

Комиссия по координации работы
по противодействию коррупции в Республике Татарстан

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ФОРМИРОВАНИЯ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ
СТАНДАРТОВ И ИХ ПРИМЕНЕНИЯ**

Материалы всероссийской научно-практической конференции

31 мая 2017 года

г. Казань

Издатель:

Комиссия по координации работы по противодействию коррупции
в Республике Татарстан

Редакционная коллегия:

Белинский Виталий Владимирович референт Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции

Бадрутдинов Марс Сарымович начальник Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики

Гущин Иван Николаевич заместитель начальника Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики

Панкратов Алексей Юрьевич заведующий организационным отделом Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики

Ильдарханова-Балчиклы Гузель Ильдусовна главный советник организационного отдела Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики

Галиев Ленар Мирзанурович директор Центра экономического и инновационного развития ФГБОУ ВО «Набережночелнинский государственный педагогический университет»

Кирушин Кирилл Радикович редактор ФГБОУ ВО «Набережночелнинский государственный педагогический университет»

Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы всероссийской научно-практической конференции (Казань, 31 мая 2017г.). – Казань, 2017. – 290 с.

Настоящий сборник издан по итогам проведения 31 мая 2017 года в г.Казани Всероссийской научно-практической конференции по актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения в субъектах Российской Федерации. Указанное мероприятие организовано в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 №147. В конференции приняли участие представители органов власти из 60 субъектов Российской Федерации, научных и образовательных организаций, средств массовой информации.

Сборник содержит материалы выступлений, прозвучавших на конференции, научные статьи и предназначен для лиц, ответственных за противодействие коррупции, представителей науки и образования, а так же общественных деятелей и журналистов.

Оригинал-макет подготовлен Набережночелнинским государственным педагогическим университетом, 423806, Республика Татарстан, г. Набережные Челны, ул. Низаметдинова, 28, (8552) 46–97–74.

СОДЕРЖАНИЕ

Минниханов Рустам Нургалеевич - Президент Республики Татарстан <i>Вступительное слово</i>	8
Белинский Виталий Владимирович - референт Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции <i>Основные направления реализации антикоррупционной политики</i>	10
Хабриева Талия Ярулловна - директор института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации <i>Антикоррупционное законодательство: категорирование, систематизация и применение</i>	15
Баснак Дмитрий Валерьевич - директор Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации <i>Актуальные аспекты реализации антикоррупционных стандартов на государственной и муниципальной службе и в организациях</i>	22
Давыдов Александр Александрович - помощник полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе <i>О реализации государственной антикоррупционной политики в регионах Приволжского федерального округа</i>	26
Русецкий Александр Евгеньевич - начальник Управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации <i>Актуальные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции</i>	30
Бадрутдинов Марс Сарымович - начальник Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики <i>Реализация антикоррупционных стандартов: опыт Республики Татарстан</i>	36

РАЗДЕЛ 1. СИСТЕМА АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

Вафин Эдуард Яфасович - управляющий Отделением Пенсионного Фонда России по Республике Татарстан <i>Совершенствование системы антикоррупционных стандартов в отделении ПФР по Республике Татарстан</i>	44
Гимазетдинов Дамир Рифкатович - кандидат юридических наук, доцент ФГБОУ ВО «Ижевский государственный технический университет имени М.Т. Калашникова» <i>Пробел стандарта, создающий дефиниционный вакуум антикоррупционного вокабулярия российского законодательства</i>	48
Говоров Александр Владимирович - начальник Управления по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента общественной безопасности города Севастополя <i>О некоторых проблемах соотношения антикоррупционных и гражданско-правовых норм</i>	53
Епихин Александр Юрьевич - доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Казанского (Приволжского) федерального университета <i>Совершенствование института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов как эффективного средства противодействия коррупции</i>	58
Илий Сергей Кириллович - заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции НИИ	

Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации <i>Основные ограничения, запреты и обязанности, предусмотренные антикоррупционным законодательством, как инструмент предупреждения и выявления факторов коррупции.....</i>	62
Михайлов Валентин Иванович - заместитель директора Департамента по взаимодействию с органами государственной власти Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» <i>О некоторых теоретических и практических вопросах совершенствования нормативного и правового оформления антикоррупционных стандартов.....</i>	70
Нескородов Борис Николаевич - доцент кафедры административно-правовых дисциплин, Владимирский филиал РАНХиГС при Президенте РФ, кандидат юридических наук <i>Антикоррупционные стандарты применительно к кадровой политике: проблемы и перспективы.....</i>	83
Плотников Александр Владимирович - начальник отдела стандартов организации деятельности Счетной палаты Российской Федерации Департамента методологического обеспечения деятельности Счетной палаты Российской Федерации и осуществления внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля) <i>Деятельность Счетной палаты Российской Федерации по противодействию коррупции в рамках проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.....</i>	89
Пономарев Андрей Анатольевич - главный советник Департамента по вопросам правоохранительной деятельности, обороны и безопасности Аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, кандидат юридических наук <i>О реализации пилотных антикоррупционных проектов в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского федерального округа.....</i>	93
Сидоренко Элина Леонидовна - профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики ФГОБУ ВПО «Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» <i>К вопросу о гармонизации российской уголовной политики в сфере предупреждения коррупции.....</i>	97
Соколов Вадим Вячеславович - руководитель Администрации Губернатора и Правительства Орловской области <i>Организационно-правовые аспекты реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе Орловской области.....</i>	103

РАЗДЕЛ 2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ИХ СОБЛЮДЕНИЕ

Антонова Нана Алиевна - доктор юридических наук, доцент, Тверской государственный университет <i>Антикоррупционный стандарт как элемент статуса лица, осуществляющего публичную функцию.....</i>	109
Бикеев Игорь Измаилович - первый проректор, проректор по научной работе, профессор кафедры уголовного права и процесса Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова, председатель наблюдательного совета НИИ противодействия коррупции <i>Содержание и формы личной заинтересованности как основания уведомления о конфликте интересов.....</i>	115
Вдовкин Константин Вячеславович - начальник отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Губернатора Брянской области и Правительства Брянской области <i>Особенности получения гражданином, замещающим должность государственной службы, согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов на заключение трудового или гражданско-правового договора.....</i>	119

Иванов Артём Вячеславович - исполняющий обязанности начальника управления по противодействию коррупции Правительства Ярославской области <i>Антикоррупционный аудит как система оценки эффективности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службе.....</i>	<i>125</i>
Костенников Михаил Валерьевич - доктор юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России <i>Об антикоррупционных стандартах служебного поведения государственных служащих.....</i>	<i>128</i>
Лопашенко Наталья Александровна - профессор, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, директор Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, доктор юридических наук <i>Уголовно-правовое реагирование на нарушение антикоррупционных стандартов: проблемы уголовной политики и правоприменения.....</i>	<i>132</i>
Малеванова Юлия Викторовна - доцент кафедры административного и финансового права, ведущий научный сотрудник Центра научных исследований Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюст России), кандидат юридических наук, доцент <i>Некоторые аспекты внедрения антикоррупционных стандартов, регламентирующих вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе.....</i>	<i>141</i>
Муллин Рамиль Хамзович - глава Муслюмовского муниципального района Республики Татарстан <i>Проблемы формирования антикоррупционных стандартов при деятельности органов местного самоуправления.....</i>	<i>146</i>
Осин Александр Александрович - заместитель начальника отдела по профилактике коррупционных правонарушений Администрации Губернатора Калужской области <i>Об организации тестирования государственных и муниципальных служащих Калужской области на знание законодательства о противодействии коррупции.....</i>	<i>148</i>
Родин Алексей Борисович - временно исполняющий обязанности руководителя аппарата Правительства Калининградской области <i>Особенности реализации антикоррупционных стандартов в органах местного самоуправления Калининградской области.....</i>	<i>152</i>

РАЗДЕЛ 3. ВНЕДРЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЯХ (КОМПАНИЯХ), ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ КОМПАНИЯХ, ФОНДАХ, И ИНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Астанин Виктор Викторович - заместитель директора по научной и учебной работе Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор <i>Резервы развития антикоррупционных комплаенс систем в России.....</i>	<i>158</i>
Бирюков Павел Николаевич - заведующий кафедрой международного и европейского права Воронежский государственный университет, доктор юридических наук, профессор <i>Уголовная ответственность компаний как мера антикоррупционного характера: зарубежный опыт.....</i>	<i>162</i>
Верютин Владимир Николаевич - руководитель направления по противодействию коррупции Департамента безопасности Государственной корпорации «Ростех» <i>Отдельные аспекты проведения мониторинга реализации мер по противодействию коррупции в Государственной корпорации «Ростех» и ее организациях.....</i>	<i>167</i>
Латыпова Екатерина Олеговна - ведущий советник Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития Российской Федерации <i>О вовлечении бизнес-сообщества в работу по предупреждению коррупции.....</i>	<i>176</i>
Спасов Виктор Александрович - руководитель службы комплаенс ПАО «КАМАЗ»	

Внедрение антикоррупционных системы на примере «КАМАЗа» и ее влияние на бизнес компании.....181

Хайруллин Рустем Наилевич - генеральный директор
ГАОУЗ «МКДЦ», доктор медицинских наук
Антикоррупционный справочник МКДЦ как инструмент повышения грамотности и правосознания специалистов медицинского учреждения.....187

Хакимянова Гульчачак Рафаэлевна - юристконсульт, Государственное автономное учреждение социального обслуживания «Комплексный центр социального обслуживания населения в городском округе «город Казань»
Внедрение антикоррупционных стандартов в Государственном автономном учреждении социального обслуживания «Комплексный центр социального обслуживания населения в городском округе «город Казань».....189

Шамилов Ильдар Асхатович - заместитель генерального директора ПАО «КАМАЗ» по безопасности
Успешные антикоррупционные комплаенс практики.....194

РАЗДЕЛ 4. РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Абелов Петр Оганесович - заместитель начальника Управления по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции Администрации Главы Республики Мордовия
Реализация антикоррупционных стандартов при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в республике Мордовия.....196

Багаутдинов Флер Нуретдинович - заведующий кафедрой прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве, доктор юридических наук, Казанский юридический институт (филиал) ФГКОУ ВО «Академии» Генеральной прокуратуры Российской Федерации
Проблемы антикоррупционных стандартов применительно к деятельности юридических лиц.....204

Бурганова Г.В. - ассистент кафедры уголовного процесса и криминалистики Казанского (Приволжского) федерального университета;
Фатхутдинова А.С. - преподаватель социально-правовых дисциплин Казанского техникума информационных технологий и связи
О некоторых проблемах совершенствования антикоррупционного законодательства при осуществлении государственных закупок.....210

Пигунов Владислав Владимирович - заместитель руководителя управления по профилактике коррупционных и иных правонарушений Правительства Воронежской области
О профилактике коррупционных проявлений в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.....217

РАЗДЕЛ 5. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ КАК СПОСОБ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ, ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МИРОВОЗЗРЕНИЯ И ПОПУЛЯРИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ

Абдыкаримов Оралбай Абдыкаримович - председатель Общенационального Движения против коррупции «Жанару» (Республика Казахстан)
Об опыте работы Общенационального движения против коррупции «ЖАНАРУ».....222

Бабуркин Сергей Александрович - уполномоченный по правам человека в Ярославской области, доктор политических наук, профессор.

Епархина Ольга Валерьевна - доцент кафедры социологии и политологии

ЯГПУ им. К.Д.Ушинского, кандидат политических наук
Исследования восприятия коррупции как ориентир для формирования антикоррупционных стандартов.....226

Габдрахманова Гульнара Закариевна - заместитель министра, руководитель Департамента надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан
Введение единого антикоррупционного образования и стандарта в сфере образования: актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов.....230

Дамм Ирина Александровна - ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет», кандидат юридических наук
Состояние антикоррупционных стандартов поведения в сфере образования.....236

Евлахов Александр Александрович - заместитель председателя Правления Общества «Знание», шеф-редактор журнала «Новые Знания»
Антикоррупционное просвещение государственных и муниципальных служащих: общие подходы и специфика целевой группы.....241

Ильдарханова-Балчиклы Гузель Ильдусовна - главный советник организационного отдела Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, кандидат педагогических наук
Реализация права на получение бесплатного образования путем внедрения антикоррупционных стандартов поведения участников образовательных отношений.....246

Кабанов Павел Александрович - профессор кафедры криминологии, доктор юридических наук, профессор, Казанский инновационный университет имени В.Г. Тимирязова, директор НИИ противодействия коррупции
Антикоррупционное просвещение как инструмент противодействия коррупции: понятие и содержание.....253

Костромин Виктор Анатольевич - председатель центрального совета Общероссийской общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти»
Участие общественных объединений в антикоррупционном просвещении как способ правового воспитания, формирования антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционных стандартов поведения.....264

Сыманюк Эльвира Эвальдовна - заведующий кафедрой общей и социальной психологии Департамента психологии Уральского федерального университета, доктор психологических наук, профессор
Психологические предикторы антикоррупционной устойчивости личности.....266

Фортыгина Елена Сергеевна - начальник отдела нормотворческой и аналитической деятельности, методического обеспечения Комитета по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Тамбовской области
Организация антикоррупционного просвещения в Тамбовской области как способ популяризации антикоррупционных стандартов поведения.....270

Халиуллин Адель Ильфатович - научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
Некоторые особенности надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие при расследовании по уголовным делам о коррупционных преступлениях.....274

Халиуллина Ляля Гарафиевна - старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции, Прокуратура Российской Федерации в системе координат противодействия коррупции
Прокуратура Российской Федерации в системе координат противодействия коррупции.....276

ФОТОРЕПОРТАЖ С КОНФЕРЕНЦИИ

Фоторепортаж.....283

РЕЗОЛЮЦИЯ

Итоги научно-практической конференции по актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения (31 мая 2017 г., г. Казань).....288



Минниханов Рустам Нургалиевич,
Президент Республики Татарстан

Для нас было большой честью принимать у себя такое масштабное мероприятие, посвященное вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения, в котором приняли участие представители органов власти из 60 субъектов Российской Федерации, научных и образовательных организаций, средств массовой информации.

В современных условиях, как никогда, актуально создание благоприятных условий для развития экономики; развитие конкуренции; реализация инвестиционных проектов; ориентация на инновационную промышленность.

Однако, учитывая масштабы распространения коррупции, которая подрывает доверие как граждан, так и наших государств-партнеров, назрела необходимость принятия дополнительных мер для противодействия данному явлению.

Вирусом коррупции сегодня заражена не только система властных структур, но и бизнес, в т.ч. крупный, который находится под патронатом государства.

Необходимы радикальные меры в виде жестких стандартов, которые

включают в себя как уголовно-процессуальные, так и административные методы. Вплоть до освобождения от выполнения обязанностей руководителей предприятий, где есть государственная доля участия.

В Татарстане такую работу уже начали путем внесения изменений в уставы предприятий и трудовые договоры с руководителями. Кроме того, крупные компании республики уже с 2014г. приняли стандарты антикоррупционной политики.

Татарстан – регион, который планомерно идет по пути инновационного развития. Слаженная работа наших предприятий позволяет сохранить показатели в ключевых секторах экономики. По итогам 2016 г.:

- объем валового регионального продукта вырос на 2,5% (1 944,1 млрд. руб.);
- объем промышленного производства увеличился на 3,6% (1 966,5 млрд. руб.);
- объем инвестиций в основной капитал сохранился на уровне прошлого года (658,5 млрд. руб.).
- 2-й год подряд республика стано-

вится лидером Национального рейтинга по обеспечению благоприятного инвестиционного климата.

В числе приоритетов на протяжении ряда лет остаются развитие высокотехнологичных производств и повышение инвестиционной привлекательности. Мы стремимся быть конкурентоспособными, выстраивать эффективную и сильную экономику в интересах государства и комфортной жизни населения. Эти задачи не решить в условиях коррупции, которая угрожает национальной безопасности.

Понимая важность данной работы, Татарстан уже в 2005 году разработал и последовательно реализует стратегию антикоррупционной политики.

Среди ее ключевых направлений стоит выделить:

- повышение прозрачности государственного управления;
- стандартизацию большинства процедур по оказанию государственных и муниципальных услуг;
- привлечение жителей к общественному надзору и контролю над деятельностью органов власти.

Основной упор в реализации антикоррупционной политики республики сделан на электронные технологии - в частности - информационную систему «Открытый Татарстан», которая помогает придать гласность проблемам татарстанцев, выявлять коррупционные риски, предотвращать негативные последствия правонарушений.

Ключевым элементом в этой работе остается участие населения. Крайне важно повышать правовую грамотность людей. С этой целью в Татарстане реализуется цикл передач, нацеленных на разъяснение законодательных прав, проводится конкурс журналистских работ на тему борьбы с коррупцией, ведется социологический мониторинг мнения населения о состоянии коррупции и эффективности принимаемых мер.

Однако мир не стоит на месте и традиционные меры не всегда срабатывают. Наша задача – противостоять коррупции всеми доступными средствами.

Уверен, конференция поможет в этой важной и очень нужной работе.



Белинский Виталий Владимирович,
референт Управления Президента
Российской Федерации по вопросам
противодействия коррупции

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

От имени Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции рад приветствовать участников Всероссийской научно-практической конференции. Уже второй раз в соответствии с утвержденным Президентом Российской Федерации Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы органы государственной власти Республики Татарстан собирают представителей науки, экспертно-представителей правоохранительных, контрольно-надзорных органов, для обсуждения актуальных вопросов противодействия коррупции, обмена мнениями и опытом реализации антикоррупционных мер.

Состав участников конференции свидетельствует о высоком уровне профессионального интереса к вопросам противодействия коррупции и к вынесенной на обсуждение тематике формирования антикоррупционных стандартов.

В зале представлены представители

многих региональных антикоррупционных органов, подразделений органов государственной власти и государственных корпораций. Эти органы и подразделения составляют ядро организационной основы реализации антикоррупционной политики. Более 62% работников этих подразделений имеют стаж работы более 3 лет. Мы тесно общаемся с ними, наблюдаем, как ощутимо нарабатывается опыт, появляются эффективные передовые практики реализации норм законодательства о противодействия коррупции. Наблюдается тенденция повышения эффективности проведения проверочных мероприятий. На фоне снижения количества проведенных проверок (более чем на четверть) выявлением коррупционных правонарушений завершается каждая четвертая проверка. На 30% увеличилось количество вопросов, вынесенных на рассмотрение антикоррупционных комиссий.

Отечественная система антикоррупционных стандартов сформировалась с учетом международно-правовых ориен-

тиров. Доминирование соответствующей модели поведения обеспечивается посредством системы запретов, ограничений и дозволений. Антикоррупционный механизм учитывает специфику отечественной правовой системы, исторические и иные реалии. Но самым важным качеством следует назвать его постоянное совершенствование. Идет постоянное плановое выполнение задач, предусмотренных в Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы.

Отмечаются позитивные сдвиги в оценке уровня коррупции населением, когда прозрачность процедур и четкие регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг существенно сужают возможности для коррупции.

По мере появления новых технологий, развития общественных и экономических отношений, появляются новые коррупционные риски, изменяются формы и механизмы коррупционных правонарушений, сферы, которые требуют повышенного внимания (так в настоящее время эксперты обозначают - здравоохранения, образования, ЖКХ, сферу закупок, контрольно-надзорную деятельность).

Возрастает важность изучения коррупции как явления и коррупционных механизмов, адекватной оценки имеющихся инструментов, направленных на изменение норм социального поведения. Результаты практической деятельности и новые вызовы являются объектом анализа и научного осмысления. Координация этой работы обеспечивается Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Правоприменительный процесс, рассмотрение конкретных жизненных ситуаций и принятие решений, ответственных решений, способных затронуть карьеру и судьбу конкретного лица, закономерно сопровождаются появлением вопросов, свя-

занных с правильным толкованием норм, определением подходов к их реализации.

Так, в настоящее время расширилась область распространения антикоррупционных стандартов. Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ, который был инициирован Президентом Российской Федерации, в антикоррупционное законодательство были внесены поправки направленные на формирование единой антикоррупционной вертикали во всех органах и ветвях власти.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) предоставлены полномочия по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности и отдельные должности муниципальной службы.

Появление этой новеллы не случайно. В рамках рассмотрения обращений, при анализе судебной практики, неоднократно выявлялись ситуации, когда глава муниципального образования нарушал антикоррупционные стандарты. По данным фактам проводились проверки антикоррупционными органами, главы субъектов, органы прокуратуры вносили предложения в местные советы депутатов о выдвигании инициативы об удалении такого лица в отставку. Нередко представителями муниципальными органами принимались решения не выдвигать такие инициативы, что соответственно подрывало авторитет органов местного самоуправления.

В настоящее время субъектами Российской Федерации принимаются правовые, организационные, кадровые и иные решения, направленные на создание условий для обеспечения представления отдельными категориями должностных лиц органов местного самоуправления сведе-



ний о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки их достоверности и полноты. Осуществляется выработка оптимальных механизмов, учитывающих региональную специфику, различные технические возможности.

Выстраивание новой системы представления сведений требует как принятия соответствующих законодательных актов субъектов Российской Федерации, так и значительного количества организационных мероприятий.

В связи с этим возник ряд вопросов: Распространяются ли требования закона на декларационную кампанию этого года. Действует ли до принятия законов субъекта прежний порядок?

В этой связи необходимо исходить из того, что, согласно внесенным изменениям, сведения предоставляются высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Таким образом, исполнение указанной обязанности обусловлено наличием закона субъекта Российской Федерации, регламентирующего порядок предоставления сведений.

Антикоррупционные органы субъектов принимают активное участие в выработке оптимальных механизмов реализации положений закона. К нам поступают интересные предложения, есть и вопросы, требующие детальной проработки.

Значительная работа предстоит антикоррупционным подразделениям государственных корпораций и их дочерних обществ по мере реализации предложений о распространении на их работников антикоррупционных стандартов, подготовленных во исполнение Национального плана противодействия коррупции на 2016-2016 г.

На площадке конференции хотелось

бы обменяться мнениями по вопросам реализации новаций: каковы оптимальные механизмы сбора сведений, вопросы их анализа, регламентации проверок, обращения в суд, привлечения к ответственности.

Профессиональное сообщество лиц, осуществляющих деятельность в области противодействия коррупции, наращивает свой потенциал, генерирует идеи.

По итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в регионы направлялось обобщение практики организации антикоррупционной работы в Республики Татарстан. Заслуживает внимания опыт Тульской области, ряда других субъектов по использованию при сборе сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, специального программного обеспечения.

В Свердловской области организовано размещение сведений на сайте регионального органа, а органы местного самоуправления делают гиперссылку на указанные сведения со своих сайтов.

Для работы с регионами и взаимодействия с органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Управлении сформирована специальная группа. Эксперты, члены нашего совета, всегда с готовностью отзываются на предложения обсудить актуальную тематику.

К числу таких вопросов относится и конфликт интересов. Антикоррупционные органы и подразделения призваны выполнять важную функцию: оказывать помощь должностным лицам в согласовании общественных и частных интересов, помогать им вести себя так, чтобы соответствовать требованиям закона, ожиданиям общества.

Институт конфликта интересов, который охватывает широкий круг лиц, является эффективным механизмом обеспечения такого соответствия.

Несмотря на видимую простоту, как оказалось, это одно из наиболее сложных и многозначных понятий. Необходимо отличать ситуацию возможности возникновения конфликта интересов и ситуацию имеющего места конфликта.

Ни один случай влияния заинтересованности на исполнение должностных (служебных) обязанностей не должен оставаться без внимания. С другой стороны, мы должны принимать неформальные, взвешенные решения.

В прошлом году более 7000 служащих уведомили о возможном конфликте интересов. Стали выявляться факты возникновения конфликта интересов. По результатам их проведения около тысячи четырехсот человек были привлечены к ответственности, около двухсот уволены.

Конечно, это еще очень мало. Работники специализированных органов и подразделений ориентированы на профилактику конфликта интересов. Здесь необходима активность и наступательность.

Заслуживает внимания работа, проведенная в Ленинградской области. Органам местного самоуправления было рекомендовано организовать и провести работу, направленную на выявление родственников (свойственников) муниципальных служащих, являющихся работниками администраций муниципальных образований области, в муниципальных организациях. Обобщив и проанализировав полученную информацию, по каждому выявленному случаю, содержащему признаки возникновения конфликта интересов были назначены и проведены проверки.

