и иного вознаграждения, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов) в связи с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей и подарков, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, *не распространяется на вознаграждения и подарки гуманитарного (благотворительного) характера, получаемые в связи с участием в СВО или непосредственным выполнением задач, связанных с ее проведением.*

Участник СВО или командированное лицо, получившие такой статус по предыдущему месту прохождения службы, в случае замещения *должности депутата* законодательного органа субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе *обязаны* представить сведения в течение четырех месяцев со дня избрания, передачи вакантного депутатского мандата.

Во-вторых, на *мобилизованных* лиц антикоррупционные стандарты также *не распространяются.*

В-третьих, на *добровольцев не возложена* обязанность соблюдать антикоррупционные стандарты в связи с тем, что наравне

с *мобилизованными* лицами, даже в случае нахождения на должности в органах публичной власти и организациях, где они обязаны соблюдать антикоррупционные стандарты, в связи с призывом на военную службу по мобилизации или заключением контракта о добровольном содействии, гражданская и муниципальная служба, действие трудового договора приостанавливаются.

В-четвертых, если *потенциальный участник СВО* был назначен на должность, включенную в перечень должностей, замещение которых предусматривает представление сведений, однако впоследствии участия в СВО не принял, обязанность представить сведения *не возникает*.

В-пятых, граждане Российской Федерации, обязанные представлять сведения в отношении своих супругов (супругов), *не представляют* такие сведения, если их супруги на дату представления сведений:

- 1) являются участниками СВО, в том числе когда-либо ранее принимали участие в СВО или непосредственно выполняли задачи, связанные с проведением СВО, на территории новых регионов и на территории Украины;
- 2) командированы для выполнения задач в новых регионах;
- 3) являются мобилизованными лицами;
- 4) являются добровольцами.

Важно знать, что *участник СВО* или *командированное лицо*, получившие такой статус по предыдущему месту прохождения службы или месту работы и впоследствии уволившись, при поступлении на государственную или муниципальную службу, назначении на государственную или муниципальную должность или при приеме на работу *будут обязаны вновь представить сведения*.

Более подробно соблюдение отдельными категориями граждан ограничений, запретов и выполнении обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, рассмотрено в Инструктивно-методических материалах Минтруда России по вопросам реализации Указа № 968.

Результаты анализа развития национальной антикоррупционной политики указывают, что существующая система организационных мер и юридических гарантий по обеспечению соблюдения ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, постепенно унифицирует свои требования и в отношении новых регионов.

В настоящее время *командированные лица и участники СВО* (за исключением мобилизованных) уже обязаны принимать любые возможные меры, направленные на соблюдение требований, связанных с урегулированием конфликта интересов, пусть даже они не должны уведомлять о его наличии или возможности возникновения.

Таким образом, Указ № 968 предполагает наличие знаний о требованиях антикоррупционного законодательства у всех перечисленных в нем категорий граждан, что еще раз подтверждает актуальность представленных в пособии знаний.

Заключение

На страницах данного пособия последовательно рассмотрены формы проявления коррупции, предпринимаемые государством и обществом меры по борьбе с ней, место и роль органов публичной власти и правоохранительных органов в организации противодействия коррупции, а также особенности применения антикоррупционных стандартов на территории новых регионов.

Несмотря на то, что Национальная стратегия противодействия коррупции в Российской Федерации¹²⁷ представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе, последовательно реализуемую органами публичной власти, институтами гражданского общества, организациями и гражданами, отсутствие четкого понимания основополагающих принципов этой работы способно не только дискредитировать деятельность органов публичной власти в данной сфере, но и снизить положительный эффект от реализации антикоррупционных мер.

Залогом успешной реализации мер по противодействию коррупции в нашей стране является формирование у сотрудников органов публичной власти и иных лиц знания о вреде коррупции и ответственности каждого причастного к коррупционным проявлениям, а также понимания причин появления антикоррупционных стандартов и необходимости их безукоризненного исполнения в своей профессиональной деятельности.

Надеемся, что изучение данного пособия позволило нашим читателям сформировать целостное представление о противодействии коррупции в России и найти ответы на большинство возникавших у них вопросов.

¹²⁷ См. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

С. Ю. Суйков

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
КОРРУПЦИИ**

Учебное пособие

Подписано в печать 25.09.2023. Формат 60x84/16

Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 7,3. Тираж 6000 экз. Заказ №

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

Сайт: www.chpd.ru, E-mail: sales@chpd.ru, тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфычъ».

Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: te@kanet.ru

ISBN 978-5-6050717-3-0