Национальным планом противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы и поручениями Президента Российской Федерации предусмотрен значительный объем мероприятий, направленных на активизацию работы по данному направлению. Рассматривается вопрос о предоставлении антикоррупционным структурам дополнительных полномочий по направле-

нию запросов в отношении определенного круга лиц.

Но, прежде всего, необходимо организовать информирование служащих и работников о том, что такое конфликт интересов и каковы их обязанности по его предотвращению и урегулированию, вести активную разъяснительную работу, с привлечением антикоррупционных общественных организаций.

Одним из элементов профилактики и важнейшим антикоррупционным стандартом является институт декларирования кандидатами и служащими своих доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера. Несмотря на дискуссии об эффективности анализа сведений, он доказал свою востребованность.

За последние три года наметились положительные тенденции повышения качества работы со сведениями о доходах и со стороны лиц, обязанных предоставлять сведения и со стороны антикоррупционных органов. На семь процентов сократилось количество лиц, привлеченных к ответственности за нарушения, связанных с предоставлением сведений. Именно их анализ стал главным инструментом служб профилактики.

Вместе с тем, большинство выявляемых нарушений носят формальный характер, касаются несоблюдения процедур, правил заполнения справок. Не снижая требований в работе с декларациями, следует ориентироваться на реальные результаты. Информация, которая черпается из справок должна использоваться для обеспечения контроля за соблюдением иных антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей. Развитие информационных технологий подсказывает направления развития механизмов анализа сведений, алгоритмизации, автоматизации процессов анализа, а в перспективе, возможно, и сбора.

Прорабатывается вопрос о регламентации особенностей анализа сведений,



поступающих в соответствии с законодательством о противодействии коррупции. Представляется, что при этом должны быть закреплены полномочия, запрашивать и получать необходимую информацию, с соблюдением положений законодательства о государственной, налоговой, банковской и иной охраняемой законом тайне.

Случаи недобросовестного исполнения действующего антикоррупционного законодательства, к сожалению, не редкость. Имеет место представление неполных, недостоверных сведений о доходах, расходах и имуществе; не уведомление о возможном конфликте интересов, и о получении подарков и др.

Вместе с тем, как правило, руководители не принимают жестких дисциплинарных решений, соответствующих тяжести нарушения закона, что порождает повторность этих же нарушений.

Возникает вопрос адекватности мер юридической ответственности за выявленные нарушения антикоррупционного законодательства, который часто звучит при проведении проверок организации антикоррупционной деятельности.

Одновременно, с целью оптимизации механизмов привлечения к дисциплинарной ответственности можно рассмотреть вопрос об упрощенном порядке, в случаях незначительного нарушения, когда служащий сам его признает и очевидно отсутствия необходимости проведения проверки.

Имеется еще ряд вопросов, который можно было бы обсудить:

1. оптимизации деятельности комиссий на муниципальном уровне;
2. унификации прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных и муниципальных служащих, а также для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности Российской Федерации.

Противодействие коррупции - это не

компания, и, как было отмечено Президентом Российской Федерации, не шоу. Вопросы борьбы с коррупцией должны быть постоянно в центре внимания¹.

Российское антикоррупционное законодательство содержит немало действенных и эффективных мер. Их содержание и результаты применения необходимо доводить до сведения общества. Ведь успех в борьбе с коррупцией предполагает формирование нетерпимости к коррупции в обществе, обеспечение широкой общественной поддержки. Представители общественности, НКО должны принимать самое активное участие в работе по разъяснению антикоррупционных стандартов и выявлению случаев их несоблюдения. При этом нельзя допускать противопоставления государству. Тематика борьбы с коррупцией не должна использоваться в узкокорыстных политических целях.

Распространение в доступной форме знаний о социально-правовой природе, формах существования и негативных последствиях коррупционных правонарушений, преодоление сложившихся в обществе стереотипов – приоритетное направление профилактической работы.

В завершении хотел бы пожелать присутствующим успехов в работе и антикоррупционной деятельности.

Вопросы реализации конкретных антикоррупционных стандартов необходимо рассматривать в комплексе, соотносить их с основополагающими задачами антикоррупционной деятельности. Четкое соблюдение антикоррупционных стандартов позволяет устранить условия совершения коррупционных правонарушений, помочь государственному и муниципальному служащему эффективно выполнять свои обязанности функции, и, в конечном счете, – обеспечить защиту интересов и реализацию прав наших граждан.

1. Пленарное заседание «Человек в Арктике» 30 марта 2017 г.

Хабриева Талия Ярулловна,
директор института
законодательства
и сравнительного
правоведения при
Правительстве Российской
Федерации



АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: КАТЕГОРИРОВАНИЕ, СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И ПРИМЕНЕНИЕ

Вопросы борьбы с коррупцией все чаще становятся объектом научного анализа, что подтверждается не только увеличением числа доктринальных изысканий данной предметной сферы, но и повышенным общественным вниманием к результатам антикоррупционных исследований. В широком общественном сознании противодействие и борьба с коррупцией связываются с громкими акциями правоохранительных органов, получающих отражение в кадрах новостных хроник телевизионных каналов, громких разоблачительных статьях в прессе.

На этом фоне, во многом, рутинная научная работа по анализу законодательных текстов и иных нормативных правовых актов, правоприменительной практики, статистики, результатов социологических опросов и т.д. выглядит не столь значительной. Что тут изучать, когда следует выявлять и привлекать к ответственности коррупционеров! Такой тривиальный шаблон иногда проникает даже в созна-

ние политических, экономических и интеллектуальных элит.

Но задача науки – не бороться с пред-
рассудками, а продолжить поиск тонкой
настройки правовых основ государствен-
ной антикоррупционной политики, обще-
ственных запросов и императивов право-
порядка с тем, чтобы эта политика укреп-
ляла устои нашего общества и позволяла
преодолевать максимально эффективны-
ми средствами коррупционную угрозу. С
этих позиций хотелось бы поделиться не-
которыми соображениями о нынешнем
этапе борьбы с коррупцией и задачами ее
научного сопровождения.

Роль науки в реализации государственной антикоррупционной политики

Нельзя не отметить позитивную обще-
мировую тенденцию в антикоррупцион-
ном правовом регулировании, подтверж-
дающую признание роли науки в поиске
оптимальных решений проблемы борьбы



с коррупцией, а также постепенное расширение научных основ разработки и реализации государственной антикоррупционной политики.

Конвенция ООН против коррупции от 2003 г., сформулировавшая и закрепившая на универсальном уровне международные антикоррупционные стандарты, в статье 60 прямо предусматривает проведение исследований и разработок, касающихся видов, причин, последствий и издержек коррупции в государствах-участниках.

Вместе с тем, несмотря на заметный прогресс в единении международного сообщества в вопросах борьбы с коррупцией это не нашло отражения практически во всех региональных антикоррупционных конвенциях. Например, в конвенциях Совета Европы, научная повестка практически не отражена, что объясняется тем, что они принимались в 90-е годы прошлого столетия и были посвящены регулированию лишь отдельных вопросов борьбы с коррупцией (уголовной и гражданской ответственности за коррупцию и т.д.). Несмотря на это, по нашему мнению, данный факт свидетельствует о наличии значительного пробела в международно-правовой регуляции противодействия коррупции.

Международно-правовое требование о проведении специальных научных исследований получает воплощение в национальных правовых актах. Например, в статье 5 «Система мер борьбы с коррупцией» нового Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» закреплена норма о проведении «криминологических исследований коррупционной преступности в целях ее оценки и прогноза для выявления предпосылок и причин коррупции и своевременного принятия эффективных мер по ее предупреждению и профилактике».

Стратегия по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Таджикистан от 30 августа 2013 года № 1504, предусматривает периодическое комплексное исследование

состояния коррупции и эффективности мер по предупреждению и борьбе с коррупцией на республиканском и региональном уровнях. При этом основной акцент делается на социологических исследованиях.

В России научные задачи в контексте обеспечения реализации государственной антикоррупционной политики были впервые закреплены в Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 (подпункт «е» пункта 2)).

Отметим одну важную особенность, которая стала характерна для российского подхода – в этом и последующих документах делается акцент на проведении междисциплинарных исследований противодействия коррупции, в рамках которых реализуется методология различных отраслей научного знания.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы, утвержденном Указом Президента РФ от «1» апреля 2016 г. № 147, научная составляющая стала еще более значительной. Наряду с междисциплинарными научными исследованиями (подпункт «з» пункта 1), проведение которых было поручено Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, предусмотрено проведение специальных научных мероприятий. Реализация данных положений Национального плана противодействия коррупции нацелена на решение задачи совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Выработанные на основе анализа правоприменительной практики и с учетом современных тенденций и вызовов в этой сфере результаты научных исследований призваны содействовать более эффективной реализации антикоррупционных стандартов.

Проведение сегодняшней научно-практической конференции, посвященной актуальным вопросам формирования

антикоррупционных стандартов и их применению, предусмотрено пунктом 16 Национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 гг., а участие представителей научной общности свидетельствует о понимании роли науки в поиске путей повышения качества правового регулирования противодействия коррупции.

О выполнении Национального плана противодействия коррупции в части проведения научных исследований

Согласно утвержденному графику, Институт подготовил солидный отчет о проведенной работе по реализации Национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 годы с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Были исследованы вопросы:

1. природы коррупции и форм ее проявления в современном российском обществе;
2. содержания конфликта интересов, его форм и способов урегулирования;
3. контроля над расходами и доходами имущества государства, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;
4. деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации;
5. влияния этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, форм и способов реализации таких норм;
6. повышения эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
7. снижения уровня бытовой коррупции.

Каждая из исследованных проблем имеет, что называется, свои тайны и свои неожиданные решения. Не вдаваясь в подробности, разрешите остановиться на некоторых оттенках такой сложной и многогранной проблемы, с которой сталкиваются практически все заинтересованные в соблюдении антикоррупционных стандартов лица и органы – проблеме **конфликта интересов**.

Понятие конфликта интересов только на первый взгляд кажется ясным, поскольку все знают слова «интерес» и «конфликт». Вместе с тем, правоприменительная практика показывает, что дефиниция конфликта интересов – одно из наиболее сложных и неоднозначных из всех антикоррупционных категорий, встречающихся как в зарубежном, так и в отечественном законодательстве.

В зарубежном законодательстве в настоящее время наблюдаются противоположные тенденции в законодательной регламентации предотвращения и урегулирования интересов. Так, в одних государствах в настоящее время не существует специальных правил относительно регулирования вопросов, связанных с конфликтом интересов, с которыми могут столкнуться парламентарии, судьи и прокуроры (т.е. лица, принимающие ответственные государственные решения). В других государствах правовое регулирование в области конфликта интересов, напротив, является чрезвычайно сложным, либо подвергается частым дополнениям или изменениям. Во втором случае законодатели идут по пути включения таких норм в законы о прозрачности деятельности государственной администрации (например, Испания, Италия, Литва, Словения, Франция и иные государства) либо издают специальные законодательные акты, регламентирующие интересы членов парламента (Шотландия), государственных должностных лиц (Австралия, Чехия, Латвия).

В Сербии, например, такая норма включена в Конституцию 2006 г., а в государствах – участниках СНГ (Азербайд-



жан, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и др.) – в специальные законы о противодействии коррупции.

Следует отметить различие, которое обнаруживается в восприятии конфликта интересов. В законодательстве, как правило, это понятие всегда носит вредоносный и даже коррупционный оттенок. Однако в научной литературе конфликт интересов всегда характеризовался двойственностью, поскольку его результаты могут быть не всегда вредны, а в отдельных случаях и полезны органам власти и организациям.

Таким образом, с неизбежностью возникает вопрос о **необходимости более четкого категорирования используемых в законодательстве понятий, относящихся к конфликту интересов.**

Научные категории в этой сфере должны не только отражать наиболее существенные связи и грани действительности и позволять глубже понимать сущность конфликтующих интересов, но и помогать законодателям отразить возможные ситуации, возникающие в процессе правоприменения. Так, существенной особенностью законодательно установленной дефиниции конфликта интересов является то, что она раскрывается с учетом конкретной ситуации. Понятие конфликта интересов, закрепленное в статье 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является контекстуальным и недостаточно конкретным, несмотря на то, что ему придается антикоррупционный характер.

Так, проблемы в правоприменительной практике вызывает применение понятия **лица, замещающего должность**, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Встают вопросы: является ли перечень таких лиц исчерпывающим? Можно ли относить к таким лицам тех лиц, которые не являются государственными и муниципальными служащими, но предоставляют публично-значимые услуги (аудиторов, нотариусов, оценщиков, арбитражных управляющих, третейских судей и т.д.)?

Представляется, что проще было бы предусмотреть более полное определение лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. При этом можно использовать более универсальное понятие: «должностное лицо, наделенное публичными (либо социально-значимыми) полномочиями».

Согласно действующему законодательству, **конфликт интересов – это ситуация, при которой личная заинтересованность лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.** Оценка надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения обязанностей – довольно тонкое дело.

Это непременно связано с субъективной характеристикой действий (решений) субъекта конфликта интересов, поскольку не существует четко определенных и точных критериев измерения беспристрастности и объективности. Надо заметить, что далеко, не все решения в публичной сфере должны быть прозрачными и открытыми и предполагать возможность такой оценки. В качестве примера можно привести случаи, когда это продиктовано требованиями защиты государственных и общественных интересов.

Представляется, что конфликт интересов должен устанавливаться исключительно на реальности фактов, а не на том, что можно было бы предполагать относительно последствий действий лица, обязанного предпринимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Такой подход может снять вопрос о субъективности оценки, связанной с потенциальностью конфликта интересов.

Много вопросов возникает с оценкой деятельности основного антикоррупционного органа, предназначенного для предотвращения и урегулирования конфликтов интересов - комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государствен-

ных органах и органах местного самоуправления.

По сути, такие комиссии осуществляют процедуру административного разбирательства посредством участия третьей стороны. Важность этой задачи требует от их членов надлежащей квалификации и специальной подготовки. Однако специальное обучение для членов таких комиссий практически не проводится. Кроме того, в законодательстве не содержится требований к количественному составу указанных комиссий, что влечет минимализм в части определения их состава.

Совершенствование действующего законодательства о конфликте интересов, прежде всего важнейшего базового закона в этой сфере – Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года, по нашему мнению, состоит также в том, что необходимо:

1. уточнить определение понятия «личные интересы» с учетом нематериальной, неимущественной заинтересованности и определить порядок декларирования (представления информации) личных интересов такого рода;
2. установить принципы заблаговременного определения того, какие виды личных интересов несовместимы с принятием решений в публичных интересах;
3. определить механизмы, минимизирующие личную заинтересованность в процессе принятия решений;
4. определить процедуры и санкции, применяемые на завершающих стадиях в процессе урегулирования конфликта интересов.

Разумеется, в пределах отведенного времени мне пришлось остановиться лишь на некоторых эпизодах исследования этой важной, но достаточно запутанной проблеме.

Реализация антикоррупционных стандартов в регионах: единство через многообразие

Федеративное устройство нашего го-

сударства определяет особенности отечественного антикоррупционного законодательства. Реализация международных антикоррупционных стандартов в условиях России должна и на деле осуществляется путем разработки и принятия законов и нормативно-правовых актов субъектов федерации и муниципальных нормативных правовых актов. Важно при этом отметить, что антикоррупционные стандарты должны пониматься и применяться единообразно на территории всей страны, вне зависимости от региональных различий. Не могут, например, в Татарстане быть одни стандарты, а в Чечне – другие, во всех регионах должны применяться единые федеральные антикоррупционные стандарты.

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации сформированы правовые основы противодействия коррупции, центральное место в которых отводится специальным законом. В научной литературе отмечались недостатки регионального законодательства на первых этапах его развития. Это несогласованное с федеральным законодательством определение понятий и категорий, нечеткость в определении мер, направлений и принципов противодействия коррупции; дублирование положений нормативных правовых актов федерального уровня в законодательстве субъектов Российской Федерации и др.

Эти и другие подобные ситуации объективно ставили вопрос о необходимости **систематизации антикоррупционного законодательства**.

Так, одно из предложений сводилось к обоснованию разработки **единого антикоррупционного кодекса**, который включал бы положения, затрагивающие федеральный и региональный уровень регулирования. Несмотря на привлекательность данной модели систематизации законодательства и исключения дублирования и несогласованности законодательных актов регионального уровня с федеральным, это предложение не получило поддержки. На данном этапе развития нашего госу-



дарства кодификация антикоррупционного законодательства признана не своевременной по целому ряду причин.

Вторым предложением, которое отражало желание субъектов иметь более или менее унифицированные законодательные акты в сфере противодействия коррупции, была инициатива разработки **федерального закона об основах и принципах законодательства субъектов федерации о противодействии коррупции**. В свое время эта идея не получила должного развития. Как нам представляется – концепция *федерального закона об основах и принципах законодательства субъектов федерации о противодействии коррупции* заслуживает поддержки. Она должна позволить достичь необходимой гармонии в правовом регулировании противодействия коррупции, учесть позитивный опыт передовых регионов, таких как Татарстан.

Конференция не случайно проводится в Республике Татарстан, имеющей наиболее успешный опыт антикоррупционной деятельности, что подтверждается не только успехами в правовом регулировании, но также и привлекательным антикоррупционным климатом. Об этом свидетельствуют положительные результаты реализации четырех республиканских антикоррупционных программ.

В настоящее время в Республике Татарстан реализуется государственная антикоррупционная программа «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015 – 2020 годы».

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, является одним из немногих федеральных научных учреждений, исследования которых систематически охватывают уровень субъектов Российской Федерации. Мы можем с уверенностью констатировать, что за время реализации указанных государственных программ в Республике Татарстан выстроена не имеющая аналогов систе-

ма координации антикоррупционной деятельности в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления. На всех уровнях власти созданы координационные органы в виде комиссий (советов) по противодействию коррупции; определены лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений; созданы комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Особое внимание уделяется выстраиванию системы профилактики коррупции на муниципальном уровне. Так, в муниципальных районах и городских округах назначены помощники глав по вопросам противодействия коррупции; определен четкий круг вопросов, курируемых каждым из перечисленных выше субъектов профилактики коррупции.

Надо заметить, что в Татарстане законодательство о борьбе с коррупцией было принято значительно раньше, нежели чем на федеральном уровне. Так, Закон Республики Татарстан «О противодействии коррупции» был принят более десяти лет назад, на два года раньше Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ.

Многие антикоррупционные законодательные решения, апробированные и разработанные в Республике, были потом учтены при разработке федеральных законов. В настоящее время в Республике сформирована четкая региональная правовая база по борьбе с коррупцией, к антикоррупционной работе привлекаются население и институты гражданского общества и большое внимание этому вопросу уделяет лично Президент Республики Татарстан Рустам Нургалиевич Минниханов. Серьезный акцент сделан на воспитательной работе среди молодежи, на использование информационных технологий, а также на обеспечении прозрачности всех действий по борьбе с коррупцией.

Международно- правовая составляющая антикоррупционной борьбы

Сегодня уже можно уверенно утверждать, что процесс разработки международных антикоррупционных стандартов, начавшийся еще в 50-60-х годах прошлого века, завершен. Этот вывод сделан учеными нашего Института на основе анализа международных договоров, коих принято уже 14, практики их мониторинга международными организациями (ООН, Совет Европы и др.) и специальными международными органами (ГРЕКО)¹. Разумеется, ключевое значение для такого вывода имело принятие Конвенции ООН против коррупции 2003 года, которая за достаточно короткий промежуток времени приобрела действительно универсальный характер (к настоящему времени ее ратифицировало 181 государство из 193 государств-членов ООН).

В настоящее время привлекает внимание проблема имплементации международно-правовых стандартов в этой сфере, что является важной составляющей формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией на национальном уровне. Но уже сейчас очевидно, что достижение необходимой согласованности в огромном массиве международных документов – задача не из легких. Именно поэтому ее решение нуждается в обеспечении координации использования научных ресурсов различных государств на международном уровне противодействия коррупции.

Разумеется, решение проблем имплементации международно-правовых стандартов не может быть найдено исключительно на уровне международного научного сотрудничества и взаимодействия. Россия – федеративное государство, соответственно, у нас имеются особенности имплементации международных стандартов, кроме того, вовлеченность нашего государства в международные интеграци-

онные организации на евразийском и азиатско-тихоокеанском пространстве, а также в БРИКС, требует согласования подходов в рамках данных межгосударственных объединений. Кроме того, хотелось бы обратить внимание на относительно новую международную организацию – Международную антикоррупционную академию, мандат которой предполагает проведение глобальных антикоррупционных исследований и реализацию антикоррупционных образовательных программ для всех регионов мира. Данная международная организация, объединяющая 68 государств-членов и три международных организации, учреждена в 2010 г. по инициативе Управления по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций и Австрийской Республики. Она прошла «младенческий период» становления и сейчас начинает расширять свою деятельность.

Наш Институт стремится поставить Академию на службу интересам противодействия коррупции в нашей стране. В 2014 году мы подписали Соглашение о взаимодействии между Институтом и Международной антикоррупционной академией, которое предусматривает академические и образовательные обмены и сотрудничество в иных формах. Приятно отметить, что декан и исполнительный секретарь Международной антикоррупционной академии Мартин Кройтнер на полях Шестого Евразийского антикоррупционного форума, проходившего на базе Института в апреле текущего года в Москве, предложил серьезно расширить повестку нашего сотрудничества.

Институт, в свою очередь, выдвинул встречные предложения, в частности, в плане дальнейшего развития сотрудничества с Академией Институт предложил совместными усилиями создать площадку в Республике Татарстан для антикоррупционного обучения слушателей из стран СНГ и других субъектов Российской Федерации. Подобное сотрудничество с Международной академией позволит обеспечить самый высокий мировой уровень подготовки качественных специалистов в этой сфере.

¹ Сотрудники Института в течение ряда лет участвуют в мониторинговых миссиях в разных странах.



Баснак Дмитрий Валерьевич,
директор Департамента
государственной политики
в сфере государственной
и муниципальной службы,
противодействия коррупции
Министерства труда и социальной
защиты Российской Федерации

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ЧАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЮ СЛУЖАЩИМИ НОРМ ЭТИКИ

Противодействие коррупции на современном этапе является неотъемлемым элементом, реализуемой государственными органами и организациями, кадровой политики. Антикоррупционные стандарты помимо установленных федеральными законами ограничений, запретов и требований вводят систему этических правил, которыми должны руководствоваться служащие во избежание сомнений в их честности и беспристрастности. Принципы служебного поведения государственных служащих также содержатся в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 и Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренном решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21).

В этой связи вне зависимости от места и времени служащим необходимо учитывать, что их поведение должно всецело соответствовать ограничениям, запретам и требованиям и не допускать поступков, способных вызвать сомнения в их честности и порядочности.

Профессиональная деятельность служащих, замещающих руководящие должности, как правило, носит публичный характер, такие служащие легко узнаваемы. Они непосредственно ассоциируются с государственными (муниципальными) органами, в связи с чем обращают на себя внимание общества, включая средства массовой информации, в том числе и во внеслужебное время.

Служащие, замещающие руководящие должности, своим личным примером формируют правила поведения подчиненных.

Вне зависимости от занимаемой долж-

ности необходимо помнить, что служащий не должен совершать поступки, порочащие его честь и достоинство.

Служащему рекомендуется до совершения какого-либо поступка задуматься о том, как это будет воспринято коллегами по службе, и прислушаться к их профессиональным советам.

При размещении информации в сети Интернет, в том числе в социальных медиа, в личных целях необходимо подходить к данному вопросу осознанно и ответственно. Недопустимо размещение служащим изображений, текстовых, аудио-, видеоматериалов, прямо или косвенно указывающих на его должностной статус, если данное действие не связано с исполнением служебных обязанностей.

Важно помнить, что информация, опубликованная в сети Интернет, может оставаться открытой для доступа неограниченное количество времени и неограниченному кругу лиц.

Предоставление и публичное размещение информации от имени государственного (муниципального) органа имеют право осуществлять только лица, уполномоченные на размещение и предоставление такой информации.

Служащий должен помнить, что его неэтичный поступок, в том числе совершенный во внеслужебное время, может повлечь причинение вреда его репутации, авторитету государственного (муниципального) органа и в целом государственной (муниципальной) службе.

В целях противодействия коррупции и иным правонарушениям служащему рекомендуется руководствоваться в своем поведении при исполнении должностных обязанностей следующими основополагающими морально-этическими ценностями:

- честность;
- беспристрастность.

Служащий при исполнении должностных обязанностей и во внеслужебных

отношениях должен не допускать каких-либо поступков, способных вызвать сомнения в порядочности его действий и тем самым подорвать доверие общества к деятельности государственных (муниципальных) органов.

Неэтичный поступок служащего, в том числе совершенный во внеслужебное время, в случае, если он влечет причинение вреда его репутации, авторитету государственного (муниципального) органа и в целом государственной (муниципальной) службе, может стать предметом рассмотрения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов, что повлечет за собой наступление ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, если данный поступок был связан с использованием его должностного статуса и/или является нарушением установленных ограничений, запретов и требований.

С учетом анализа правоприменительной практики, включая работу комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, служащим рекомендуется исключить возникновение следующих неэтичных поступков:

1. Внеслужебное общение с заинтересованными лицами.

Личные дружеские взаимоотношения, включая встречи в свободное от работы время, с лицами, в отношении которых служащий непосредственно осуществляет функции государственного (муниципального) управления (контрольные и надзорные мероприятия, распределение бюджетных ассигнований или ограниченных ресурсов, осуществление государственных закупок либо выдача лицензий и разрешений и другие функции) способны вызвать обоснованные подозрения у окружающих в необъективности решений, принимаемых в пользу данных лиц.



Служащему не рекомендуется получать подарки или какие-либо иные вознаграждения, в том числе на личных торжественных мероприятиях, от своих друзей или связанных с ними людей, которые одновременно являются лицами, в отношении которых служащий непосредственно осуществляет функции государственного (муниципального) управления. Прием таких подарков может его скомпрометировать и повлечь возникновение сомнений в его честности, беспристрастности и объективности.

Участие в развлекательных мероприятиях, отдых, в том числе за рубежом, в компании лиц, в отношении которых служащий осуществляет функции государственного (муниципального) управления, способны скомпрометировать служащего.

Также необходимо учитывать ситуации, при которых функции государственного (муниципального) управления в отношении лиц, с которыми служащий состоит в дружеских взаимоотношениях, осуществляют подчиненные или подконтрольные служащему должностные лица, в случае если можно сделать вывод что их действия осуществляются в интересах служащего.

2. Использование должностного статуса для получения личных преимуществ.

Служащий не должен использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных (муниципальных) органов, организаций, должностных лиц и граждан при решении вопросов личного характера как для себя, так и в интересах иных лиц.

Служащему не допускается использование служебного удостоверения и иных служебных средств, в том числе, служебного транспорта, а также служебной информации для получения личных преимуществ для себя или иных лиц (например, при взаимодействии с сотрудниками ГИБДД, получении государственных (му-

ниципальных) услуг, преодоления очередей и т.д.).

Неэтичным для служащего при решении вопросов личного характера для себя или в интересах иных лиц является упоминание фамилии, имени, отчества или должности третьих лиц, обладающих политическим или административным влиянием, с целью получения преимущества.

Служащему рекомендуется сообщать супруге (супругу), детям и иным близким родственникам (свойственникам) о недопустимости использования его имени, должности и авторитета для решения вопросов личного характера.

Недопустимым является использование служащим своего должностного статуса для целей, не связанных с осуществлением служебной деятельности, в том числе для рекламы товаров и услуг.

Служащему не следует совершать поступки, позволяющие усомниться в обоснованности или рациональности использования им транспортных средств, средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного (муниципального) имущества, включая передачу их третьим лицам для целей, не связанных с осуществлением должностных обязанностей.

3. Использование имущества, несопоставимого с доходами.

Стоит воздерживаться от безвозмездного получения услуг, результатов выполненных работ, а также от безвозмездного получения имущества, в том числе во временное пользование, от коммерческих и некоммерческих организаций, поскольку получение подарков в виде любой материальной выгоды служащему запрещено.

В служебном поведении необходимо воздерживаться от действий и высказываний, которые могут быть восприняты окружающими как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки.

Дорогое имущество, законность происхождения которого не очевидна, может

восприниматься как полученное в результате злоупотребления своим должностным положением.

Разъяснительная работа.

Государственным (муниципальным) органам рекомендуется на системной основе проводить комплекс разъяснительных мероприятий, направленных на повышение осведомленности служащих, граждан, поступающих на государственную (муниципальную) службу, иных лиц, обращающихся за получением государственных (муниципальных) услуг или взаимодействующих по каким-либо вопросам с государственными (муниципальными) органами, о принципах служебного поведения, которыми должны руководствоваться служащие. Рекомендации по организации проведения разъяснительных мероприятий содержатся в методических материалах Минтруда России по вопросам профилактики коррупции, размещенных на официальном сайте.

Применение мер ответственности.

Неэтичный поступок служащего может быть рассмотрен на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов. По итогам рассмотрения данного вопроса руководителю государственного (муниципального) органа может быть рекомендовано:

- указать служащему на недопустимость совершения неэтичного поступка;
- применить к служащему конкретную меру ответственности, предусмотренную законодательством о государственной (муниципальной) службе и о противодействии коррупции.

Указание служащему на недопустимость совершения неэтичного поступка может выразиться в:

- устном замечании;
- предупреждении о недопустимости совершения неэтичного поступка;
- требовании о публичном извинении.

нии.

По решению руководителя государственного (муниципального) органа указание на недопустимость совершения неэтичного поступка может быть совершено в присутствии иных служащих.

Меры дисциплинарной ответственности, предусмотренные федеральными законами, должны применяться к служащему в случае, если совершение неэтичного поступка повлекло нарушение установленных ограничений, запретов и требований.

Строгость мер ответственности за совершенный служащим неэтичный поступок зависит от объема ущерба, причиненного репутации служащего или авторитету государственного (муниципального) органа. Принципиальное значение имеет анализ поступка служащего на предмет его соответствия ограничениям, запретам и требованиям к служебному поведению исходя из характера, места, времени и обстоятельств его совершения.

Размер аудитории, которой стало известно о совершении служащим неэтичного поступка, увеличивает ущерб, причиненный репутации служащего, авторитету государственного (муниципального) органа.

Государственным (муниципальным) органам рекомендуется учитывать наличие фактов совершения служащим неэтичного поступка, в том числе рассмотренного на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов, при принятии кадровых решений.

Таким образом, внедрение этических норм в антикоррупционные стандарты позволяет служащим на государственном (муниципальном) уровне соответствовать Кодексу этики и антикоррупционного поведения работников в сфере государственной (муниципальной) службы.



Давыдов Александр Александрович,
помощник полномочного
представителя Президента Российской
Федерации в Приволжском
федеральном округе

О РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Как известно, проблема коррупции продолжает оставаться одной из самых острых в работе практически всех государственных и муниципальных органов.

Результаты проведенного ФСО России всероссийского социологического исследования общественного мнения показывают, что уровень коррупции в стране по итогам 2016 года продолжает оставаться высоким.

Согласно данным исследования, каждый седьмой опрошенный россиянин попадал в ситуацию, когда приходилось прибегнуть к неформальному вознаграждению, взятке или подарку. При этом каждый второй респондент подтвердил, что инициатива дачи взятки исходила от чиновника.

Аналогичная ситуация характерна и для Приволжского федерального округа, на территории которого проводится

комплекс антикоррупционных мероприятий.

Так, реализуя задачи, сформулированные в Национальной стратегии и Национальном плане противодействия коррупции, в регионах округа создана необходимая антикоррупционная нормативная база. Принято более 4 тысяч нормативных правовых актов.

Всего в округе по итогам 2016 года в данной сфере принято 4718 нормативных правовых актов (2036 – основных и 2682 – изменяющих):

Пензенская область – 724,
Нижегородская область – 544,
Республика Марий Эл – 497,
Чувашская Республика – 474,
Республика Башкортостан – 436,
Саратовская область – 412,
Самарская область – 380,
Ульяновская область – 240,
Республика Мордовия – 239,

Пермский край – 218,
Республика Татарстан – 192,
Кировская область – 141,
Удмуртская Республика – 135,
Оренбургская область – 86.

В соответствии с одобренным решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции типовым кодексом этики и служебного поведения служащих во всех региональных органах власти и местного самоуправления утверждены соответствующие кодексы этики служебного поведения.

В региональных органах власти внедрен стандарт антикоррупционного поведения государственного служащего, одобренный решением Координационного совета ПФО по государственной кадровой политике.

Стандарт включает в себя перечень обязанностей, исполнение которых минимизирует коррупционные риски, а также свод запретов, ограничений и требований к служебному поведению.

Также в т.г. нами организована работа по исполнению Федерального закона от 03.04.2017 г. № 64-ФЗ в части принятия на региональном и муниципальном уровне необходимых нормативных правовых актов, в т.ч. касающихся проведения антикоррупционных проверок в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, а также глав местных администраций.

Эффективность деятельности субъектов антикоррупционной деятельности рассмотрена на заседании Коллегии по вопросам безопасности при полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе.

Совместными усилиями нам удалось достичь определенных положительных результатов.

В результате принятых мер в 2016 году на 5 % увеличилось количество служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности (с 1722 до 1786 чел.).

Более активно стал применяться институт утраты доверия. В целом по округу число служащих, уволенных по данному основанию, выросло более чем в 10 раз (с 17 чел. в 2015 году до 118 чел. в 2016 году).

За счет активизации антикоррупционного обучения и просвещения служащих наблюдается тенденция повышения эффективности антикоррупционных проверок.

По результатам таких проверок в 2016 году выявлено более двух с половиной тысяч нарушений (2646), в 2015 году – 2566 нарушений).

Кроме того, за последние три года увеличилась численность служащих, обязанных представлять сведения о доходах (в региональных органах власти на 6 %, в муниципальных органах – на 1 %).

Всего в округе выполняют обязанность по представлению сведений о доходах более 23 тысяч региональных государственных служащих и более 52,5 тысяч муниципальных служащих. Это порядка 65 % всех государственных и 78 % муниципальных служащих.

С 2016 года в округе активно заработал институт уведомлений о конфликте интересов.

По итогам прошлого года о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов уведомили 312 государственных и 517 муниципальных служащих.

Более чем в 1,5 раза возросло количество служащих, уведомивших о фактах обращений в целях склонения их к



совершению коррупционных правонарушений (с 22 чел. в 2015 году до 36 чел. в 2016 году).

В связи с проведением соответствующей консультационно-разъяснительной работы по итогам 2016 года в 2 раза увеличилось количество поданных служащими уведомлений о получении подарка (с 137 уведомлений в 2015 году до 303 уведомлений в 2016 году).

Также в 2016 году в Приволжском федеральном округе был осуществлен комплекс мероприятий, направленных на практическую реализацию положений Федерального закона от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный закон предусматривал досрочное прекращение депутатских полномочий за непредставление или несвоевременное представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В ходе этой работы в округе прекращены полномочия 228 депутатов представительных органов местного самоуправления.

Наибольшее количество прекративших полномочия депутатов в Саратовской области – 63, Пермском крае – 34, Республике Мордовия – 30 Нижегородской и Пензенской областях 35 и 21 соответственно.

Следует также отметить положительный опыт работы правоохранительных органов, прокуратуры и региональных органов власти в рамках реализуемых нами пилотных антикоррупционных проектов в отдельных субъектах округа.

Работа эта была начата еще в 2015 году. Впервые такой проект был реализован в Чувашской Республике.

В 2016 году аналогичный проект реализован в Республике Мордовия.

В ходе его выполнения удалось более чем в 3 раза увеличить количество проведенных в этом регионе антикоррупционных проверок (с 44 в 2015 г. до 149 проверок в 2016 г.).

По их результатам к дисциплинарной ответственности привлечен 41 служащий (в 2015 году 29 служащих).

За совершение коррупционных правонарушений прекращены полномочия трех глав местного самоуправления (Нововыселского сельского поселения Zubovo-Полянского района Т., Пурдошанского сельского поселения Темниковского муниципального района Т., Верхнеурледимского сельского поселения Р.).

Кроме того, в ходе реализации данного Плана к уголовной ответственности привлечено 15 глав местного самоуправления и глав местных администраций (в 2015 году – 6).

Возбуждено уголовное дело в отношении заместителя Председателя Правительства Республики Мордовия Д., участвовавшего в предпринимательской деятельности и оказывавшего покровительство аффилированной коммерческой структуре.

В текущем году нами начата реализация такого же проекта в Удмуртской Республике.

Необходимо подчеркнуть, что в целом по линии борьбы с коррупционной преступностью правоохранительным органам округа удалось добиться стабильных положительных результатов.

Как показывает анализ, в истекшем году в округе выявлено 6488 коррупционных преступлений (+0,2%).

При этом количество лиц их совершивших составило 3364.

На 26,6% увеличилось количество

выявленных коррупционных преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размерах (971 преступление).

На учет поставлено 142 коррупционных преступления, совершенных организованными группами и преступными сообществами (в 2015 году – 48 преступлений).

В отношении более двух с половиной тысяч коррупционеров (2683) судами округа постановлены обвинительные приговоры, в т.ч. 184 приговора вынесено в отношении должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления (из них 5 – в отношении должностных лиц региональных органов исполнительной власти, 103 – в отношении глав муниципальных образований и местных администраций, 40 – в отношении депутатов представительных органов местного самоуправления).

При этом высокий общественный резонанс в общероссийских СМИ вызвали факты задержания уличенных в коррупции губернатора Кировской области Никиты Белых, глав Удмуртии и Марий-Эл Александра Соловьева и Леонида Маркелова.

Также уголовному преследованию в 2016 году были подвергнуты министр физической культуры, спорта и туризма Пермского края Л., министр транспорта Пермского края З., заместитель министра труда и социальной защиты Чувашской Республики В. и др.

В тоже время, поступающая в наш адрес информация свидетельствует о допускаемых в регионах округа коррупционных проявлениях, связанных с лоббированием отдельными чиновниками противоправных действий по управлению и распоряжению госсобственностью в ущерб интересам государства.

Типичной для многих субъектов Федерации округа стала ситуация, когда бюджетные средства, государственное и муниципальное имущество выводится в аффилированные структуры, оформленные на близких родственников чиновников или их доверенных лиц.

При этом основными рисками и угрозами в сфере противодействия коррупции продолжают оставаться:

- несовершенство действующего антикоррупционного законодательства;
- сохраняющиеся тенденции сращивания чиновников с представителями бизнеса;
- характерная для отдельных регионов клановость (семейственность) при назначении на ключевые должности в органах государственной власти и местного самоуправления;
- проблемы выявления активов и недвижимости за рубежом, а также счетов в иностранных банках.

Вместе с тем, необходимо отметить, что, несмотря на сложившиеся непростые условия, в Приволжском федеральном округе нам все же удалось эффективно противостоять различным проявлениям коррупции и сформировать положительную практику.

Указанное наглядно иллюстрирует желание и способность уполномоченных органов власти вести непримиримую борьбу с этим социальным злом.

Следует также подчеркнуть, что только системная и слаженная работа на данном направлении может стать надежным противовесом, предпринимаемым сегодня попыткам деструктивных сил перевести данный вопрос из социальной плоскости в политическую.



Русецкий Александр Евгеньевич,
начальник Управления по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Стало хорошей традицией объединение представителей государственных органов всех уровней, научных организаций, осуществляющих исследования в сфере противодействия коррупции, в Казани в формате конференции с возможностью поделиться своим опытом, суждениями и взглядами.

Организация подобных мероприятий на столь высоком уровне в очередной раз подчеркивает важность проводимой работы по укреплению законности в сфере противодействия коррупции.

Безусловно, значительное место в реализации антикоррупционной политики государства отведено органам прокуратуры.

В настоящее время в вопросах борьбы с коррупцией прокуроры ориентированы, прежде всего, на её профилактику, защиту имущественных прав граждан, организаций и государства, нарушенных в резуль-

тате коррупционных правонарушений и преступлений.

О некоторых, наиболее актуальных направлениях профилактики и борьбы с коррупцией, расскажу подробнее.

Органами прокуратуры на системной основе проводятся проверки соблюдения антикоррупционного законодательства, ведется масштабная работа по выявлению и предупреждению коррупционных правонарушений.

Только в прошлом году прокурорами вскрыто более 325 тысяч нарушений антикоррупционного законодательства. С целью их устранения внесено более 67 тысяч представлений, направлено 10 тысяч заявлений в суд, принесено почти 45 тысяч протестов на незаконные правовые акты.

По требованию прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 80 тысяч лиц. По

материалам прокурорских проверок возбуждено более 3 тыс. уголовных дел.

При этом отмечу, что показатели привлеченных к ответственности лиц не являются целью деятельности органов прокуратуры. Для нас важно обеспечить состояние законности.

Со своей стороны, реализуя задачу по профилактике коррупционных правонарушений, в апреле Генеральная прокуратура Российской Федерации провела двухдневный семинар-совещание с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации.

На сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации размещена запись трансляции семинара-совещания.

В настоящее время нами готовится сборник материалов семинара, который также будет размещен на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Число нарушений антикоррупционного законодательства, выявляемых прокурорами каждый год, начиная с 2007 г. растет существенными темпами. В результате по итогам прошлого года число установленных нарушений почти в четыре раза превышает показатель 2007 г.

Однако неверно было бы говорить о том, что эта динамика обусловлена растущим уровнем коррупции в стране.

Следует учитывать, что, во-первых, антикоррупционные стандарты за последнее время расширились, добавились новые требования, ограничения и запреты; во-вторых, эти требования постепенно распространились на всё большее число служащих и чиновников.

В-третьих, коррупционные правонарушения характеризуются высокой латентностью, а развивающиеся современные технологии существенно упрощают и ускоряют поиск информации, направление

запросов и получение ответов на них, что, в свою очередь, позволяет расширять источники получения данных о нарушении антикоррупционных требований.

С момента ратификации Россией Конвенции ООН против коррупции в 2006 году формирование антикоррупционного законодательства получило новый виток. Принято около полутора десятка новых федеральных законов и внесены изменения в более чем 30 существующих, в том числе в Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Российской Федерации. В целях реализации законодательных новелл органами государственной власти принято более 750 нормативных правовых актов.

Базисными документами являются Национальная стратегия и национальные планы противодействия коррупции. Антикоррупционные нормы и стандарты в настоящее время пронизывают деятельность всех органов и организаций. Одной из основ противодействия коррупции является формирование качественной нормативно-правовой базы. Практика прокурорского надзора показывает, что чаще всего федеральному законодательству не соответствуют акты регионального и муниципального уровней.

Принятыми мерами реагирования в последнее время, например, в субъектах Российской Федерации удалось сформировать нормативную базу контроля за расходами и обеспечить ее соответствие требованиям федерального законодательства.

При этом чаще всего выявленные противоречия выражались в возложении обязанности по проведению контроля над расходами муниципальных служащих на органы, неуполномоченные на проведение таких мероприятий (в частности, на органы местного самоуправления, тогда как в соответствии с законом это prerogativa



высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо уполномоченно им должностного лица).

Из-за региональных различий в нормативно-правовой базе не обеспечивалось соблюдение установленного законом «О противодействии коррупции» принципа унификации прав и обязанностей государственных и муниципальных служащих.

Например, не во всех регионах был соблюден единый подход к антикоррупционным требованиям, предъявляемым к лицам, занимающим государственные должности субъекта Российской Федерации.

С работой по совершенствованию законодательства тесно связана и проводимая прокурорами антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Чтобы представить объемы этой работы, достаточно сказать, что за 2016 год прокурорами изучено более 1 млн. 800 тыс. нормативных правовых актов и их проектов, в которых выявлено свыше 90 тыс. коррупциогенных факторов.

Всего же в прошлом году прокурорами принесено 45 тыс. протестов на незаконные правовые акты в сфере противодействия коррупции. При этом, основные усилия прокуроров по-прежнему сосредоточены на исключении коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов, регулирующих наиболее значимые права граждан, интересы общества и государства.

В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации между прокурорами и независимыми экспертами заключены соглашения о взаимодействии при проведении антикоррупционной экспертизы. Однако с учетом объемов принимаемых нормативных правовых актов такой уровень взаимодействия еще недостаточен.

Поэтому мы приглашаем и призываем принять участие в этой работе граждан, общественные организации, бизнес-сообщества.

Любой независимый эксперт может прислать в Генеральную прокуратуру Российской Федерации свое заключение о проведении антикоррупционной экспертизы. Для этого мы создали специальный адрес электронной почты.

Одним из актуальных направлений деятельности органов прокуратуры на современном этапе является надзор за исполнением служащими обязанности о представлении сведений о расходах (статья 3 Федерального закона № 230-ФЗ «О контроле над соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

Не лишним будет заметить, что эти меры применяются с 2013 года и вводились они в российское законодательство, в том числе и в целях реализации положений статьи 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение.

Органы прокуратуры ориентированы на исключение сплошных проверок в этом направлении и недопустимость подмены функций кадровых подразделений государственных органов.

Задача органов прокуратуры - пресечение наиболее серьезных, значимых деяний, связанных с умышленным сокрытием крупных доходов, недвижимого имущества, а также несоответствием расходов, подтвержденным доходам.

Что касается нарушений иного плана: различных неточностей, неумышленных ошибок и других недостатков, связанных с небрежностью заполнения соответствующих справок, – то их устранение должно относиться, прежде всего, к компетенции кадровых подразделений.

За весь период предоставления проку-

порам полномочий в этой сфере выявлено порядка 13 тыс. нарушений закона, инициировано почти 700 процедур контроля над расходами.

Активно реализуется практика обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы. За последние три года с данным предметом требований прокурорами предъявлено 50 исковых заявлений. Общая стоимость такого имущества составила 2,5 млрд. рублей.

Судами удовлетворено 29 исков на совокупную стоимость имущества более 2,2 млрд. рублей. Это транспортные средства, земельные участки, жилые и нежилые помещения. На некоторые объекты уже зарегистрировано право Российской Федерации.

Одной из причин большого числа выявляемых нарушений этой категории является тенденция расширения круга лиц, на который распространяется соответствующее законодательство. Например, благодаря настойчивости прокуроров в вопросе обеспечения закрепленного Федеральным законом «О противодействии коррупции» принципа унификации антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей соответствующие стандарты были конкретизированы в отношении депутатов законодательных органов регионального уровня. При этом в случаях неисполнения ими требований закона прокуроры добиваются привлечения виновных лиц к строгой ответственности, вплоть до увольнения в связи с утратой доверия.

Так, в Пермском крае по требованиям прокуроров полномочия 14 депутатов, не представивших сведения о доходах, прекращены досрочно решениями представительных органов.

Повышению эффективности прокурорских проверок способствовало также

значительное сокращение сроков их проведения благодаря заключенным соглашениям с Федеральной налоговой службой, Пенсионным фондом, Росреестром и другими ведомствами. Теперь при наличии оснований для проведения проверки уполномоченный прокурор может в короткое время получить существенный объем требуемой информации из этих органов, не выходя из кабинета, путем направления электронного запроса.

Надзорная практика выявила лазейки в законодательстве для недобросовестных чиновников. В этой связи Генеральная прокуратура Российской Федерации выступила инициатором законодательных изменений, касающихся расширения перечня лиц, в отношении которых может осуществляться процедура контроля.

Предлагается распространить соответствующие требования не только на действующих служащих, но и на бывших, установив при этом возможность обращения в доход государства денежного эквивалента имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

Другим эффективным инструментом противодействия коррупции, реализуемым прокурорами, является привлечение к административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, в том числе за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, предусмотренное статьей 19.28 КоАП.

В прошлом году прокурорами возбуждено 479 таких дел, по результатам рассмотрения которых 427 юридических лиц привлечены к административной ответственности, им назначены штрафы на сумму почти 654 миллиона рублей.

Достигнутые показатели во многом стали возможны вследствие укрепившегося взаимодействия правоохранительных органов.

Способствовать дальнейшей рабо-



те должен межведомственный приказ по информационному взаимодействию в области противодействия коррупции между Генеральной прокуратурой Российской Федерации, ФСБ России, МВД России и Следственным комитетом Российской Федерации.

Его реализация позволит на более высоком уровне обеспечить обмен данными о коррупционных правонарушениях, в том числе совершаемых юридическими лицами.

Данное направление работы особенно актуально в свете новых положений законодательства, не допускающих участие в закупках юридических лиц, привлеченных в течение предыдущих двух лет к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ за незаконное вознаграждение от имени или в интересах юридического лица.

Для реализации этой нормы закона Генеральной прокуратурой Российской Федерации уже ведется реестр юридических лиц, привлеченных с 2014 года к административной ответственности по данной статье. С ним заинтересованные лица могут ознакомиться на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в разделе «Противодействие коррупции».

Напомню, что в соответствии с диспозицией нормы юридическое лицо подлежит привлечению к административной ответственности за передачу денежного вознаграждения, в том числе и в случае, если в отношении него имели место факты вымогательства взятки. Это препятствует активному обращению предпринимателей в правоохранительные органы, и, в конечном, итоге, выявлению и пресечению фактов коррупции. В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработан законопроект, предусматривающий освобождение юридического лица от административной от-

ветственности за правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ, если юридическое лицо активно способствовало раскрытию правонарушения, либо имело место вымогательство со стороны должностного лица.

Взвешенного подхода требует применение института конфликта интересов, предусмотренного Федеральным законом «О противодействии коррупции». В соответствии с требованиями законодательства государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, то есть не допускать ситуации, когда предоставленные ему полномочия могут быть использованы в целях личной выгоды.

Отмечу, что этот вопрос продолжает оставаться одним из наиболее сложных в практической деятельности. Выявление конфликта интересов в обязательном порядке предполагает изучение всех аспектов деятельности проверяемого лица, сопоставления его должностных обязанностей, функций государственного управления, принимаемых решений в их взаимосвязи. В связи с неурегулированием конфликта интересов связано почти 2,5 тысячи выявленных прокурорами нарушений.

Наиболее часто прокурорами устанавливались такие нарушения, как участие в заседаниях конкурсных комиссий в качестве членов лиц, имеющих личную заинтересованность в итогах размещения заказа, размещение заказов в организациях, аффилированных руководителям соответствующих органов, а также осуществление заинтересованными лицами функций государственного управления такими организациями.

* * *

За нарушения антикоррупционных запретов работодателями все чаще при-

меняются положения института увольнения в связи с утратой доверия. В прошлом году количество лиц, уволенных по данному основанию, возросло в три раза, до 383.

Больше половины из них были работниками органов местного самоуправления – около 68 %, на втором месте – работники федеральных министерств и ведомств и их территориальных подразделений – 12 % и замыкают тройку «анти-лидеров» работники органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 6 %. И последний, но очень важный аспект.

Понятие противодействия коррупции включает в себя три аспекта: предупреждение, борьба и ликвидация последствий коррупционных проявлений. При этом в последнее время в приоритете именно профилактический характер принимаемых мер.

В конце прошлого года на официальном интернет-сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации организован анонимный опрос населения на антикоррупционную тематику. Анализ ответов более 400 респондентов показал, что основными проблемами и трудностями, с которыми они сталкиваются, являются нежелание чиновников вникать в проблемы граждан, а также недостаточность информации о способах и возможностях реализации гражданами своих прав.

Органами прокуратуры ведется значительная работа по реализации мероприятий правового просвещения граждан в сфере противодействия коррупции и формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению с внедрением новых методов и подходов к этой деятельности, в том числе шире используя современные технологии.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработаны полезные памятки и буклеты. Повсеместно проводятся различные мероприятия правовой и ан-

तिकоррупционной направленности (конференции, форумы, семинары, круглые столы, брифинги, совещания, лекции, рабочие встречи и др.).

Генеральной прокуратурой Российской Федерации на официальном сайте создан специальный раздел под названием «Противодействие коррупции». На нем размещены полезные методические и информационные материалы, а также публикации по актуальным направлениям противодействия коррупции.

С 2012 года по инициативе России на базе Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности проводятся ежегодные семинары для контактных лиц и правительственных экспертов из различных стран мира, участвующих в механизме обзора осуществления Конвенции ООН против коррупции. В рамках мероприятий предоставляется возможность обменяться национальными наработками в области противодействия коррупции, а также опытом участия государств в других оценочных механизмах (ГРЕКО, ОЭСР и др.).

Очередные подготовительные курсы проведены в апреле текущего года. Участие в них приняли эксперты из 22 государств, включая Россию. Кроме того, назрела необходимость активно внедрять в деятельность по профилактике коррупционных и иных правонарушений просветительские меры и оказание консультаций госслужащим, в том числе на конфиденциальной основе.

Этого требуют и международные стандарты, в том числе в рамках участия России в Группе государств, выступающих против коррупции. Вместе с тем, полагаем, что для формирования в обществе антикоррупционного мировоззрения необходим системный подход при равном участии всех органов и организаций.



Бадрутдинов Марс Сарымович,
начальник Управления Президента
Республики Татарстан по вопросам
антикоррупционной политики

РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Коррупция на современном этапе уже преодолела стадию локальной проблемы, и превратилась в транснациональное явление, затрагивающее общество и экономику всех стран. Она наносит колоссальный репутационный ущерб деятельности любому государству. Для борьбы

с этим явлением требуется использовать весь арсенал юридических, экономических и идеологических средств.

Татарстан имеет двенадцатилетний опыт реализации антикоррупционных мер. Этой деятельности придан статус государственной политики и, на наш

РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

- **Антикоррупционный мониторинг, антикоррупционное образование и пропаганда**
- **Республиканская экспертная группа по вопросам противодействия коррупции**
- **Государственная поддержка общественной деятельности по противодействию коррупции**
- **Обеспечение публичности деятельности и информационной открытости органов власти**

взгляд, удалось выстроить здесь целостную систему.

В основе антикоррупционной политики Татарстана лежат положения федерального антикоррупционного законодательства и Национальной стратегии противодействия коррупции. В развитие федеральных мер в республике внедрен ряд дополнительных инструментов, закрепленных в законодательстве.

В развитие последнего направления мы приняли меры по развитию института независимой антикоррупционной экспертизы. Во-первых, на официальном сайте правительства республики уже три года действует специальный портал, объединяющий проекты нормативных правовых актов всех государственных и муниципальных органов. А с 2016 года республиканская антикоррупционная программа была дополнена конкурсом экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. На его проведение ежегодно выделяются бюджетные средства,

и такое стимулирование экспертов с первого же года дало ощутимые результаты - количество поступивших заключений увеличилось в 10 раз (до 107). Главное, эта работа позволила реально сократить коррупциогенные факторы.

Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 14.12.2015 № 943 «О ежегодном республиканском конкурсе экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Следующее направление - это обеспечение публичности в деятельности и информационной открытости государственных органов и органов местного самоуправления.

И последнее, реализация субъектами антикоррупционной политики иных мер, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции. В качестве примера здесь можно привести инициативу Министерства внутренних дел, где специальным приказом была закрепле-





на норма о материальном поощрении сотрудников, добровольно отказавшихся от получения взятки и сообщивших об этом руководству для принятия мер.

По понятным причинам основной упор в работе сделан на обеспечение соблюдения служащими антикоррупционных стандартов, вытекающих из федерального закона о противодействии коррупции и других нормативных правовых актов.

В нашей республике уже в начале 2011 года эти стандарты были обобщены и утверждены Указом Президента Татарстана (от 23.03.2011г. №УП-142) в качестве одного из разделов Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих.

Было изучено определение Верховного Суда Российской Федерации (от 22.09.2010г. №55-Г10-5) в той части, что вне пределов ведения Российской Федерации, и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения, находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и

управление ею, а также государственная гражданская служба. То есть в указанных сферах правового регулирования антикоррупционные стандарты могут быть установлены только самим субъектом.

Определение Верховного Суда РФ (от 22.09.2010 № 55-Г10-5) о частичной отмене решения Верховного Суда Республики Хакасия (от 20.07.2010) и признании не действующим п. 5 ст. 7 Закона Республики Хакасия (от 04.05.2009 № 28-ЗРХ) в части установления одного из основных направлений деятельности органов государственной власти Республики Хакасия и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции соблюдения коррупционных стандартов вместо их введения, предусмотренного на федеральном уровне.

Соответственно работу в республике мы строили исходя из возможностей субъекта. Под антикоррупционными стандартами следует понимать единые правила, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование любой

РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ЭКСПЕРТНАЯ ГРУППА ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

- **председатель Счетной палаты**
- **министр сельского хозяйства и продовольствия**
- **министр земельных и имущественных отношений**
- **директор Департамента казначейства
Министерства финансов**
- **министр юстиции**
- **заместитель министра внутренних дел по РТ
- начальник полиции**
- **министр строительства, архитектуры
и жилищно-коммунального хозяйства**
- **представители научных и общественных организаций**





сферы, а не только личного поведения служащего. Это определение следует, например, из Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике».

Принят на 22 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 15.11.2003.

Поэтому еще одной сферой, где республика активно стала внедрять антикор-

рупционные стандарты – это распоряжение земельными участками, находящимися в республиканской и муниципальной собственности.

Республиканская группа действует под началом Руководителя Аппарата Президента Республики Татарстан, и объединяет профильные министерства, ведомства, научные и общественные организации. Его основная задача - прове-

Распространенные нарушения в земельной сфере

- Ограничение участников торгов**
- Отсутствие достоверной информации в СМИ о торгах**
- Объединение участков в один лот**
- Нарушение условий аукциона**
- Предоставление участков без учета территориальной зоны**





дение анализа состояния коррупции и коррупционных рисков в органах власти и экономических сферах.

За время существования Республиканской экспертной группы осуществлена выездная работа более чем в 30 муниципальных образованиях, поэтому мы можем утверждать о наличии достаточного опыта.

Так вот, среди основных проблем, с которыми специалисты группы столкнулись на местах, можно выделить следующие:

- захват земельных участков с использованием законодательства о дачной амнистии, путем получения фиктивных выписок о праве собственности из похозяйственных книг сельских поселений;

- расширение границ населенных пунктов путем присоединения к ним земель сельскохозяйственного назначения, что приводит к их сокращению.

Суть в том, что последующая застройка присоединенной к населенным пунктам территории проводится в отсутствие проектов планировки и схем территориального планирования, что влечет нарушение норм инфраструктурного обеспечения таких, как отсутствие соответствующих дорог, детских дошкольных и школьных организаций, медицинских учреждений, сверхнормативная нагрузка на канализование и водоснабжение. В конечном итоге – по истечению некоторого времени жители, купившие застроенные участки, начинают требовать эти объекты от власти, хотя владелец земли – частный инвестор.

Поэтому президентом Татарстана было принято решение стандартизиро-

вать критерии принятия решений о присоединении сельхозземель к населенным пунктам, максимально исключив из него возможности личного усмотрения должностных лиц. Основная роль в этой работе отведена профильным республиканским министерствам.

На сегодняшний день в стадии завершения разработка исчерпывающего перечня критериев согласования уполномоченными министерствами Республики Татарстан изменений, вносимых в проекты схем территориального планирования.

Порядок рассмотрения проектов, документов территориального планирования муниципальных образований Республики Татарстан и подготовки на них заключений, утвержден постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 17.04.2012 № 310

Еще один важный момент. Имеются случаи, когда торги по земельным участкам проводятся по формальным признакам законно, а по сути – в интересах конкретных лиц. Имеются в виду случаи ограничения участников торгов, публикация не полной информации, продажа земли с непопулярным видом использования по заниженной стоимости с последующей его сменой на ИЖС и другие подобные приемы.

Уже три года назад республиканским Министерством земельных и имущественных отношений с органами местного самоуправления были заключены соглашения по согласованию принятия решения о реализации и стоимости отчуждаемых из муниципальной собственности земельных участков.

Введение такого алгоритма позволило существенно сократить коррупционные риски. Положительным опытом внедрения антикоррупционных стандартов можно назвать работу, проведенную с крупными бюджетобразующими предприятиями республики.

Пионером работы в республике стало акционерное общество «Татнефть», советом директоров которого 25 июля 2014 года был утвержден «Стандарт организации «Антикоррупционная Политика». В дальнейшем, с учетом основных принципов Антикоррупционной хартии российского бизнеса,

Хартия подписана 20.09.2012 г. четырьмя крупнейшими бизнес-союзами России: Российским союзом промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» - на XI Инвес-

тиционном форуме в г. Сочи.

На сегодня стандарт «Антикоррупционная политика» принят во всех крупных предприятиях республики, в том числе российского масштаба. Таких как акционерные общества «КАМАЗ», «Казанский вертолетный завод», «Казаньоргсинтез», «ТАИФ-НК», «Нижекамскнефтехим» и другие.

Если вспомнить теоретические положения международных программ борьбы с коррупцией, то в основе некоторых из них лежит концепция гражданского общества - как «равной силы». Практический опыт республики убедительно доказал, что наиболее эффективно противостоять коррупции получается как раз при участии общественности.

Для этого надо решить две комплексные задачи.

- Первая из них – это формирование у населения устойчивого неприятия коррупции.

Эту задачу мы решаем несколькими путями, и ориентированы на охват всех

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

ОРГАНИЗАЦИЯ УЧЕБНО-ВОСПИТАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА, направленного на формирование АНТИКОРРУПЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ И СОСЛОВИЯХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБОЗНАЧЕНИЕ

РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ
«Роль образования в реализации антикоррупционной политики: правовая культура борьбы с коррупцией»
для 9-11 классов

РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ
«Роль образования в реализации антикоррупционной политики: нравственно-правовая культура – основа личностного совершенства»
для 5-8 классов

ЭШ ДЕТЯРЕ

РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

ИСПОЛЬЗУЮТСЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОСОБИЯ И РАБОЧИЕ ТЕТРАДИ, РАССЧИТАННЫЕ НА РАЗЛИЧНЫЕ ВОЗРАСТНЫЕ ГРУППЫ ДЕТЕЙ



социальных и возрастных групп населения, начиная со школьной скамьи.

Например, в общеобразовательных организациях Татарстана уже более 10 лет проводятся соответствующие уроки, разработаны специальные учебники и методические пособия. С текущего года антикоррупционный курс внедрен во всех вузах, включая технические и гуманитарные.

Помимо того, уже более пяти лет на одном из ведущих телеканалов при поддержке государства выпускаются просветительские программы по вопросам профилактики коррупции.

Вот далеко не полный перечень мер, которые реализуются для формирования антикоррупционного мировоззрения у населения.

- Второе направление - обеспечение информационной открытости и прозрачности в системе государственного и муниципального управления.

В республике упор сделан на электронные технологии.

Основным инструментом является информационная система «Открытый Татарстан», которая не только публикует отчеты ведомств по отраслям, но и обеспечивает общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов на площадке «Народная экспертиза».

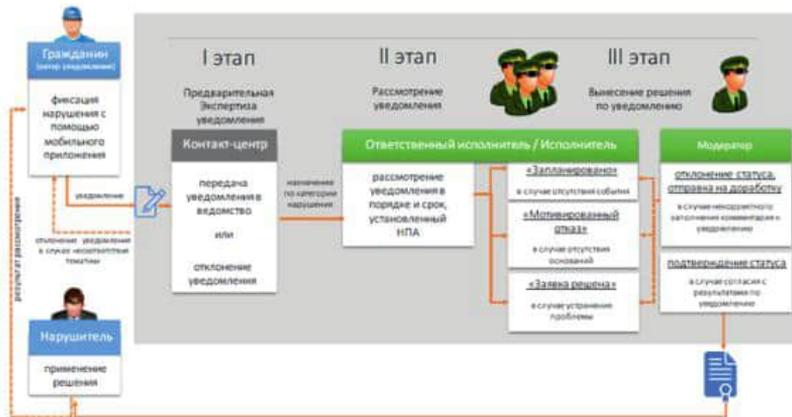
Однако для формирования гражданских институтов недостаточно одного только раскрытия информации. Здесь важна обратная связь - когда общественность может наглядно видеть результат собственной активности. Для этого в рамках «Открытого Татарстана» с 2012 года запущен проект «Народный контроль».

Каждый татарстанец, зарегистрированный в системе, может подать уведомление о конкретных недостатках и недоработках в работе государственных или муниципальных структур. Сейчас в системе опубликовано более 100 тысяч уведомлений (108054), из которых более 88 тысяч (88443) нашли положительное решение поднятых вопросов.

ГИС «Народный контроль»



схема работы



ОТКРЫТЫЙ ТАТАРСТАН open.tatarstan.ru

По каждому сообщению обеспечен жесткий контроль, проводится ежеквартальное заслушивание работы исполнителей на уровне правительства республики. Надо признать, что на первых порах были попытки фальсификации отчетов об устранении недостатков, на которые указывали граждане, теперь такие случаи практически исключены. Подчеркну, что с 2015 года в систему внедрена возможность заявить о коррупционных нарушениях по 17 основным направлениям государственного и муниципального управления.

Отдельным направлением внедрения антикоррупционных стандартов с участием общественности стал проект «Народная инвентаризация», проведенный в 2013-2014 годах в отношении бесхозной или неиспользуемой собственности. Эта собственность не редко становилась предметом коррупционных посягательств недобросовестных чиновников.

В целях повышения прозрачности и подконтрольности использования государственной и муниципальной собственности гражданам предоставили возможность выявлять и направлять уведомления о пустующих, неэффективно используемых или заброшенных объектах недвижимости и земельных участках. Сообщения проверялись и принимались в работу по специально подготовленной дорожной карте.

В результате только за один год на государственный и муниципальный учет были дополнительно поставлены около 50 тысяч объектов недвижимости и земельных участков, по которым отсутствовала государственная регистрация права собственности. Это способство-

вало наведению порядка в обращения с ними, и позволило получить дополнительный доход в бюджет в виде налогов и арендной платы. Главное, оборот земельных участков и недвижимости стал прозрачным и подконтрольным, в том числе общественности.

К слову, после постановки на кадастровый учет объектов недвижимости и земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности преступные коррупционные посягательства на них сократились в разы.

Подведем итоги. Мы обоснованно полагаем, что внедренные в республике инструменты общественного контроля стали эффективной альтернативой соответствующему федеральному закону.

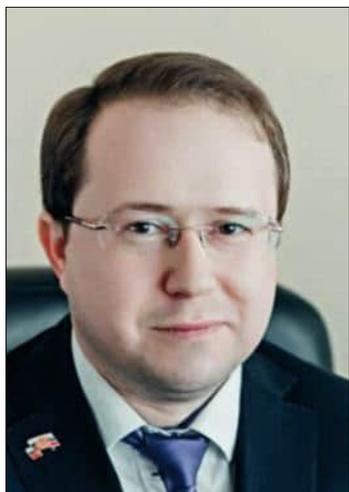
Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

Несмотря на то, что он был принят еще в 2014 году, ввиду неполного предмета контроля и специфичных процедур общественных проверок, закон не содержит реальных механизмов для своей реализации.

Назрела необходимость принятия специального кодекса профессиональной этики государственного и муниципально-го служащего, предусмотрев обязательные дисциплинарные санкции за его нарушения. Это также должно найти отражение в федеральном законодательстве. Пока эффективное противодействие коррупции невозможно без неотвратимости наказания за коррупцию на всех стадиях прохождения службы, установления понятных правил, прозрачности процесса и наработки типовых алгоритмов.



РАЗДЕЛ 1. СИСТЕМА АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ



Вафин Эдуард Яфасович,
управляющий
Отделением ПФР
по Республике
Татарстан, кандидат
экономических наук

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ОТДЕЛЕНИИ ПФР ПО РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Татарстан (далее - Отделение) последовательно проводит мероприятия, направленные на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений.

Определены структурные подразделения, занимающиеся вопросами противодействия коррупции, на которые возложены задачи координации мероприятий по профилактике коррупции, а также контроль за их исполнением.

Отделение осуществляет проверку

своевременной и полной реализации процедур по ключевым функциональным направлениям деятельности Пенсионного фонда, а именно:

- контрольные мероприятия по проверке деятельности территориальных Управлений ПФР по Республике Татарстан (далее - Управления) при назначении и выплате пенсий;
- контрольные мероприятия по проверке деятельности Управлений в сфере государственной поддержки семей, имеющих право на получение мате-

ринского (семейного) капитала;

- ежеквартальные камеральные проверки перечней льготных профессий, предоставляющих право на досрочное пенсионное обеспечение, и поименных списков, направляемых страхователями по защищенным каналам связи;

Одним из этапов совершенствования деятельности по вопросам пенсионного обеспечения и осуществления мер социальной поддержки населения было внедрение фронт-офисных технологий обслуживания населения. Для этого в Управлениях были созданы клиентские службы, осуществляющие прием граждан и представителей страхователей по всем вопросам деятельности Пенсионного фонда. Доступ населения в функциональные отделы, осуществляющие назначение, перерасчет и выплату пенсий и других социальных выплат, ведение информационной базы данных персонифицированного учета пенсионных прав граждан, отсутствует.

Кроме того, в каждом Управлении один раз в два года проводится комплексная ревизия финансово-хозяйственной деятельности, осуществляется внутренний финансовый контроль контрольно-ревизионным отделом Отделения, а также проводятся регулярные тематические проверки по направлениям деятельности другими структурными подразделениями Отделения. Деятельность Отделения также один раз в два года проверяется контрольно-ревизионным управлением Пенсионного фонда Российской Федерации.

В рамках профилактических мер предупреждения коррупционных проявлений реализуются мероприятия по перераспределению функций по уровням системы органов Пенсионного фонда. В этих целях осуществляется преобразование не-

скольких Управлений со статусом юридического лица в одно межрайонное.

В Отделении организована систематическая работа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в том числе:

- проводится ежеквартальное анкетирование организаций по оценке результатов выездных проверок;
- создан телефон доверия (279-24-40), электронный адрес (kontrol_opfr@013.rfl.ru) для направления отзывать организаций по проведенным выездным проверкам, которые размещены на сайте;
- проводится проверка неукоснительного соблюдения административных регламентов предоставления государственных услуг Пенсионного Фонда, а также анализ и оценка качества их исполнения;
- организовано размещение заказов на поставки работ, товаров и услуг с соблюдением требований законодательства о размещении заказов;
- на официальном сайте размещены нормативные акты, регламентирующие деятельность ПФР;
- организована работа телефона доверия по вопросам противодействия коррупции (279-26-23).

Одним из важнейших направлений деятельности Отделения является постоянная работа с персоналом. Постоянно ведется разъяснительная профилактическая работа среди сотрудников Управлений на обучающих семинарах, аудио-конференциях и тренингах.

С персоналом регулярно проводятся следующие мероприятия:

- а) обсуждение с работниками применяемых **выражений, их жестикуляция, которые могут быть восприняты окружающими как просьба (намек) о даче**



взятки и указывается на необходимость воздерживаться от употребления подобных выражений при взаимодействии с гражданами;

б) регулярное сообщение клиентским службам о запрете **обсуждения определенных тем с представителями страхователей и гражданами**, особенно с теми из них, чья выгода зависит от решений и действий сотрудников, **которые могут восприниматься как просьба о даче взятки**;

в) проведение разъяснительной работы с сотрудниками о запрете высказывания ими **определенных пожеланий**, адресованных представителям страхователей и гражданам, чья выгода зависит от их решений и действий, которые **могут восприниматься как просьба о даче взятки**.

В Отделении проводится анализ соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе касающихся получения подарков работниками Пенсионного Фонда, **выполнения иной** оплачиваемой работы, обязанности уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Инструментом защиты от коррупционных проявлений является разграничение прав доступа руководителей и специалистов Управлений и Отделения к информационным ресурсам Пенсионного Фонда.

В соответствии с законом, невозможно исключить взаимодействие клиентских служб Управлений с гражданами, так как большинство документов, необходимых для установления и выплаты пенсий, относится к документам личного предъявления.

Вместе с тем, для уменьшения вероятности коррупционных проявлений при-

оритетное значение придается совершенствованию процесса предоставления государственных услуг.

В этих целях в Интернет-сети совершенствуется система информирования граждан о государственных услугах. Основные положения о государственных услугах размещаются на Интернет-сайтах органов государственной власти и Пенсионного фонда www.pfrf.ru.

В рамках перехода на предоставление услуг в электронной форме в Управлениях созданы центры обслуживания Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА), которые являются сегодня единственным федеральным государственным учреждением по оказанию услуг ЕСИА.

Для граждан реализована возможность получения выписки из индивидуального лицевого счета через личный кабинет, содержащей информацию о сформированных пенсионных правах.

Кроме того, на сайте Пенсионного фонда реализован сервис о сформированных пенсионных правах, который доступен всем гражданам трудоспособного возраста.

Предупреждение коррупционных ситуаций реализуется путем внедрения форм работы, исключая непосредственное общение граждан с сотрудниками Управлений. Поддержку руководства Республики Татарстан получила инициатива Отделения о проведении подготовительной работы по назначению пенсий на основании документов, предоставляемых в электронной форме страхователями.

На Интернет-сайте «Открытый Татарстан» ежемесячно публикуются списки страхователей, не участвующих в электронном взаимодействии по назначению пенсий.

Функционирует электронный доку-

ментооборот с государственными и муниципальными архивами, позволяющий Управлениям запрашивать и получать архивные справки о стаже и заработке граждан, которым назначаются пенсии, без их участия.

На сегодняшний день 100% страхователей представляют в Управления по технологии бесконтактной передачи информации и с электронной цифровой подписью:

- - ежемесячную отчетность, годовую форму сведений о страховом стаже застрахованных лиц;
- - реестры застрахованных лиц, за которых осуществлена уплата дополнительных страховых взносов.

Для работающих граждан государственная услуга по назначению пенсий становится дистанционной. Управлениями **в организациях по месту работы организуются консультационные пункты ПФР** по оказанию гражданам помощи по регистрации в ЕСИА. В дальнейшем заявления о назначении и доставке пенсий направляются гражданами в электронной форме. Для посещения Управлений нет необходимости.

Созданию условий работы Управлений, при которых отсутствует возможность коррупционных проявлений, способствует внедрение клиентоориентированных технологий. В Республике Татарстан в рамках совершенствования телефонного обслуживания создан и поэтапно развивается региональный контактный центр по телефонному консультированию, с функциями предварительной записи, работающий постоянно по принципу «горячей линии», что позволяет повысить уровень информированности граждан об изменениях действующего законодательства.

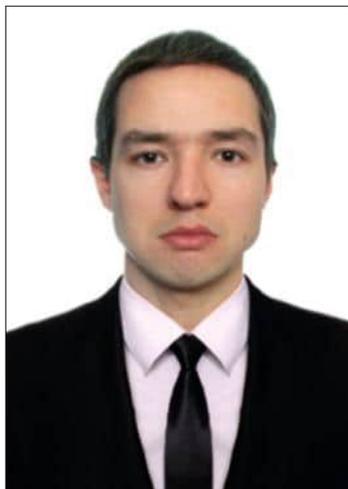
Отделение придает особое значение

развитию инфраструктуры и её социальной направленности. В этих целях в практическую деятельность внедряются терминалы виртуальных клиентских служб, позволяющие гражданам общаться со специалистом – консультантом Пенсионного Фонда на расстоянии в режиме видеоконференцсвязи.

В 2017 году также планируется внедрить систему контроля и оценки качества работы клиентских служб посредством использования программно-технического комплекса, состоящего из веб-камер с микрофонами, записывающих прием граждан, что позволит в дальнейшем осуществлять контроль профильным отделом за качеством приема, правомочностью консультаций, а психологу – за корректностью поведения и общения с клиентами.

С 2013 года на работников системы ПФР возложена обязанность по подаче сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и их членов семьи в соответствии с утвержденным перечнем должностей. Указанные сведения представлены работниками в 2017 году в установленные сроки и размещены на сайте Пенсионного фонда России.

Открытость и прозрачность деятельности Отделения является предупреждением для возможного коррупционного поведения сотрудников. Обратная связь с населением в режиме реального времени обеспечивается через контакт – центр, а также в связи с расширением возможностей для граждан обращаться в электронной форме по любым вопросам в государственные органы исполнительной власти всех уровней, в средства массовой информации, в политические партии и к общественности.



Гимазетдинов Дамир Рифкатович,
кандидат юридических
наук, доцент ФГБОУ ВО
«Ижевский государственный
технический университет
имени М.Т. Калашникова»

ПРОБЕЛ СТАНДАРТА, СОЗДАЮЩИЙ ДЕФИНИЦИОННЫЙ ВАКУУМ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ВОКАБУЛЯРИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Рассматривается и анализируется антикоррупционный стандарт российского законодательства в виде дефиниции «конфликт интересов», прослеживается законодательная эволюция «конфликта интереса», выявляется правовой пробел, создающий дефиниционный вакуум, отмечаются положительные стороны рассматриваемой дефиниционной конструкции, однако, при этом отмечается законодательно порожденная новая недосказанность, предлагаются критерии юридического восполнения рассматриваемого аспекта в целях придания полноты, ясности материальной нормы и как следствие для создания антикоррупционной процессуальной формы.

Ключевые слова. Противодействие коррупции, антикоррупционный стандарт, конфликт интересов, иные близкие отношения, дефиниционный вакуум, процессуальная форма.

Президент Российской Федерации (да-

лее – РФ) 01.04.2017 определил основные направления государственной политики страны в такой актуальной и острой сфере общественных отношений, как противодействие коррупции и коррупциогенным проявлениям. Закрепление данных направлений произошло на период 2016-2017 годы очередным Указом № 147 (далее – Указ № 147) в виде национального плана. Данные полномочия делегированы президенту частью 1 статьи 90 Конституции РФ, что корреспондируется с пунктом 1 части 1 статьи 5 Федерального закона № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» (далее № 273-ФЗ).

Указом № 147 среди прочих мер, направленных на борьбу с коррупцией и ее предотвращение, подпунктом «б» пункта 1 статьи 16 органам исполнительной власти Республики Татарстан рекомендовано обеспечить проведение научно-практической конференции по актуальным вопросам формирования **антикоррупционных стандартов** и их применения. В

свою очередь часть 2 статьи 90 Конституции РФ наделяет обязательностью исполнения указов президента РФ на всей территории России.

Фундаментом рассматриваемой тематики безусловно является Конституция России. В ней заложены базовые догмы. Например, статья 90 гласит, «государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную», что, как известно, направлено на создание своего рода «системы сдержек и противовесов» в целях исключения злоупотребления властью. Однако, систематизирующей основой, детализирующей рассматриваемые вопросы явился № 273-ФЗ.

Во многом Федеральный закон «О противодействии коррупции» универсализировал, стандартизировал борьбу с этим опасным и вредным социальным явлением, закрепив собой среди прочего специализированный вокабуляр. Так он, в том числе, как известно, определил что есть такое «коррупция» и «противодействие коррупции». В обеспечение последнего была также введена самостоятельная превентивная коррупционные явления дефиниция «конфликт интересов». Именно на данном аспекте хотелось бы более подробно заострить внимание, поскольку, как видится, имеется серьезный правовой вакуум.

Очевидно, для того, чтобы **антикоррупционные стандарты** подлежали четкому, правильному применению, претворению в жизнь, необходимо чтоб сами стандарты и их дефиниционный аппарат были предельно понятны и ясны.

Так № 273-ФЗ от 25.12.2008 статьей 10 отразил в себе понятие «конфликт интересов на государственной и муниципальной службе». Ранее же, до принятия отдельного закона по рассматриваемой тематике, дефиниция «конфликт интересов» была определена и зафиксирована в части 1 статьи 19 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной граждан-

ской службе Российской Федерации», откуда впоследствии была исключена. Вплоть по девятую редакцию № 273-ФЗ, введенную Федеральным законом от 22.12.2014 № 431-ФЗ, данная конструкция оставалась неизменной. Под конфликтом интересов понималась личная заинтересованность, которая предполагает возможность получения выгод, имущественных прав «для себя или для третьих лиц». В связи, с чем имелся вопрос: а кого же именно понимать под «третьими лицами». Стоит отметить, что стандартизация «конфликта интересов» федеральным законодателем продолжилась. Данное правовое регулирование сохранялось до 05.10.2015, когда был принят № 285-ФЗ. Десятая редакция № 273-ФЗ в значительной степени конкретизировала круг лиц, подпадающих под «личную заинтересованность». К числу таких отнесли лиц, «состоящих в близком родстве или свойстве» в качестве которых выступают «родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей», кроме того «граждане и организации, связанные имущественными, корпоративными и *иными близкими отношениями*». В некоторой степени рассматриваемая дефиниция стала прямой нормой права. Круг «близкого родства, свойства» конкретизировался – приобрел границы своего понимания. Однако появилось новое правовое наполнение. И, если отсылочный характер данной дефинитивной нормы о «связи имущественными, корпоративными отношениями» можно в некоторой степени увязать с регулированием гражданского или административного законодательства, то относительно регулирования «*связи иными близкими отношениями*» остается серьезный правовой вакуум, создающий пробел антикоррупционного законодательства. Данное регулирование являет собой бланкетную отсылочную норму права.

Немалое количество норм, рассматриваемой сферы общественных интере-



сов, обладают таковым характером. Уголовный кодекс Российской Федерации (ред. от 17.04.2017 № 71-ФЗ) регламентирует понятие «должностные лица» в главе 30 (регулирует антикоррупционные правоотношения), под ними понимаются «лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие, организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции». В соответствии со статьей 126 Конституции РФ (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом...и дает разъяснения по вопросам судебной практики». Данное правомочие корреспондируется с Федеральным конституционным законом № 3-ФКЗ от 05.02.2014 «О Верховном Суде Российской Федерации» (ред. от 15.02.2016 № 2-ФКЗ), согласно пункту 1 части 1 статьи 2 «Верховный Суд Российской Федерации в целях обеспечения единообразия применения законодательства РФ дает судам разъяснения». В целях реализации чего Верховный Суд РФ систематически использует предоставленное ему право. Например, Пленум ВС РФ принял Постановление № 24 от 09.07.2013 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (ред. от 03.12.2013 № 33 Постановление Пленума Верховного Суда РФ). А также Пленум Верховного Суда РФ принял Постановление № 19 от 16.10.2009 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». Собственно, последним, предоставляется правовая детализация вышеуказанных положений Уголовного кодекса РФ. А именно, определены понятия: «должностное лицо», «представитель власти», «организационно-распорядительные функции», «административно-хозяйственные функции», «исполнение функции по специальному полномочию» в пунктах 2, 3, 4, 5, 6

соответственно. Таким образом, несмотря на бланкетность нормы, действующими нормативно-правовыми актами России в области противодействия коррупции они серьезным образом весьма тщательно регламентированы, что обеспечивает их должную правоприменительную антикоррупционную стандартизацию.

Однако, аналогичное мнение, вывод трудно сделать о «конфликте интересов». Вышерассмотренные Постановления Пленума Верховного Суда РФ в сферу разъясняющих положений его не вобрали. Вопрос этот, невозможно не отметить, остается не урегулированным. Полезным будет вспомнить вступительное слово Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина от 22.12.2005 на учредительном съезде Ассоциации юристов России. Владимир Владимирович напомнил «хорошо известную поговорку – «там, где два юриста, - три мнения»», а также высказал следующие сентенции «наши законы еще нередко противоречат друг другу, допуская неоднозначное их толкование. За последние годы была проведена действительно большая, огромная работа по решению этих вопросов и проблем, но их – этих проблем и вопросов – еще очень много», также было отмечено, что «Федеральные законы должны приниматься в интересах всей страны и всех граждан России. Само их *содержание* и юридический язык *должны быть ясными*, доступными для всех и каждого. Только тогда можно ожидать от граждан их неуклонного исполнения и уважения к праву и закону» [2]. Кроме того Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации проведена работа по определению критериев и Обзору практики привлечения к ответственности в целях противодействия коррупции, в том числе по предотвращению или об урегулировании конфликта интересов, зафиксированная в 2016 году Письмом министра М.А. Топилина [3]. При этом положение об «иных близких отношениях» также осталось

без внимания. В общем свете рассматриваемой проблематики вспомним утвержденные Президентом РФ № Пр-1168 от 28.04.2011 «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан». Согласно подпункта 2 пункта 14 «Целями государственной политики являются: повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности». Но возникает препятствие, вопрос: как повышать юридическую грамотность, правовую культуру при отсутствии должного четко упорядоченного понимания в рассматриваемом аспекте антикоррупционного стандарта?

Как представляется, нормативно-правовая база, в частности в области противодействия коррупции должна быть предельно ясна и понятна. Это нужно во благо человека, для обеспечения его прав и свобод, к примеру, как минимум, чтобы не допустить нарушений прав на честь и доброе имя, дабы их «не искалечить», признавая человека правонарушителем. Как известно, согласно статье 2 Конституции России «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защиты прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Нельзя не вспомнить Федеральный закон № 172-ФЗ от 17.07.2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 21.10.2013 № 279-ФЗ) (далее - № 172-ФЗ). По смыслу частей 1, 2 статьи 1 следует, что в нормативно-правовых актах должны отсутствовать коррупциогенные факторы, что в свою очередь конкретизируется исключением для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения правил, а также положений, содержащих неопределенные требования к гражданам и организациям, поскольку сказанное тем самым, напротив, создает условия для проявления коррупции. Во исполнение

сказанного частью 1 статьи 3 № 172-ФЗ зафиксирован круг субъектов на то уполномоченных. Таким образом, законодательство способно являть собой систему превентивных мер, поскольку в этом случае субъект понимает предъявляемые к нему требования и ограничения, что соответственно минимизирует возможность нарушения установленных правил поведения. В противном случае возможны неблагоприятные последствия, например, в виде ограничения правоспособности в рамках правосубъектности, а в некоторых случаях непоправимые. Причем в силу не злонамеренности, а отсутствия должного правового воспитания опять-таки по причине не совсем понятного нормативного регулирования.

Остается вопрос: что понимать под «иными близкими отношениями»? Согласно, например, идеографическому словарю русского языка О.С. Баранова «Близкие отношения – отношения, основанные на взаимопонимании и доверии (в частности, задушевности)» [1]. Однако, не понятно: как ощутить, измерить наличие и степень указанных О.С. Барановым критериев. Можно предположить, что некоторые расценят под таковым совместное воспитание, обучение в детском саду, школе, посещения каких-либо секций, во время чего иногда очевидно складываются близкие отношения. При этом некоторые люди меньше знают о своих, к примеру, дальних родственниках, если вообще догадываются об их существовании. А будут ли складываться такие отношения при выгуле собак с другим собаководом, когда также формируется неформальное общение. Иногда с продавцом магазина, фитнес-инструктором ввиду регулярности посещения складываются более теплые, открытые отношения, чем с близкими родственниками. И так далее продолжать можно сколько угодно. Какие же ситуации могут подпадать под законодательное определение? В случае невозможности установления



исчерпывающего перечня лиц, относимых к данной категории, представляется нужным определить критерии таких отношений. Навскидку, либо это продолжительность совместного времяпрепровождения, либо его род, либо периодичность общения. В данном случае требуется вполне точная конкретика.

Итак, по настоящей время № 273-ФЗ от 25.12.2008 (в ред. от 03.04.2017 № 64-ФЗ), а именно статья 10 не раскрывает содержания «иных близких отношений» в контексте «конфликта интересов». Помимо того наблюдается отсутствие и нормативного и казуального толкования данного регулирования. А значит остается свобода усмотрения правоприменителей, но нормативная база должна отвечать принципу равенства перед законом. А как же оно может быть обеспечено, если отсутствует эталон, что соответственно создает угрозу дуального применения: в одних случаях ущемление прав и напротив чрезмерная свобода прав других лиц. Как известно, в нашей национальной правовой системе Российской Федерации правосознание играет важную роль, но не является источником права, то есть не может быть положено в основу разрешения спора. А это означает, дабы в благих целях одними противоборствующими инструментами не создавать других опасных, а в некоторых случаях коррупционных, механизмов, создающих условия злоупотреблением правом, крайне необходимо, чтобы «буква» закона была предельно понятно регламентирована либо и вовсе исключена из действующего законодательства. В связи с этим, требуется незамедлительная скорейшая реакция федерального

законодателя, дабы купировать потенциально возможные опасные последствия. Ибо исходя из существующего правового закрепления рассмотренная дефиниционная конструкция остается двусмысленной, допускает множественность толкования, а, следовательно, способна повлиять, определить жизнь человека и далеко не в позитивное, радужное русло. Однако, жизнью из человека не две, три, а одна – здесь и сейчас...

Все вышерассмотренное определяет актуальность юридического пробела по сформулированному вопросу. Как известно, ничто не идеально. Безусловно, законодателем проделана большая работа, дефиниция «конфликт интересов» претерпела определенную эволюцию, но отставившись на достигнутом нельзя и вредно. Данная сентенция обусловлена тем, что имеющееся материальное регулирование затрудняет не только восприятие правового положения, а, как следствие, и антикоррупционную процессуальную форму. К сожалению, в доминантном № 273-ФЗ в сфере противодействия коррупции не нашлось места разъяснению «иным близким отношениям», что затрудняет исполнение обязанности по уведомлению о возникновении личной заинтересованности. Таким образом, как видится, дабы имела место эффективная реализация правоприменения стандартов антикоррупционного законодательства во благо интересов общества, необходимо не просто соответствующее правовое поле, а отчетливо ясное, понятное отвечающее требованиям высокой степени осмысленности, продуманности нормативно-правовое содержание.

Библиографический список

1. Баранов О.С. Идеографический словарь русского языка. М., 2006.
2. Электронный ресурс: <http://bookre.org/reader?file=530294>
3. Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23354>
4. Электронный ресурс: <http://www.rosmintrud.ru>

Говоров Александр Владимирович,
начальник Управления по
профилактике коррупционных
и иных правонарушений
Департамента общественной
безопасности города Севастополя



О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СООТНОШЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ НОРМ

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты, связанные с реализацией установленного законодательством о противодействии коррупции запрета на осуществление предпринимательской деятельности и участие в управлении организациями. В статье исследуется гражданско-правовое содержание данного запрета, выявляются проблемы возникающие при его реализации.

Ключевые слова. Антикоррупционные запреты, запрет на участие в управлении организациями, доверительное управление, государственная гражданская служба.

В Российской Федерации за последнее время проделана огромная работа по совершенствованию мер противодействия коррупции, законодательство в данной сфере деятельности было значительно реформировано, в том числе в целях реализации принятых Россией обязательств, вытекающих из международных актов, что уже привело к определенным положи-

тельным сдвигам.

Однако, практика показывает, что путь от принятия закона до его эффективной реализации не всегда простой и короткий. Антикоррупционные нормы присутствуют во многих отраслях права, поэтому залогом их эффективности является качественное согласование с иными нормами права, а также с базовым Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Как известно, основой антикоррупционных стандартов поведения являются запреты и ограничения, налагаемые на определенную категорию граждан в целях противодействия коррупции.

При ближайшем рассмотрении становится понятно, что некоторые из запретов не могут реализовываться в отрыве от норм гражданского права.

Ярким примером антикоррупционной нормы, тесно связанной с гражданским правом, является п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной



гражданской службе в РФ», который предусматривает, что гражданским служащим запрещено заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением организаций и случаев, предусмотренных законом). Аналогичный запрет установлен Федеральным законом «О противодействии коррупции» для лиц, замещающих государственные должности.

Несмотря на то, что формулировка совсем недавно была уточнена, ряд проблем продолжают иметь место.

С указанным запретом непосредственно связана ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе в РФ», согласно которой в случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 53 Гражданского кодекса РФ, юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы. В предусмотренных Кодексом случаях юридическое лицо может приобретать гражданские права и принимать на себя гражданские обязанности через своих участников.

В зависимости от способа формирования высшего органа управления юридические лица подразделяются на корпоративные и унитарные.

Юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, являются корпоративными юриди-

ческими лицами (корпорациями). К ним относятся хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные и потребительские кооперативы, общественные организации, общественные движения, ассоциации (союзы), нотариальные палаты, товарищества собственников недвижимости, казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общины коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К ним относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании.

В связи с участием в корпоративной организации ее участники приобретают корпоративные (членские) права и обязанности в отношении созданного ими юридического лица (ст. 65.1 Гражданского кодекса РФ).

В соответствии со ст. 65.3 Гражданского кодекса РФ, высшим органом корпорации является общее собрание ее участников. Кроме того в корпорации образуется единоличный исполнительный орган (директор, генеральный директор, председатель и т.п.), а в некоторых случаях коллегиальный исполнительный орган (правление, дирекция и т.п.).

Наряду с исполнительными органами, в корпорации может образовываться коллегиальный орган управления (наблюдательный или иной совет).

Таким образом, управление это не только непосредственное выполнение функций руководителя организации, но также участие в работе иных органов управления юридического лица.

На первый взгляд, членство служащего в одном из органов управления коммерческой (а в некоторых случаях и некоммерческой) организации является нарушением рассматриваемого антикоррупционного запрета. Однако, при ближайшем рассмотрении все оказывается сложнее.

Что если служащий является членом одного из указанных органов, но своих прав, вытекающих из этого участия, не осуществляет (не участвует в общем собрании участников, не приходит на заседания совета директоров, не голосует и т.п.)? Нарушает ли он в данном случае антикоррупционный запрет? Положительный ответ на этот вопрос порождает новые проблемы.

В случае применения в описанной ситуации к служащему меры дисциплинарной ответственности получается, что наказание следует не за активные действия по управлению юридическим лицом, а просто за сам факт членства в органе управления и не прекращение такого членства при поступлении на службу, т.е. фактически за бездействие. Но запрет сформулирован в законе по-иному. Да и вообще участие в управлении юридическим лицом путем бездействия представить достаточно сложно.

Таким образом, для обеспечения законности применения дисциплинарного взыскания за нарушение рассматриваемого запрета недостаточно просто установить факт членства служащего в органе управления юридического лица или владения долей в уставном капитале. Исходя из формулировки нормы закона, необходимо доказать факт реализации им своих корпоративных прав по управлению организацией, что с учетом полномочий органов субъектов по профилактике коррупционных правонарушений крайне затруднительно, т.к. для этого требуется доступ к внутренней документации юридического лица, а иногда и проведение оперативных розыскных мероприятий.

В настоящее время распространенным

инструментом для инвестирования денежных средств являются акции крупных компаний, в том числе с государственным участием.

В соответствии с ч. 1 ст. 65.2 Гражданского кодекса РФ, участники корпорации (участники, члены, акционеры и т.п.) вправе участвовать в управлении делами корпорации.

Буквальное толкование ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе в РФ» позволяет сделать вывод о том, что передавать в доверительное управление акции служащий должен только при наличии конфликта интересов. Однако, вернувшись к п. 3 ч. 1 указанной статьи виден безусловный запрет на участие в управлении организациями (за исключением перечисленных в законе случаев).

При формальной трактовке запрета на участие в управлении организацией, наличие у служащего даже небольшого числа акций крупной компании, может быть расценено как основание для привлечения его к дисциплинарной ответственности за нарушение соответствующего запрета, поскольку наличие акций дает право участвовать в общем собрании акционеров, т.е. в управлении обществом.

Но совершенно очевидно, что доля, исчисляемая сотыми или десятными долями процента от уставного капитала, не дает никакой реальной возможности влиять на принятие решений общим собранием акционеров и не свидетельствует о существенном имущественном интересе, который приводил бы к конфликту интересов.

Как говорилось выше, закон предписывает передавать ценные бумаги в доверительное управление только в случае наличия конфликта интересов или возможности его возникновения.

Исходя из системного толкования норм, можно предположить, что действующее антикоррупционное законодательство не предполагает безусловного запрета на владение акциями. Однако, имеет мес-



то ситуация, при которой вывод о нарушении антикоррупционного запрета зависит от смысла, придаваемого нормам закона правоприменителем в процессе их толкования, что в свою очередь может повлечь порочные практики и нарушение прав граждан.

До конкретизации норм закона в данной ситуации крайне важно правильно отграничивать факт владения акциями в инвестиционных целях от участия в управлении обществом. Для разрешения данной проблемы необходимо иметь критерии оценки существенности интереса во владении акциями, и степени влияния конкретного акционера на деятельность общества.

Помочь в этом может использование такого понятия как лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица, упоминаемого в ч. 3 ст. 53.1 Гражданского кодекса РФ.

Фактическая возможность определять действия юридического лица, а также активные действия по реализации корпоративных прав могут стать критериями отграничения инвестирования средств в акции от участия в управлении хозяйственным обществом.

Одним из вариантов устранения неясности в данном вопросе могло бы стать установление в законе полного запрета членства в органах управления юридических лиц и владение долями в уставном капитале. Такой подход значительно упростил бы доказывание коррупционного правонарушения и устранил бы всякую двусмысленность.

Еще несколько слов хотелось бы посвятить вопросу эффективности доверительного управления, как способа урегулирования конфликта интересов, установленного ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе в РФ».

Согласно ст. 1012 Гражданского кодекса РФ, по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учреди-

тель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя).

Передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему. Доверительный управляющий вправе совершать в отношении этого имущества любые юридические и фактические действия в интересах выгодоприобретателя.

Ст. 1016 Гражданского кодекса РФ устанавливает минимальный перечень существенных условий договора доверительного управления, что предоставляет сторонам широкие возможности для определения его условий.

Представим ситуацию, когда гражданский служащий (или лицо, замещающее государственную должность) является учредителем коммерческой организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность (например, общества с ограниченной ответственностью), но избавляться от успешного бизнеса не желает.

Действующее законодательство предоставляет ему возможность передать долю в уставном капитале общества в доверительное управление.

При этом в соответствии с ч. 2 ст. 1016 Гражданского кодекса РФ, в случаях, когда доверительное управление имуществом осуществляется по основаниям, предусмотренным законом, доверительным управляющим может быть гражданин, не являющийся предпринимателем, или некоммерческая организация, за исключением учреждения.

Т.е. закон позволяет передать долю в уставном капитале общества абсолютно любому лицу, в том числе родственнику, который может являться еще и директором этого же общества или лицом, спо-

собным оказывать влияние на принятие решений его органами управления. Кроме того, в договоре возможно предусмотреть любого бенефициара доверительного управления (кроме управляющего), это может быть как сам служащий, его родственники, так и юридические лица с которыми связаны имущественные интересы.

В итоге служащий продолжает оставаться собственником доли в уставном капитале организации (фактическим владельцем бизнеса), извлекать имущественную выгоду для себя или своих родственников, иных лиц, директор организации осуществляет деятельность в интересах служащего и под его контролем, служащий может давать директору как доверительному управляющему указания в отношении своего имущества.

По сути, это и есть не что иное, как участие служащего в предпринимательской деятельности через доверенное лицо. Очевидно, что в подобной ситуации запрет на предпринимательскую деятельность не работает, но обвинить служащего в нарушении закона затруднительно, т.к. он действовал во исполнение других его норм. Для привлечения к ответственности в данном случае потребуется доказать что он злоупотребил своими гражданскими правами, действовал в обход закона и что именно он, а не доверительный управляющий фактически контролирует юридическое лицо, что, естественно, крайне сложно. При этом, далеко не всегда подобная ситуация может быть расценена как конфликт интересов.

Это приводит к выводу о неэффектив-

ности института доверительного управления как инструмента урегулирования конфликта интересов, поскольку имущественный интерес во владении активами (а это ключевой момент) и возможность опосредованно влиять на управление ими сохраняется.

В данном случае мы сталкиваемся с проблемой ограничения доверительного управления долей в уставном капитале хозяйственного общества от осуществления в нарушение запрета предпринимательской деятельности через доверенное лицо. Для устранения возможностей построения коррупционных схем необходимо как минимум ужесточить требования к доверительному управлению активами государственных служащих, разработать новые механизмы отчуждения такого имущества, исключающие сохранение контроля над ним со стороны служащего.

Современные экономические реалии требуют разработки более совершенных и гибких методов урегулирования конфликта интересов, связанного с владением долями в уставных капиталах хозяйственных обществ, ценными бумагами и иными финансовыми инструментами. Для этого, антикоррупционные нормы должны разрабатываться с участием широкого круга специалистов в различных отраслях права. Конструктивное сотрудничество и постоянный анализ изменений, происходящих в общественных отношениях, помогут создавать эффективные и современные нормы права, без которых противодействие коррупции невозможно.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 29.01.1996, N 5, ст. 410.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе в РФ" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
4. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // "Собрание законодательства РФ", 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6228.



Епихин Александр Юрьевич,
доктор юридических наук,
профессор кафедры
уголовного процесса и
криминалистики Казанского
федерального университета

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО- ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ЭФФЕКТИВНОГО СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация. Деятельность независимых экспертов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов рассмотрена как одно из эффективных средств противодействия коррупции. Принятые законы и подзаконные правовые акты, регулирующие экспертизу, в достаточной степени определяют ее порядок, условия, содержание. Вместе с тем, в практике имеются некоторые проблемы, снижающие развитие института независимых экспертов.

Ключевые слова. Коррупция; противодействие; антикоррупционная экспертиза; независимые эксперты; заключение.

Противодействие коррупции и ее различным проявлениям в настоящее время становится особо важной проблемой. Это асоциальное явление проникло во многие, если не во все, сферы жизнедея-

тельности российского государства и его властных структур. Свидетельством тому являются многочисленные факты, находящие отражение в средствах массовой информации.

Озабоченность российского руководства в связи с ростом коррупционных проявлений свидетельствует о срочности принятия соответствующих законов [12] и подзаконных правовых актов [11], основное направление которых сводится к снижению коррупции в различных сферах, утвержден Национальный план противодействия коррупции [7]. При этом, как на федеральном уровне [10], так и на региональном были приняты соответствующие правовые акты в данной сфере [8].

Институт антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов рассматривается как одно из средств повышения эффективности противодействия

коррупции. Основным правовым документом, регулирующим ее проведение является Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [6]. Кроме того, детальное регулирование проведения этой экспертизы утверждено соответствующим Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 [4].

Проведение правовых экспертиз проектов нормативно-правовых актов, кроме того, возложено на систему органов Прокуратуры Российской Федерации [3] и Министерство юстиции Российской Федерации [9], которые ежегодно готовят десятки тысячи заключений.

Экспертизе подлежат как действующие НПА, так и проекты принимаемых НПА (ч. 1 ст. 1 Закона № 172-ФЗ).

Таким образом, правовая база, фундамент экспертизы состоит из:

1. - Закона «О противодействии коррупции»
2. - подзаконных актов
3. - ведомственных актов
4. - региональных актов.

При этом, проект того или иного правового акта находится в сфере контроля и проверки как со стороны:

1. - внутреннего правового аудита;
2. - органов Прокуратуры и Министерства юстиции Российской Федерации;
3. - независимых экспертов.

Как представляется, основное и важное значение подобной проверки заключается, прежде всего, в превентивной роли проведения антикоррупционной экспертизы, в своевременном недопущении принятия актов, содержащих возможное коррупционное поведение в случае их принятия. Немаловажное значение имеет и сам факт привлечения общественных институтов к процессу противодействия коррупции.

Обратим внимание на судебный обзор практики применения административного законодательства о противодействии коррупции [1], который обобщает практику применения соответствующих норм КоАП РФ. Содержание, принятие и публикация подобных обзоров свидетельствует о фактах неединообразного применения антикоррупционного законодательства.

Основным позитивным элементом Закона № 172-ФЗ, наделяющих правом проведения антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами, является их независимость и незаинтересованность в процессе обнаружения антикоррупционных факторов в разрабатываемых органами исполнительной власти проектах нормативно-правовых актов.

В ч. 5 ст. 4 Закона № 172-ФЗ установлено, что заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных п.п.1 (проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы), п. 2 (проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы), и п. 4 (нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации) ч.3 ст. 3 «настоящего Федерального закона, носят рекомендательный характер и подлежат обя-



зательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом».

Это положение, прежде всего, определяет:

1) рекомендательный характер составляемых заключений субъектами антикоррупционной экспертизы;

2) обязательность рассмотрения соответствующим должностным лицом заключений.

Перечень таких коррупциогенных факторов установлен в ч. 2 ст. 1 Закона № 172-ФЗ. В частности к ним относятся: «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции». В этой связи, А.И.Бычков относит к коррупциогенным факторам «нормативные положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям» [2]. На наш взгляд, такое понимание коррупциогенных факторов содержит их некоторую неопределенность, расплывчатость, которая может расширительно толковаться независимыми экспертами при подготовке своих экспертных заключений.

Как показывает практика разработки и направления экспертиз независимыми экспертами проектов правовых актов имеются и определенные проблемы. Среди них, например, следует отметить отсутствие достаточного количества самих независимых экспертов. В отдельных регионах они отсутствуют вовсе. В подобной ситуации авторам проектов приходится обращаться к независимым

экспертам из других регионов.

В этой связи, по нашему мнению, одним из препятствий существенного расширения количества независимых экспертов является сложность процедуры (порядка) внесения в реестр независимых экспертов кандидатов. Не исключаем рассмотрение возможности установления процедуры заявительного порядка оформления статуса эксперта.

Обязательность размещения проектов на сайте муниципального органа предоставляет возможность любому гражданину и независимому эксперту получить доступ к интересующей их правовой информации. Электронные формы, имеющиеся на сайтах органов исполнительной власти и местных органов самоуправления, позволяют направлять подобные заключения любому гражданину, не имеющему статуса независимого эксперта.

Кроме того, отказ в рассмотрении заключения независимого эксперта может быть по причине отсутствия в содержании заключения порядка исправления положений проекта, на предмет устранения коррупционного факта. Как представляется, независимый эксперт вправе в своем заключении установить наличие коррупционного факта и не указывать пути его устранения. Это должно стать заботой авторов проекта нормативно-правовых актов. В противном случае, отказ от рассмотрения заключения по мотивам отсутствия в нем способа устранения обнаруженного экспертом коррупциогенного фактора приведет к формальным бюрократическим «отпискам».

Другой причиной медлительности развития института независимых экспертов, как считаем, является существующая форма заключения независимого эксперта, которая несколько усложняет сам процесс подготовки содержания заключения. Ее формализованность может быть (или должна) максимально упрощена.

Список источников

1. Обзор практики применения судами в 2014 - 2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016) // Администратор образования. 2017. № 2. Январь.
2. Бычков А.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов // СПС КонсультантПлюс. 2017.
3. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 (ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2010. № 4.
4. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.
5. Приказ Минфина РФ от 12.07.2010 № 70н «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.08.2010 № 18157) // Российская газета. № 186. 20.08.2010.
6. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.
7. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. 04.04.2016. № 14. Ст. 1985.
8. Приказ Государственного комитета РТ по закупкам от 2.04.2016 № 04-14-49 (ред. от 24.03.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Государственном комитете Республики Татарстан по закупкам» (вместе с «Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Государственном комитете Республики Татарстан по закупкам») (Зарегистрировано в Минюсте РТ 20.05.2016 № 3360) // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>. 25.05.2016.
9. Приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.10.2013 № 30156) // Российская газета. № 235. 18.10.2013.
10. Приказ Росгвардии от 14.11.2016 № 355 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.12.2016 № 44541) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 51.
11. Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 (ред. от 21.02.2017) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1670.
12. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.



Илий Сергей Кириллович,
заведующий отделом
НИИ Академии
Генеральной
прокуратуры РФ кандидат
юридических наук, доцент

ОСНОВНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ, ЗАПРЕТЫ И ОБЯЗАННОСТИ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ВЫЯВЛЕНИЯ ФАКТОВ КОРРУПЦИИ

Основные обязанности, ограничения и запреты, имеющие антикоррупционную направленность и связанные с прохождением государственной и муниципальной службой, выполнением профессиональных обязанностей в иных, создаваемых государством, органах и организациях (государственные корпорации, компании, фонды и др.), установлены Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

В ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ в качестве одного из основных направлений деятельности государственных органов по профилактике коррупции предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

а также унификация прав, ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности.

В Федеральном законе № 273-ФЗ установлено два вида обязанностей, имеющих антикоррупционную направленность:

- обязанности, налагаемые на государственных и муниципальных служащих, иных работников (например, представлять сведения о расходах);
- обязанности, возлагаемые на организации, работодателя, представителя нанимателя, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (например, обязанность

Основные антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности



представителя нанимателя, если ему стало известно о возникновении у лица, подпадающего под соответствующие требования законодательства, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, принять меры по предотвращению или урегулированию этого конфликта интересов).

Различия между обязанностями антикоррупционного характера являются условными обязанностями работников соблюдать антикоррупционные стандарты и обязанности руководителей обеспечивать соблюдение антикоррупционных стандартов. При этом нужно учитывать, что руководители также являются работниками (в широком смысле) и должны соблюдать антикоррупционные обязанности, ограничения, запреты. В данной статье рассматриваются обязанности, распространяющиеся на государственных, муниципальных служащих (и некоторых иных лиц), установленные в целях предупреждения

коррупции с их стороны (т.е. обязанности работников). Таким образом, в Федеральном законе № 273-ФЗ предусмотрены следующие обязанности этого вида:

- представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8);
- представлять сведения о расходах (ст. 8.1);
- уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9);
- принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (ст. 10), в том числе – принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов (ч. 1 ст. 11);
- незамедлительно уведомлять в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем), о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (ч. 2 ст. 11);



- передавать в целях предотвращения конфликта интересов ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление (ч. 7 ст. 11, ст. 12.3);
- сообщать работодателю при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы сведения о последнем месте службы (ч. 2 ст. 12).
- Также Федеральный закон № 273-ФЗ содержит:
- ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора в течение двух лет после увольнения со службы (ст. 12);
- ограничения, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности:
- замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, если иное не установлено федеральными конституционными законами или федеральными законами (ч. 1, 2 ст. 12.1);
- замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ч. 3 ст. 12.1);
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении совета муниципальных образований субъекта РФ, иных объединений муниципальных образований, политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа или органа местного самоуправления (п. 2 ч. 3 ст. 12.1);
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности – при этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями (п. 3 ч. 3 ст. 12.1);
- быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами (п. 4 ч. 3 ст. 12.1);
- использовать в неслужебных целях информацию, средства материаль-

но-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности (п. 5 ч. 3 ст. 12.1);

- получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность главы муниципального образования, муниципальную должность, замещаемую на постоянной основе (п. 6 ч. 3 ст. 12.1);
- получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц (п. 7 ч. 3 ст. 12.1);
- принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций (п. 8 ч. 3 ст. 12.1);
- выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренностям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов иностранных государств, международными или иностранными организациями (п. 9 ч. 3 ст. 12.1);
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительствен-

Содержание справки: отличия от зарубежного опыта

Зарубежный опыт	Российский опыт
1. Доходы (величина и источник): 1.1. Заработная плата по месту службы; 1.2. Доходы от иной оплачиваемой работы; 2. Имущество (стоимость): 2.1. Недвижимость; 2.2. Транспортные средства; 2.3. Предметы роскоши ; 2.4. Наличные ; 2.5. Банковские вклады; 2.6. Ценные бумаги; 3. Имущественные обязательства.	1. Доходы (величина): 1.1. по основному месту работы; 1.2. от педагогической, научной, иной творческой деятельности; 1.3. от вкладов в банках и кредитных организациях; 1.4. от ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях; 1.5. иные доходы. 2. Имущество: 2.1. Недвижимое имущество. 2.2. Транспортные средства. 3. Средства в банках и иных кредитных организациях; 4. Ценные бумаги. 5. Сведения об обязательствах имущественного характера.



ных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями (п. 10 ч. 3 ст. 12.1);

- разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей (п. 11 ч. 3 ст. 12.1).

Федеральный закон № 273-ФЗ содержит также запрет 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 (ст. 7.1).

Помимо этого, в ст. 12.5 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрена возможность установления в целях противодействия коррупции иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения, вводимых соответствующими федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Вопросы соблюдения некоторых антикоррупционных стандартов регулируются также специальными законами: Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Федеральный закон от 07.05.2013 № 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».

Таким образом, в Федеральном законе № 273-ФЗ установлено четыре обязанности, одно ограничение и один запрет универсального характера и двенадцать ограничений, распространяющихся только на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности. В отношении других лиц (государственных и муниципальных служащих, работников государственных корпораций и фондов и др.) соответствующие ограничения введены иными федеральными законами.

Так, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», помимо обязанностей, ограничений и запретов, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ, предусматривает также:

- обязанность государственных гражданских служащих представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи (п. 9 ч. 1 ст. 15);
- ограничения, связанные с гражданской службой, устанавливающие, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

а) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтроль-

ностью одного из них другому (п. 5 ч. 1 ст. 16);

б) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу (п. 9 ч. 1 ст. 16);

- запреты, связанные с гражданской службой:

а) замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность¹, избрания на выборную должность в органе местного самоуправления, избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе (п. 2 ч. 1 ст. 17);

б) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией,² кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством

¹ За исключением случая, установленного ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»: в соответствии с указами Президента Российской Федерации заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры могут замещать должности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

² За исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа.

Российской Федерации от имени государственного органа (п. 3 ч. 1 ст. 17);

в) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход (п. 4 ч. 1 ст. 17);

г) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами (п. 5 ч. 1 ст. 17);

д) 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) (п. 6 ч. 1 ст. 17)³;

е) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями (п. 7 ч. 1 ст. 17);

³ Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 09.01.2014 № 10.



ж) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам (п. 8 ч. 1 ст. 17);

з) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 9 ч. 1 ст. 17);

и) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие

с указанными организациями и объединениями (п. 11 ч. 1 ст. 17);

к) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума (п. 12 ч. 1 ст. 17);

л) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности (п. 13 ч. 1 ст. 17);

м) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самостоятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур (п. 14 ч. 1 ст.

Получение подарков и иных вознаграждений



17);

н) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (п. 16 ч. 1 ст. 17);

о) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (п. 17 ч. 1 ст. 17).

Схожие обязанности, ограничения и запреты антикоррупционного характера установлены для муниципальных служащих Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также для лиц, проходящих государственную службу иных видов, в их числе: прокурорские работники (ст. 40.2 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»); сотрудников органов внутренних дел ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»); сотрудников Следственного комитета РФ (ст. 17 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации») и др. В Трудовом кодексе Российской Федерации в целях противодействия коррупции установлены обязанности и запреты для работников государственных корпораций,

публично-правовых компаний, государственных компаний (ст. 349.1); работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (ст. 349.2), которые, в целом, корреспондируют с обязанностями государственных гражданских служащих, за некоторыми исключениями.

В целях дальнейшего развития системы обязанностей, ограничений и запретов антикоррупционного характера представляется необходимым:

- их систематизация и унификация, уточнение формулировок и противоречий;
- нормативно-правовая регламентация дисциплинарной ответственности за их нарушение, в зависимости от их тяжести и иных обстоятельств;
- урегулировать вопросы проведения «антикоррупционной» проверки, предусмотренной Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065, и служебной проверки;
- разработать дополнительные меры защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции неправомерного характера;
- повысить статус и значимость решений комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- разработать меры, направленные на повышение защиты и социальных гарантий работникам кадровых подразделений по предупреждению коррупции.



© **Михайлов Валентин Иванович**,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист Российской
Федерации, заместитель
директора Департамента по
взаимодействию с органами
государственной власти
Госкорпорации «Роскосмос»

О НЕКОТОРЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И ПРАКТИЧЕСКИХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО И ПРАВОВОГО ОФОРМЛЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ

На современном этапе развития социума государственная политика Российской Федерации противодействия коррупции, являясь одним из направлений государственной политики, выражает неприятие коррупции и состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности государственных (муниципальных) органов и институтов гражданского общества по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с нею и минимизации (ликвидации) негативных последствий. В основу реализации государственной политики противодействия коррупции положена «опережающая» модель правового регулирования, учитывающая тенденции коррупционной преступности [1].

Совокупность запретов, ограничений и обязанностей, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в целях

противодействия коррупции, и сложившихся в обществе этических правил поведения образуют систему антикоррупционных стандартов. Система антикоррупционных стандартов, дополняемая деятельностью соответствующих организационных структур по контролю над их исполнением, в том числе путем применения мер юридической ответственности за неисполнение, направлена на формирование на государственной и муниципальной службе и в целом в российском обществе атмосферы «неприличности» и «невыгодности» коррупционного поведения.

Определенные Главой Государства основные направления государственной политики в области противодействия коррупции закреплены в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, в пе-

риодически обновляемых национальных планах противодействия коррупции, в планах по противодействию коррупции государственных и муниципальных органов, государственных корпораций и иных организаций.

К настоящему времени в России сформированы нормативная и организационная основы противодействия коррупции, отвечающие международным стандартам. В них заложен серьезный профилактический антикоррупционный потенциал, уже отчасти проявивший себя. Статистические данные показывают возрастающую эффективность применения таких мер профилактики коррупции, как представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; предотвращение или урегулирование конфликта интересов; ограничение на трудоустройство после завершения государственной службы и др.

Вместе с тем уровень коррупции в стране по-прежнему остается высоким. В связи с этим необходимо повышать эффективность организационных структур и совершенствовать правовые основы противодействия коррупции.

В основе национальной системы противодействия коррупции лежит Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В его развитие его положений приняты федеральные законы от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и от 7 мая 2013 г. № 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», внесены изменения в более чем 30 федеральных конституционных и федеральных законов, а также издано около 30 указов Президента Российской Федерации (без учета корректировки ранее изданных нормативных правовых актов), ряд постановлений Правительства Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актов. Обеспечено нормативное закрепление комплекса антикоррупционных норм и стандартов в законодательстве страны, субъектов Российской Федерации и в органах местного самоуправления.

Таким образом, нормы о противодействии коррупции, формирование которых отнесено к компетенции Российской Федерации, содержатся более чем в 50 нормативных правовых актов Российской Федерации.

В этом контексте, представляется целесообразным провести систематизацию, упорядочивание правовых норм, регулирующих различные аспекты противодействия коррупции. С точки зрения повышения качества нормативного правового оформления противодействия коррупции, наиболее адекватным является издание новой редакции Федерального закона «О противодействии коррупции».

Новая редакция базового закона должна вобрать в себя положения указанных федеральных законов от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ и от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ, касающихся:

а) запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции применительно к разным категориям лиц, а также механизмы их реализации;

б) оснований и порядка проведения проверок достоверности сведений о до-



ходах и расходах, соблюдения установленных законодательством ограничений, запретов и обязанностей;

в) оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушения требований антикоррупционного законодательства, критерии применения различных санкций в зависимости от тяжести нарушения;

г) общих принципов организации и работы подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

д) механизма проведения проверок соблюдения антикоррупционных стандартов уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации;

е) этических правил поведения;

ж) механизма разрешения конфликта интересов;

з) общих принципов работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

и) компетенции органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере нормативного правового регулирования в области противодействия коррупции, а также реализации мер по противодействию коррупции.

Учитывая, что антикоррупционная экспертиза собственно не является антикоррупционным стандартом, то все аспекты ее проведения Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и принятыми в его исполнения иными нормативными правовыми актами.

Естественно реализация предлагаемой идеи должна вовлечь признания утратившими силу федеральных законов от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ и от 7 мая 2013

г. № 79-ФЗ, а также внесения соответствующих изменений в федеральные законы, определяющие юридический статус различных категорий лиц (гражданские государственные служащие, военнослужащие, муниципальные служащие и т.д.). В этих законах, как правило, должны остаться лишь указания о том, что соответствующие категории лиц подлежат ответственности по основаниям и в порядке, предусмотренным, новой редакцией федерального закона «О противодействии коррупции».

В тоже время следует подчеркнуть, что новая редакция федерального закона о противодействии коррупции в соответствии с подпунктом «в» пункта 7 Национальной стратегии Национальной стратегии противодействия коррупции должна разрабатываться исходя из принципа стабильности основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

К числу основных элементов относится определение коррупции, сформулированное в пункте 1 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Раскрытие понятия «коррупция» представляет собой серьезную научную проблему, от решения которой зависит содержание антикоррупционной политики государства. Коррупция, как социальное явление реально существует. Задача сводится не к изобретению или конструированию понятия, а к правильному вычленению того фрагмента социальной действительности, который именуется коррупцией, и адекватному его отражению в законе.

Существующее в теории многообразие определений коррупции [5] является объективным следствием рассмотрения данного феномена в контексте конкретной задачи, решаемой автором. Каждый из научных подходов к определению кор-

рупции имеет право на существование, так как по-своему отражает особенности содержания этого многогранного социального и правового феномена и позволяет в процессе исследования рассматривать его через призму различных связей, гипертрофировать ту или иную сторону или придавать отдельной связи самоудовлетворяющее значение и на этой основе разрабатывать и применять против соответствующих форм проявления коррупции адекватные меры.

Суммирование подходов к определению того фрагмента реальности, который именуется коррупцией, показывает, что в качестве основного признака коррупции все научные дисциплины называют аморальные или противозаконное использование лицом своего положения для получения наживы или иной выгоды.

Исходя из этого, под коррупцией в широком социальном значении понимается любое использование лицом своего положения для необоснованного получения прямо или косвенно всякой выгоды.

В зависимости от задач, стоящих соответствующей научной дисциплиной, могут формироваться иные определения коррупции, в которых могут выделяться те или иные признаки.

Вместе с тем, в научных работах высказывается идея о необходимости разработки однозначной формулировки определения понятия «коррупция».

Буквальная реализация этой идеи оставляет за рамками реального воздействия многие стороны социальной жизни, также неприемлемые обществом, но не включенные в это единое определение.

Понятие коррупции как социального явления в широком смысле выходит за границы исследований не только права, но и любой другой одной научной дисциплины. Поэтому выявление признаков того социального явления, которое обозначается термином коррупция, возможно лишь на основе междисциплинарного

исследования с использованием присущих каждой дисциплине исследовательских методов.

Традиционное для большинства отечественных исследователей понятие коррупции охватывает сферу социальной жизни, включающую деятельность лиц, находящихся на государственной службе.

Вместе с тем, в современных условиях к коррупции относят разнообразные действия лиц, обладающих различными правовыми статусами: от получения взяток лицами, замещающими должности государственной службы, за совершение законных и незаконных действий, до подготовки за вознаграждение сотрудниками научных учреждений диссертаций и журналистами заказных статей.

В доктринах некоторых других государств в отличие от господствующей в России теории главной фигурой признается не взяткополучатель, а взяткодатель, так как именно он в целях неправомерного получения преимуществ развращает лиц, принимающих соответствующие решения. В этом смысле примечательно, что субъектом Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) против подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок является взяткодатель.

Естественно, что набор средств воздействия на коррупционные проявления должен быть адекватным. Моральные меры не возымеют никакого воздействия на человека, систематически в течение длительного времени, взимавшего мзду при поощрении окружения. В свою очередь, на человека, впервые совершившего малозначительное коррупционное правонарушение, нужно воздействовать дисциплинарными мерами.

В силу различных обстоятельств в современном российском обществе реально нет консенсуса в отношении ан-



तिकоррупционных этических стандартов поведения. В связи с этим объективно рамки антикоррупционного поведения можно обеспечить лишь с использованием правовых административных мер.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» дано нормативное понимание коррупции. В данном случае коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, являющихся наиболее рельефным проявлением коррупции (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп), и дополнительного указания на сущностный признак коррупции – любое иное незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами. Коррупцией также признается совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица.

Такое определение коррупции согласуется с определением коррупции в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 1999 г.).

В соответствии с этим определением обязательным условием признания того или иного деяния коррупционным является нарушение соответствующего юридического закона.

Этот признак принципиально отличает указанное нормативное определение от социального определения.

Преимущество такого подхода к конструированию определения состоит в четкости и определенности. Предусмотренные в законе в отношении соответствующих категорий лиц ограничения, запреты и обязанности формально очерчивают пределы допустимого поведения. Однако, одновременно с этим, такой подход

таит в себе определенные минусы, так как он не опирается на этику и мораль, не учитывает особенности каждого конкретного случая. Сформированный на таком подходе механизм противодействия коррупции касается широкого круга лиц, которые по формальным основаниям потенциально могут иметь возможность совершить коррупционное нарушение. Причем, формальность проявляется в отношении, прежде всего, государственных и муниципальных служащих, служебная деятельность которых строго регламентирована. Нарушение служащим правил служебного поведения даже в тех случаях, когда это нарушение имеет сугубо формальный характер, является правонарушением.

Таким образом, в новой редакции федерального закона о противодействии коррупции следует сохранить проверенное практикой определение коррупции.

Субъектный состав коррупции в законодательстве Российской Федерации последовательно расширяется. В первоначальной версии Федерального закона «О противодействии коррупции» антикоррупционные стандарты распространялись на государственных служащих, на некоторые категории лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и частично на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальных должности и должности муниципальной службы, а также на отдельных работников государственных корпораций. В последствии эти стандарты были распространены на депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, работников Центрального Банка Российской Федерации, государственных корпораций (компаний), Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхо-

вания Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; а также руководителей государственных (муниципальных) учреждений.

Вместе с тем, в научной литературе обсуждается вопрос о закреплении в законодательстве Российской Федерации категории «публичное должностное лицо» в связи с наличием в ст. 2 Конвенции ООН против коррупции определения этого понятия.

При оценке этого предложения следует учитывать, что в Российской Федерации к лицам, реализующим публичные функции по смыслу Конвенции ООН против коррупции, могут быть отнесены лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, лица, занимающие государственные должности субъектов Российской Федерации, лица, занимающие должности федеральной государственной службы, лица, занимающие должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, лица, занимающие муниципальные должности, лица, занимающие должности муниципальной службы и другие.

В правовой системе Российской Федерации на лиц, исполняющих публичные функции, запреты, ограничения, обязанности и полномочия возлагаются дифференцированно в зависимости от их статуса и предназначения должности, которую то или иное лицо занимает. Например, Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» возлагает на федеральных судей запреты, ограничения и обязанности, характер которых обусловлен особенностью публичных функций, реализуемых феде-

ральными судьями. В свою очередь Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» в отношении Председателя, заместителей Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации устанавливает запреты, ограничения и обязанности, характер которых произведен от функций этих лиц.

В международных договорах Российской Федерации понятие «публичное должностное лицо» определяется путем ссылки на определения «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо осуществляет свои функции, и на то, как эти определения применяются в уголовном праве данного государства.

Однако это не означает, что государства должны пересмотреть определения должностного лица в национальном законодательстве. Договаривающиеся стороны международных договоров принимают на себя обязательства по конвенциям только в той мере, которая совместима с их конституциями и фундаментальными принципами правовой системы, включая принцип федерализма, в тех случаях, где это необходимо.

В п. 9 ст. 30 Конвенции ООН против коррупции подчеркнуто, что ничто, содержащееся в этой Конвенции, не затрагивает принципа, согласно которому определение преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, и применимых правовых принципов, определяющих правомерность деяний, входит в сферу внутреннего законодательства каждого государства-участника.

Таким образом, термин «публичные должностное лицо» может быть введен в новой редакции федерального закона «О противодействии коррупции» лишь для целей данного федерального закона как собирательное понятие, включающие должностных лиц (прим. к ст. 285 УК),



судей, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и т.д., то есть лиц, обладающим различным правовым статусом.

Вместе с тем, нельзя согласиться с предложением об исключении из числа субъектов получения взятки (ст. 290 УК России) преподавателей государственных вузов и врачей. В частности, по мнению Назарова О.В., субъектом получения взятки, - может быть [только] государственный служащий, работающий в государственном учреждении, функционирующем в сфере государственной службы, поскольку посягать на интересы государственной службы могут только эти лица [2].

Однако, в примечании к ст. 285 УК России, в котором дается определение субъекта получения взятки, к взяткополучателям также относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти.

Судебная практика также исходит из такого понимания субъекта получения взятки. В п. 6. постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» отмечается, что исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом (например, функции присяжного заседателя).

Функции должностного лица по специальному полномочию могут осуществляться в течение определенного времени или однократно, а также могут совмещаться с основной работой. При временном исполнении функций должностного лица или при исполнении их по специальному полномочию лицо может быть признано должностным лишь в период исполнения возложенных на него функций. Такая же правовая позиция, по сути, отражена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2013 г. № 1031-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Винокурова Вячеслава Николаевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 примечаний к статье 285 и статьей 290 Уголовного кодекса Российской Федерации».

Обсуждая вопрос о новой редакции федерального закона «О противодействии коррупции» следует коснуться обсуждаемой в научном сообществе идеи о введении в России уголовной ответственности организаций (юридических лиц) за коррупцию.

Теория российского и советского уголовного права традиционно в качестве участника уголовно-правовых отношений признавала физическое лицо. При разработке нового уголовного закона российские законодатели не поддержали основывающееся на опыте Голландии, Франции, Китая и некоторых других государств предложение о включении в него положений об ответственности организаций.

Между тем на страницах научных работ ведется дискуссия о полезности или ненужности отнесения организаций в число субъектов уголовной ответственности [4].

В качестве аргумента в пользу установления для организаций уголовной ответственности обычно ссылаются на то, что основная угроза обществу сегодня

ня исходит не от отдельного преступника или их группы, а от деятельности различных организаций и предприятий. Действительно в настоящее время прорастающая от деятельности хозяйствующих субъектов угроза глобальной безопасности возрастает. Однако, с предложением о признании юридических лиц участниками уголовно-правовых отношений в рамках сложившейся в России парадигмы законодательства нельзя согласиться по ряду оснований концептуального и практического свойства.

Основополагающие категории российского уголовного и уголовно-процессуального права (преступление, вина, причинная связь, соучастие, состав преступления, ответственность, цели наказания, помилование, обстоятельства, исключающие преступность деяния, теория доказательств, стадии уголовного процесса и т.п.) приспособлены для применения только к физическим лицам.

С позиции практики в случае введения уголовной ответственности организаций необходимо будет провести «чистку» не только КоАП России, АПК России, но также Налогового кодекса Российской Федерации и множества других нормативных правовых актов в целях «разведения» уголовной и административной ответственности организаций.

Также придется существенно переосмыслить всю правоприменительную деятельность, так как уголовный процесс, криминалистика, оперативно-розыскная и другие виды правоохранительной деятельности ориентированы на выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, субъектами которых выступают только физические лица.

Между тем в России на практике эффективно применяются предусмотренные финансовым, административным, арбитражным, гражданским и другими отраслями законодательства меры воздействия в отношении юридических лиц

вплоть до их ликвидации.

Так, по основаниям и в порядке, предусмотренном ГК России, ст. 245 ГКП России, КоАП России, федеральными законами «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и «О противодействии терроризму» любая организация в случаях, предусмотренных законом, может быть ликвидирована по решению суда, ее финансовые операции могут быть приостановлены либо к ней применены административный штраф, административное приостановление деятельности, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

АПК России, ГКП России, КоАП России предусматривают надлежащие гарантии юридическим лицам, в отношении которых осуществляется соответствующее производство. Так, согласно ст. 25.4. КоАП России дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника (адвоката). В КоАП России также определен порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в вышестоящие судебные инстанции.

В международных договорах Российской Федерации также нет требований об установлении уголовной ответственности организаций. Так, в соответствии со ст. 26 Конвенции ООН против коррупции каждое государство принимает меры, с учетом его правовых принципов, для установления уголовной, гражданско-правовой или административной ответственности организаций за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с данной Конвенцией, при том, что возложение такой ответственности не должно наносить ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления.



Надо отметить, что в ряде стран положения об ответственности юридических лиц закреплены в кодексах, предусматривающих уголовное наказание, в силу отсутствия иной возможности установления ответственности организаций или иного понимания предназначения таких кодексов. Так, во Франции уголовно-правовой нормативный акт именуется «Penal code» (Кодекс наказаний) в отличие от России, где соответствующий закон называется «Criminal code» (Уголовный кодекс). Профессор Л.В. Головкин, обстоятельно и разносторонне исследовавший вопрос об уголовной ответственности юридических лиц, справедливо отмечает, что заложенная во французском УК концепция исходит из того, что любое нарушение закона, наказуемое государством, входит в состав уголовного права. В данном случае уголовное право является не только и не столько правом о преступлении, сколько правом о наказании [2].

Следует также учитывать, что российское карательное законодательство или законодательство, относящееся к «уголовной сфере», состоит из двух частей. Одна часть включает УК, содержащий описание общественно-опасных деяний, именуемых преступлением, и УПК, устанавливающий процедуру признания физического лица, виновно совершившего такое деяние, преступником и назначения уголовного наказания. Другая часть состоит из КоАП, содержащего описание вредных деяний, именуемых правонарушениями, и устанавливающего процедуру признания физического и (или) юридического лица, виновно совершившего такое деяние, правонарушителем и назначения наказания, также предусмотренного КоАП.

Никакой принципиальной сущностной разницы между деяниями, предусмотренными УК и КоАП, субъектами, рассматривающими соответствующие дела, гарантиям, санкциями за соверше-

ние преступлений и административных правонарушений, не имеется.

На таких же позициях строятся многие решения Европейского суда по правам человека по применению ст. 6 Европейской Конвенции по правам человека. В соответствии с сформированной этим судебным органом доктриной «уголовной сферы» законодательства правонарушения КоАП по сути уголовные. Поэтому в таком контексте уголовную ответственность в России водить нечего, она фактически есть.

Сторонники введения в России уголовной ответственности юридических лиц фактически ведут речь о механическом переносе ряда положений КоАП об ответственности организаций в УК и, как следствие этого, рассмотрение этой категории дел в рамках уголовного процесса. В таком случае ключевым становится вопрос о том, кто будет расследовать такие дела. Если эта функция будет дана существующим органам предварительного следствия, то в итоге сформируется орган, монополично решающий судьбы конкретных людей и их бизнеса.

Мнения сторонников включения в УК положений от уголовной ответственности юридических лиц о том, что это само по себе автоматически даст возможность проводить оперативно-разыскные мероприятия по делам в отношении организаций, применять к ним во всех случаях наказание в виде приостановление деятельности или даже ликвидации необоснованные. Практика нормативного определения сферы применения оперативно-разыскных мер, определения видов и размеров наказаний за те или иные преступления, административные правонарушения и дисциплинарные проступки и решения многих иных проблем правового регулирования показывает, что решаются они применительно к конкретным потребностям общественного развития.

Вместе с тем, перенесение в УК ряда положений КоАП об ответственности организаций приведет к серьезным проблемам правоприменительной практики и самым серьезным образом долгосрочно и негативно повлияет на состояние правопорядка.

Имеющиеся проблемы ответственности юридических лиц целесообразно решать в рамках действующего законодательства, путем повышения качества правоприменения и развития международной базы сотрудничества в данной сфере.

Наличие в КоАПе, включающего в себя нормы материального и процедурного права, позволило сформулировать способный к развитию и реально работающий механизм ответственности юридических лиц в случаях причастности к коррупции, не внося в правовую систему Российской Федерации чуждые для нее элементы в виде «вины юридических лиц».

Серьезным аргументом практического свойства против закрепления в российском уголовном законе положений об ответственности организаций являются результаты применения ст. 19.28 КоАП России, которая активно применяется на практике.

Законодатель отнес к объективной стороне деяния, предусмотренного ст. 19.28 КоАП России, не только «передачу от имени или в интересах юридического лица ценностей должностному лицу», но также «предложение и обещание ценностей» в силу того, что в КоАП в отличие от УК не предусмотрена ответственность за приготовление или покушение на совершение административного правонарушения.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП России, является формальным и не требует факта получения взятки должностным лицом, поэтому предложе-

ние незаконного вознаграждения должно расцениваться как окончательное правонарушение независимо от того, получило ли должностное лицо вознаграждение или отказалось его принять.

Отказ должностного лица принять денежные средства правового значения для разрешения дела об административном правонарушении значения не имеет, так как предложение или обещание незаконной передачи денег уже образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП России.

Естественно, эти правовые механизмы, как и правоприменительная практика, нуждаются в совершенствовании, но делать это необходимо путем развития соответствующих институтов КоАП России, а также ГК России, ГПК России, АК России и АПК России на серьезной теоретической основе, а не путем включения положений об ответственности юридических лиц в уголовное законодательство, что противоречит глубинным основам российской правовой системы и не согласуется с уже практически действующим инструментарием.

В частности, нуждаются в научной проработке вопросы о месте совершения правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП России (по месту передачи незаконного вознаграждения, месту регистрации юридического лица и т.д.), юрисдикции Российской Федерации в случае совершения данного правонарушения за ее пределами, расширении обеспечительных мер, введении института освобождения организации от административной ответственности в случае ее активного содействия правоохранительным органам в раскрытии правонарушения по аналогии с освобождением от уголовной ответственности, основания которого закреплены в примечании к ст. 291 УК России.

Кроме того, необходима теоретичес-



кая разработка вопросов юрисдикции Российской Федерации в случаях, когда российское юридическое лицо передает за пределами российской территории незаконное вознаграждение должностному лицу международной организации или физическому лицу, выполняющему управленческие функции в иностранном юридическом лице, если физическое лицо является гражданином России.

С учетом анализа практики применения этой нормы сформировалось понимание необходимости законодательного закрепления условий освобождения юридического лица от административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП, если такое юридическое лицо способствовало выявлению административного правонарушения, проведению административного расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию преступления, связанного с данным правонарушением, либо в отношении этого юридического лица имело место вымогательство.

Кроме того, следует расширить полномочия органов прокуратуры и в целях исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП, следует законодательно закрепить возможность накладывать арест на имущество соответствующего юридического лица.

Таким образом, можно отметить, что существующие в России правовые механизмы обеспечивают, с одной стороны эффективные способы привлечения организаций к юридической ответственности и применения к ним сдерживающих и эффективных санкций в виде предупреждения, административных штрафов, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения либо административного

приостановления деятельности, а с другой стороны, гарантирует надлежащую защиту прав организаций.

Еще одним вопросом, вызывающим дискуссии обсуждения направлений дальнейшего нормативного оформления антикоррупционных стандартов и механизмов их реализации, вступает так называемая тема 20-й статьи Конвенции ООН против коррупции.

В связи с этим следует отметить, что Россия, будучи частью современного глобального мира, является участником транснациональных и региональных антикоррупционных конвенций. Однако в научных исследованиях и политических дискуссиях зачастую наблюдается некритичный некорректный подход к оценке положений этих международных актов и не учитываются особенности нашей правовой системы.

Чаще всего не учитывается, что формулировки составов преступлений и других положений международно-правовых актов конструируются под влиянием различных правовых и языковых систем и в связи с этим являются в определенном смысле усредненными. В связи с этим, в частности, описание соответствующих элементов деяний, признанных преступлениями по соответствующей Конвенции, является, как правило, исключительной прерогативой национального законодательства. Государство-участник должно выполнить минимальные требования, содержащиеся в конвенциях, но может принимать более строгие или суровые меры, чем меры, предусмотренные соответствующей конвенцией, для предупреждения преступлений, и борьбы с ними.

При учете стандартов, закрепленных в международно-правовых актах, также необходимо учитывать разность культур, присущее конкретному социуму понимание права и закона и отношения к ним и обусловленные этой спецификой глубин-

ные сущностные особенности социальной и правовой систем каждого социума.

По этому поводу Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин очень точно заметил: «то, что в одних культурах является благом, в других культурах таковым может не считаться» [6]. Отрыв от уклада народной жизни очень скоро дает о себе знать. Кстати, в связи с этим сложно безоговорочно согласиться с встречающимися в литературе заявлениями о том, что международные конвенции несут более прогрессивные правовые нормы, чем те, которые имеются на национальном уровне.

Опыт одного социума, безусловно, не может служить для других обществ эталоном во всех случаях без его критического переосмысления и корреляции с учетом особенностей данного общества. Привнесенные извне положения могут стать нормой для большинства членов общества, разделяться ими и поддерживаться лишь при приложении существенных усилий со стороны национальной элиты в виде следования этим нормам и разъяснительной работы. Для формирования в обществе определенного отношения к новым моделям поведения необходимо время.

Ст. 20 Конвенции требует от государств всего лишь рассмотреть при условии соблюдения своих конституции и основополагающих принципов правовой системы возможность принятия законодательных мер о признании умышленного незаконного обогащения в качестве уголовно наказуемого деяния в отличие от ст. 15, ч. 1 ст. 16, ст. 17 и др. Конвенции, в соответствии с которыми государства обязаны установить уголовную ответственность за соответствующие деяния.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом

от 8 марта 2006 № 40-ФЗ в полном объеме без каких-либо изъятий. Уже только поэтому все разговоры о необходимости ратификации ст. 20 Конвенции беспочвенны.

При оценке Федерального закона о ратификации, необходимо учитывать, что в соответствии с подпунктом «d» п. 1 ст. 2 и ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., пункта «e» ч. 1 ст. 2 и ст. 25 Федерального закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» исключение действия ст. 20 Конвенции в ее применении к России должно быть оформлено в виде оговорки при ратификации Конвенции. Закон о ратификации никаких оговорок не содержит.

Таким образом, применительно к Российской Федерации Конвенция действует в полном объеме.

Вместе с тем в законе о ратификации имеется заявление о юрисдикции Российской Федерации в отношении отдельных составов преступлений, предусмотренных Конвенцией, необходимость которого обусловлено тем, что Конвенция предписывает государствам выбрать способы реализации положений о юрисдикции, правовой помощи и международном сотрудничестве в целях конфискации.

В данном заявлении содержится перечисление статей, среди которых ст. 20 Конвенции не называется.

Но юридическая природа заявлений принципиально отлична от юридической природы оговорок. Наличие данного заявления обусловлено сугубо техническими причинами, изложенными в самой Конвенции. Кстати, такие заявления сделаны многими государствами.

Следует также специально подчеркнуть, что в целом уголовное и уголовно-процессуальное законодательство России в принципе не способно обеспечить реализацию положений ст. 20 Конвен-



ции по ряду причин. Во-первых, в силу отсутствия указания на деяние, приведшее к определенному результату (в данном случае - обогащению) и совершение которого подлежит криминализации. Фактически в ст. 20 Конвенции содержится требование признать преступлением положение (в данном случае - наличие активов), в котором оказалось соответствующее лицо. Действия, в результате которых могут образоваться такие активы (хищения, злоупотребление и т.д.), уже криминализованы. Во-

вторых, УПК России предусматривает возможность доказывания только события преступления и только органами следствия и дознания.

В правовой системе России идея ст. 20 Конвенции ООН против коррупции о уголовной ответственности за незаконное обогащение реализуется не путем признания уголовно-наказуемым незаконного обогащения, а путем использования гражданско-правовых и иных, не связанных с уголовным процессом, правовых средств.

Библиографический список

1. Авдеев В.А., Авдеева О.А. Государственная политика РФ в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 24 - 28.
2. Головкин Л.В. Существует ли в современном российском уголовном праве уголовная ответственность юридических лиц? // Уголовно-правовое воздействие в отношении юридических лиц: материалы российско-немецкого уголовно-правового семинара (26 июня 2012 г.) / Отв. ред.: Богуш Г.И.; науч. ред.: Зибер У., Комиссаров В.С. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 73 – 81.
3. Зорькин В.Д. Реализация конституции: культурно-исторический аспект // История государства и права. 2009. № 19. С. 3-5.
4. Назаров О.В. О нарушении Конституции РФ признанием преподавателей государственных вузов субъектами получения взятки // Законодательство и экономика. 2013, № 11. С. 43-70; он же. Еще раз о субъектах получения взятки, или слово в защиту медиков // Адвокат. 2014, № 3. С. 56-62, Малинин В.Б. Преподаватель - не должностное лицо // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 3. С. 201 - 212.
5. Проценко С.В. К вопросу о целесообразности привлечения к уголовной ответственности юридических лиц // Юридический мир. 2008. № 9. С. 62 – 69; Федоров А.В. О перспективах введения уголовной ответственности юридических лиц в Российской Федерации : политико-юридический анализ // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала РПА. № 2. 2014. С. 135 – 144; Иванов Н. Уголовная ответственность юридических лиц: аргументы contra // Уголовное право. 2012. № 2. С. 45 – 50, Проект федерального закона № 474238-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организаций Объединенных Наций против коррупции», Адоевская О. О проблеме унификации международных, зарубежных и национальных норм о борьбе с коррупцией // Уголовное право. 2013. № 3. С. 91 – 96, Шуравлева С.В., Ваньков А.В. Контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц: новое в законодательстве // Вестник пермского ун-та. 2013. № 1. С. 72 – 7 Власов И.С. О введении в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 82 – 89.
6. Цалиев А.М. Противодействие коррупции как одно из условий построения социального государства // Российский судья. 2016. № 7. С. 45 - 50.

Нескородов Борис Николаевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административно-
правовых дисциплин ВФ РАНХиГС



АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КАДРОВОЙ ПОЛИТИКЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Актуальность статьи обусловлена важностью осмысления причин и условий коррупционных правонарушений, что необходимо для осуществления эффективной антикоррупционной кадровой политики в системе государственного управления. Цель статьи — проанализировать и логически обосновать особенности структуры личности коррупционера, выделить поддающиеся измерению качества его личности, что необходимо для определения его профессиональной пригодности. По мнению автора, это позволит снизить коррупционные проявления в системе власти, не допуская на государственные должности лиц, свойства личности которых несут в себе высокие риски коррупционного поведения. Анализ субъективной стороны коррупционного поведения показал, что особенностью свойств личности коррупционера является деформация его морального сознания, предопределяющая доминирование эгоцентрической направленности его личности. Сформировавшиеся свойства личности являются весьма устойчивыми, следовательно, их знание с

достаточно высокой степенью вероятности позволяет прогнозировать поведение индивида в различных конфликтных ситуациях.

Ключевые слова. Антикоррупционное управление, коррупционные риски, эгоцентрическая направленность личности, причины коррупции, антикоррупционная кадровая политика.

В настоящее время проблемы совершенствования системы антикоррупционных стандартов в Российской Федерации остаются весьма актуальными. На сегодняшний день в Российской Федерации в целом сформирована система нормативных актов, определяющих государственную антикоррупционную политику, направленную на профилактику коррупционных проявлений в обществе, на выявление и пресечение коррупционных правонарушений, на минимизацию вреда и иных негативных последствий, причиненных коррупцией. Тем не менее, следует признать, что за пределами нормативного регулирования еще остается основной на научном подходе отбор, назначение или продвижение по службе только



тех кандидатов, свойства личности которых определяют их социальную направленность. Правовых механизмов, дающих право кадровым органам признавать профессионально непригодными лица с выраженной эгоцентрической направленностью. В настоящее время существуют методики, определяющие необходимые квалификационные требования к должностям государственной и муниципальной службы. Однако в них нет четко выраженных критериев оценки таких свойств личности кандидата, которые бы исключали коррупционное поведение с их стороны в будущем.

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, в целях создания на государственной службе эффективной системы квалификационных требований, 15 января 2014 года кадровых подразделений подготовлен Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы [1, с.1-53]. Данный инструментарий был разработан в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [2, с.3] и во исполнение п. 5 Плана мероприятий по внедрению в 2012-2016 г. новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы от 1 октября 2012 года N 5378п-П17 [3, с.4]. Предполагалось, что «использование разработанных квалификационных требований повысит качество отбора кадров, их оценки, профессионального развития и ротации» [3, с.6].

Квалификационные требования к должностям гражданской службы включают в себя требования к уровню и направлению подготовки (специальности), к специализации профессионального образования, к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, к знаниям и навыкам, профессиональным качествам, необходимым для замещения должностей гражданской службы.

В документе, в частности, различаются понятия «профессиональное качество» и «личностное качество» кандидата. Под

первым понимается «проявляемая в поведении гражданского служащего характеристика, отражающая единство его стремлений, способностей, знаний, навыков и личностных качеств, необходимых для эффективного и результативного исполнения должностных обязанностей» [1, с.9]. Под вторым понятием, которое, как следует из определения первой формулировки, полностью в него включается, следует, что это «индивидуальные особенности личности, включающие в себя жизненные ценности и установки индивидуума, тип темперамента, мотивацию и личные цели, динамические свойства нервной системы, психотип личности» [1, с.9].

Отсюда следует, что если кандидат, свойства личности которого, в частности «жизненные ценности и установки индивидуума», а также «мотивация и личные цели», не соответствуют публичным интересам и несут в себе определенные коррупционные риски, то такое лицо должно признаваться профессионально непригодным.

Известно, что для выправления любого негативного социального явления, которым, в частности, признается и коррупция, предполагается глубокое и точное понимание его природы, его истинных причин возникновения. Касаясь коррупционных проявлений в системе публичной власти, приходится признать, что живучесть их предопределяется, в конечном итоге, тем и в той мере, в какой существующее положение вещей удовлетворяет лиц, вовлеченных в коррупцию. Это предопределяется тем, что, с одной стороны, отдельные представители бизнеса могут, используя коррупционные связи, гарантированно получить для себя определенные привилегии, конкурентные преимущества и иные преференции, а с другой стороны, носители властных полномочий получают за предоставление таковых дополнительные доходы и иные блага.

Сложившийся системный характер коррупционных отношений, их масштаб и живучесть определяются, в первую очередь, осознанным принятием данных отношений их участниками, их мировоззрением, их субъективной системой цен-

ностей. Следовательно, они всегда будут заинтересованы в сохранении своих коррупционных возможностей, поскольку это соответствует их интересам. Допускать мысль, что в системе отношений публичной власти можно создать такие особые правовые механизмы, которые бы сделали для данной категории лиц невозможным их коррупционное поведение, это значит проявлять наивность и впадать в «правовой идеализм».

Известно, что коррупционные правонарушения не могут совершаться по неосторожности. Это всегда осознанно принимаемые тем или иным лицом решения и его последующие действия, которые базируются на присущей ему специфической системе ценностей, делающих коррупционное поведение приемлемым для него. При этом коррупционер понимает, что совершает противоправные действия, не исполняет должным образом служебный долг, проявляет нечестность, причиняет вред государству и обществу ради удовлетворения своей корысти и жажды наживы. Следовательно, он считает это допустимым для себя в силу деформированных «жизненных ценностей и установок индивидуума», «мотиваций и личных целей» [1, с.9].

Таким образом, предпосылкой для совершения лицом коррупционных действий является деформированное морально-нравственное сознание личности коррупционера, внутреннее отрицание им таких понятий как «порядочность», «долг», «ответственность», «честность», «совесть», «честь и достоинство».

Следует отметить, что в «Библиотеке профессиональных и личностных качеств и соответствующих им профессиональных навыков» [4, с.1], на который ссылается «Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы» от 15.01.2014 г.[1, с.3] одним из первых общих профессиональных качеств указывается: «служение обществу, защита законных интересов граждан, социальная ответственность, укрепление авторитета государственных гражданских служащих». Причем, данно-

му профессиональному качеству, там же указываются следующие личностные качества кандидата: «гражданственность (общественное служение), патриотическое самосознание, социальная активность, толерантность, законопослушность, честность, открытость, нравственность, порядочность, добросовестность, ответственность, беспристрастность» [4, с.1]. То есть, именно те качества, которые как раз и отсутствуют у коррупционеров.

Отсюда вывод, реальным фактором, способным минимизировать коррупцию во власти, может служить только последовательная антикоррупционная кадровая политика в органах власти, в результате которой на ответственных должностях государственной и муниципальной службы будут доминировать исключительно лица внутренне нетерпимые к коррупционному поведению, способные не поддаваться искушениям получения личной выгоды за счет предательства государственных интересов и злоупотребления властью.

Следует отметить, что из всех характеризующих структуру личности таких свойств, как «социальная направленность», «образование», «опыт», «когнитивные качества», «воля», «состояние физического и психического здоровья», только социальная направленность личности, включающая в себя систему морально-нравственных ценностей, отличает коррупционера от иных лиц, считающих коррупцию неприемлемой для себя. Игнорирование данного показателя свойств личности («социальная направленность») создает парадоксальную ситуацию, при которой лицо с деформированной системой морально-нравственных ценностей, но обладающее хорошим образованием, большим опытом, выраженными когнитивными и волевыми качествами, хорошим физическим и психическим здоровьем, занимая государственную должность с широкими коррупционными возможностями, будет представлять гораздо большую опасность в коррупционном плане, чем те, кто менее образованный, менее опытный, менее способный к самообучению и прочее. Это предопределяется тем, что лица с выраженной эго-



центрической направленностью личности и имеющие деформированное морально-нравственное сознание, для которых предательство публичных интересов и обман - это норма, а стремление к личному обогащению превалирует над государственными интересами; весь свой опыт, хорошее образование и сильную волю могут гораздо эффективнее использовать в интересах личного обогащения. Таким образом, лица с выраженными эгоцентрическими свойствами личности, с деформированной системой морально-нравственных ценностей являются носителями повышенных коррупционных рисков, то есть, коррупционно неблагонадежными и, следовательно, профессионально непригодными.

Данное обстоятельство показывает насколько сложная задача системной организации борьбы с коррупцией, как важно менять не только внешнюю правовую организацию реализации государственных функций, направленных на минимизацию условий для коррупционного поведения, но также не менее важны изменения в кадровой политике, задача которой не допустить на должности государственной и муниципальной службы профессионально непригодных из-за их эгоцентрической направленности личности. Необходимо в дополнение ко всем правовым, организационным и иным мерам по минимизации коррупции в максимальной степени использовать возможности кадровых подразделений, осуществляющих подбор кандидатов на государственную службу, в том числе и на замещение государственных должностей, включенных в специальные перечни, ориентируясь при этом только на тех кандидатов, которые обладают высокими морально-нравственными качествами и имеют социальную, а не эгоцентрическую направленность личности.

Представляется, что для более результативной антикоррупционной кадровой политики следует нормативно более четко закрепить в качестве основного из квалификационных требований к должностям государственной и муниципальной службы требование именно к антикоррупци-

онной благонадежности кандидата, к наличию у него высоких морально-нравственных качеств, предопределяемых его социальной направленностью личности. Все остальные квалификационные требования должны применяться уже только к тем, кто прошел первичный отбор по требованию антикоррупционной благонадежности.

У сформировавшейся личности данные ценностные ориентации и доминанты являются весьма устойчивыми, что позволяет при их знании с достаточно большой точностью прогнозировать поведение индивида в той или иной ситуации конфликта интересов. Желательно, чтобы в характеристике претендентов на государственные и муниципальные должности обязательно описывался такой показатель свойства личности кандидата, как его «социальная направленность», поскольку поведение любого человека, выбор им того или иного решения в ситуации конфликта интересов всегда определяется его «социальной направленностью», отражающей доминанту его ценностных ориентаций, направленных, либо на свои личные интересы – «эгоцентрическая направленность личности», или направленных «на коллектив», на достижение общего блага, на публичный интерес – «социальная направленность личности».

По мнению автора, цель антикоррупционной кадровой политики - это формирование в системе публичной власти, в служебных коллективах таких управленческих отношений и механизмов их реализации, которые бы объективно формировали среди государственных служащих культ честности, высокую нравственную и правовую культуру, стремление действовать только в публичном интересе и служить общественному благу. Это, безусловно, снизит риски попадания на государственные должности лиц склонных к коррупционному поведению.

Кроме того, формируя структуру органов власти и выстраивая систему управленческих отношений, нельзя не учитывать, что вопросы, которые потенциально несут в себе «конфликт интересов», но имеют при этом серьезное публичное

значение, нельзя отдавать «на откуп», на «усмотрение исполнителя», какой бы положительной репутацией он не обладал. Следует учитывать, что по своей природе люди в определенных условиях могут проявлять слабость, поддаваться искушениям. Для таких случаев должны быть нормативно закреплены процедуры принятия решений, включающие в себя нескольких относительно независимых участников, обеспечивающих взаимный контроль и их персональную ответственность за последствия принятого решения.

Кроме того, проведенные исследования показали, что воздействие и соотношение внешних и внутренних регуляторов поведения у лиц, занимающих различные государственные должности, неодинаково. Роль «внутренних регуляторов» поведения, предопределяемых их социальной направленностью и отражающих их индивидуальную систему ценностей, повышается по мере роста их должностного статуса, а роль внешних, правовых ограничений, соответственно, снижается.

Следовательно, риск коррупционных проявлений среди должностных лиц высокого ранга при их преимущественно «эгоцентрической направленности личности», возрастает кратно. Это предопределяется тем, что такие лица, как правило, сами осуществляют правоприменение, это они определяют эффективность действия тех или иных правовых механизмов в системе управления, это от их воли во многом зависит содержание материальных норм права. Их статус таков, что для них главными регуляторами их поведения становятся их совесть, понятие общественного долга, представление о справедливости, их отношение к другим людям, к своему отечеству, национальной культуре и т.д.. Безусловно, предписать нормами права быть, кому бы то ни было, честным, ответственным и порядочным просто невозможно. Известно, что в вопросах предписания нравственности право бессильно.

Наряду с другими структурными элементами свойств личности (интеллект, образование, опыт; когнитивные свойства; воля; физическое и психическое здо-

ровье) именно «социальная направленность» является наиболее важной и предопределяющей публично-правовую и социальную ценность лиц, облеченных властными полномочиями.

Определить характер и особенности «социальной направленности» личности можно только путем анализа поведения человека, тем, как он проявляет себя в конкретных ситуациях, совершая поступки в обычной жизни, а именно [5, с.147]:

- по его отношению к себе (это может проявляться в таких деталях, как предпочтение в одежде, во внешности, в отношении к своему здоровью, к условиям быта, в манере и характере питания, к своей безопасности и пр. У лиц с выраженной эгоцентрической направленностью личности это приобретает формы явного отклонения от нормы, в «нарциссизме»);

- по его отношению к другим людям (пренебрежительное или уважительное, в оценке других через призму «средства достижения своих целей» или восприятия их как личностей, также требующих уважения их достоинства и пр.);

- по его отношению к труду или службе (доминирует только личная выгода или заинтересованность в общем деле, в общественно полезном результате);

- по его отношению к материальным условиям бытия (видит только в них смысл жизни или материальные блага это всего лишь средство для всестороннего развития личности, себя и своих близких);

- по его отношению к социальным условиям бытия (главное в жизни добиться высокого общественного положения, сделать карьеру любой ценой, достичь вершин власти, славы, стать известным или все это для него не важно, мало интересует, а главным является то дело, которому он служит, тот общественно полезный результат, который достигается благодаря и его усилиям).

Таким образом, зная и учитывая эгоцентрическую или социальную направленность личности конкретного лица, можно достаточно точно определить и понять мотивы его поведения, на чем будет основано принятие им того или



иною решения, в чью пользу оно, с большой долей вероятности, будет принято. Именно социальная направленность личности должностного лица в конечном итоге определит, будет ли он «торговать влиянием», злоупотребляя своим служебным положением, или будет проявлять непримиримость к любым коррупционным формам поведения и всегда будет действовать в публичном интересе, в интересах общего блага. При этом, лица, имеющие преимущественно «эгоцентрическую направленность» личности, должны признаваться профессионально непригодными к государственной и муниципальной службе, к замещению государственных должностей или выборных должностей в системе муниципальной власти [6, с.98].

Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы данному проблему не раскрывает. В нем только указывается на необходимость учитывать определенные личностные качества кандидата в определении его соответствия квалификацион-

ным требованиям.

Как представляется автору, ориентирование кадровой политики на антикоррупционную составляющую в вопросах отбора кандидатов на замещение должностей государственной службы, с учетом критерия «социальной направленности» личности, который в максимальной степени отражает его антикоррупционную благонадежность, в совокупности с общей системой антикоррупционных стандартов, могут существенно снизить коррупционные риски среди должностных лиц, занимающих должности государственной и муниципальной службы, а также повысить доверие граждан к публичной власти. Последнее, в свою очередь, создаст дополнительные благоприятные условия для более эффективного социального сотрудничества институтов гражданского общества с институтами публичной власти, особенно в вопросах противодействия коррупции, поскольку для этого будут иметься реальные идеологические, правовые и организационные предпосылки.

Библиографический список

1. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы от 15.01.2014 г., Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, ГАРАНТ.РУ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70431586/#ixzz4gLb1TvXH>
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Российская газета - Столичный выпуск №5775 (102) от 9 мая 2012 г.; ГАРАНТ.РУ: <http://base.garant.ru/70170942/>
3. Пилотные проекты по внедрению эффективных технологий по управлению персоналом на гражданской службе от 15.08.2013 г., Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, ГАРАНТ.РУ: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gosslužhba/4>
4. Библиотека профессиональных и личностных качеств и соответствующих им навыков и умений, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=640303&dst=101695#0>
5. Нескородов Б.Н. Структурно-функциональная оценка управленческой деятельности руководителей муниципальных органов власти при организации управления, ориентированного на результат: монография / Владимир: Изд-во Владимирского филиала РАНХиГС, 2012 – 168 с.
6. Оценка управленческой деятельности руководителей органов и оперативных подразделений ФСБ России в войсках: диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. / Б.Н.Нескородов, - М., 1997. Деп. в Академии ФСБ России. № 31149-Н. 122 с.

Плотников Александр Владимирович,
Начальник отдела стандартов
организации деятельности Счетной
палаты Российской Федерации
Департамента методологического
обеспечения деятельности
Счетной палаты Российской
Федерации и осуществления
внешнего государственного
(муниципального) аудита (контроля)



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В РАМКАХ ПРОВОДИМЫХ КОНТРОЛЬНЫХ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ

13 мая 2017 года Указом Президента Российской Федерации № 208 утвержден один из важнейших документов стратегического планирования – Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Данной стратегией к основным вызовам и угрозам экономической безопасности нашего государства отнесен высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере.

В связи с этим одной из главных задач по реализации направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, касающегося развития системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики, в стратегии определена борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной

экономикой.

В решении указанной задачи существенной видится роль высшего органа внешнего государственного аудита (контроля) – Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), на которую в соответствии с законодательством возложено обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

О повышении роли Счетной палаты в антикоррупционной деятельности свидетельствует, в частности, и тот факт, что отдельным пунктом Указа Президента Российской Федерации, утвердившим Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы, Счетной палате рекомендовано в информации о результатах проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и в ежегодном отчете о своей работе, представляемым па-



латам Федерального Собрания Российской Федерации, отражать вопросы, касающиеся осуществления мер по противодействию коррупции.

В условиях постепенной практической трансформации из органа государственного финансового контроля в высший орган внешнего государственного аудита (контроля) Счетная палата в соответствии с принятым в 2013 году новым законом «О Счетной палате Российской Федерации» осуществляет контрольную и экспертно-аналитическую деятельность в виде различных видов аудита (контроля) путем проведения соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Счетная палата проводит различные виды аудита (контроля) в соответствии с самостоятельно разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном порядке стандартами внешнего государственного аудита (контроля) – внутренними нормативными документами Счетной палаты, которые определяют требования, характеристики, правила и процедуры осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

Данные стандарты содержат, в том числе, положения, регулирующие обеспечение Счетной палатой мер по противодействию коррупции в рамках проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

При осуществлении Счетной палатой всех законодательно установленных видов аудита (контроля) в программы проведения соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий включаются вопросы, связанные с противодействием коррупции, в частности, вопросы по оценке коррупционных рисков проверяемой сфере и деятельности объектов аудита (контроля) при использовании государственных ресурсов, оценке эффективности использования бюджетных средств, выделяе-

мых государственным органам на осуществление мероприятий по противодействию коррупции и другие.

Необходимо при этом сказать, что к задачам Счетной палаты также относится определение в пределах ее компетенции эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации существующего порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами.

Выполняя данную задачу Счетная палата при проверке соблюдения объектами аудита (контроля) положений нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, относящиеся к области действия ее контрольных полномочий, осуществляет проверку исполнения и тех из них, которые устанавливают запреты и ограничения, обеспечивающие предупреждение коррупции. Исходя из содержания пункта 5 статьи 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» нормы, устанавливающие запреты и ограничения, обеспечивающие предупреждение коррупции в соответствующей области деятельности, относятся к антикоррупционным стандартам.

Так, при проведении финансового аудита (контроля), применяемого в целях документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов, Счетная палата осуществляет проверку соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, которые устанавливают, в том числе, ограничения и запреты, обеспечивающие предупреждение коррупции в сфере бюджетного процесса.

При проведении аудита эффективности, применяемого в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов, Счетная палата осуществляет оценку эффективности использования бюджетных средств, выделяемых объектам аудита (контроля) на осуществление мероприятий по противодействию коррупции, а также оценку эффективности реализации федеральными органами исполнительной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации ведомственных планов и программ по противодействию коррупции.

Одной из задач проводимого Счетной палатой аудита федеральных информационных систем и проектов соответствующим стандартом внешнего государственного аудита (контроля) определена оценка коррупционных рисков при использовании средств федерального бюджета и средств бюджетов государственных внебюджетных фондов на проведение мероприятия по информатизации.

Принимая во внимание ту роль, которая отводится при осуществлении мер по противодействию коррупции внутреннему аудиту и внутреннему контролю, Счетная палата в ходе проверки и анализа эффективности внутреннего финансового аудита, осуществляемого в объектах аудита (контроля), проводит выборочные проверки областей их финансово-хозяйственной деятельности, охваченных аудиторскими проверками подразделений внутреннего аудита с учетом наиболее существенных бюджетных рисков, в том числе, анализ результатов контрольных действий в отношении операций, связанных с коррупционными рисками.

Более подробно хотелось бы остановиться на выполнении Счетной палатой

относительно новой для нее функции – аудита в сфере закупок товаров работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводимого в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности их осуществления.

Как известно, сфера закупок для государственных нужд, наряду со сферами строительства, приватизации государственного имущества, кредитно-банковской сферы и ряда других относится к числу наиболее «коррупционнoемких». Именно поэтому Счетная палата уделяет этой сфере особое внимание.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при осуществлении аудита в сфере закупок Счетная палата проводит проверку, анализ и оценку информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам, устанавливает причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливает предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

Необходимо отметить, что несмотря на заложенные в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок механизмы, направленные на предотвращение коррупции при их осуществлении, включая установленные ограничения и запреты антикоррупционного характера, Счетной палатой выявляется значительное количество нарушений в данной сфере, в том числе имеющих коррупционные риски. При



этом количество нарушений, выявляемых Счетной палатой в сфере закупок, продолжает расти.

При осуществлении внешнего государственного аудита (контроля) Счетная палата использует весь предоставленный ей законодательством инструментарий реагирования на выявляемые нарушения и недостатки в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, в том числе связанные с коррупционными проявлениями или рисками их возникновения.

Таковыми мерами реагирования являются:

- направление руководителям объектов аудита (контроля) представлений и предписаний Счетной палаты для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, возмещению ущерба, причиненного государству, привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства;
- выработка по результатам исследования и анализа причин и последствий выявленных нарушений и недостатков предложений по их устранению;
- передача при выявлении данных, указывающих на признаки составов преступлений, в том числе коррупционной направленности, соответствующих материалов в правоохранительные органы.

Следует отметить, что сотрудничеству с правоохранительными органами в вопросах противодействия коррупции Счетная палата уделяет особое значение. В рамках выполнения положений Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата при выявлении нарушений, указывающих на признаки составов преступлений, в том числе коррупционной на-

правленности, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы, а они, в свою очередь, обязаны проинформировать Счетную палату о результатах рассмотрения и принятых решениях по переданным им материалам.

Во исполнение требований статьи 31 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» об информировании общества о результатах своей деятельности Счетная палата обеспечивает эффективное взаимодействие со средствами массовой информации в сфере противодействия коррупции, в том числе в части оказания содействия средствам массовой информации в освещении принимаемых Счетной палатой мер в данной сфере. На регулярной систематической основе Счетная палата предоставляет СМИ информацию о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе через свои официальные информационные печатные издания, официальный сайт в сети «Интернет».

Таким образом, осуществляя внешний государственный аудит (контроль) путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в виде различных видов аудита (контроля), Счетная палата не только выявляет нарушения и недостатки в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, в том числе связанные с коррупционными проявлениями или рисками их возникновения, но и исследует и анализирует их причины и последствия, принимает необходимые меры реагирования на выявленные нарушения и недостатки, информируя о результатах своей деятельности, в том числе в части обеспечения мер по противодействию коррупции, органы государственной власти и общество.

Пономарев Андрей Анатольевич,
главный советник департамента
по вопросам правоохранительной
деятельности, обороны
и безопасности аппарата
полномочного представителя
Президента Российской
Федерации в Приволжском
федеральном округе



О РЕАЛИЗАЦИИ ПИЛОТНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, НАХОДЯЩИХСЯ В ПРЕДЕЛАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Аннотация. Данная статья посвящена вопросам организации антикоррупционной работы в регионах Приволжского федерального округа в рамках реализации пилотных антикоррупционных проектов. В статье раскрываются итоги работы по выявлению коррупционных правонарушений в в Чувашской Республике и Республике Мордовия.

Ключевые слова. Пилотный антикоррупционный проект, анализ сведений, антикоррупционные проверки, участие государственных служащих в деятельности хозяйствующих субъектов, достоверные сведения о доходах, конфликт интересов.

Одной из основных задач Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента

Российской Федерации от 13.04.2010 N 460, является формирование соответствующих потребностям времени организационных основ противодействия коррупции.

В 2015 году в соответствии с этим требованием полномочным представителем Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе Бабичем М.В. (далее – полномочный представитель) принято решение о начале реализации в регионах округа пилотных антикоррупционных проектов.

Одним из первых регионов для участия в таком проекте была избрана Чувашская Республика.

В январе 2015 г. полномочным представителем утвержден План совместных мероприятий по противодействию коррупции в Чувашской



Республике (далее – План), который был разработан в тесном взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), правоохранительными органами), а также управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Приволжском федеральном округе и региональными органами власти.

В целях своевременного и качественного выполнения намеченных мероприятий из числа представителей перечисленных органов была сформирована межведомственная рабочая группа, возглавляемая помощником полномочного представителя Давыдовым А.А.

Для сбора, анализа и реализации поступающей информации о фактах коррупции в Чувашской Республике организован регулярный выезд в этот регион сотрудников аппарата полномочного представителя.

Следует отметить, что названный План включал в себя целый комплекс антикоррупционных мероприятий в самых различных сферах, в реализации которых были задействованы практически все субъекты антикоррупционной деятельности.

Отдельно остановлюсь на выполнении пунктов Плана, направленных на выявление фактов несоблюдения правоограничений служащими и должностными лицами республиканских органов власти.

В ходе выполнения этих мероприятий Администрацией Главы Чувашской Республики в соответствии с рекомендациями аппарата полномочного пред-

ставителя проведен глубокий анализ сведений, содержащихся в личных делах, материалах служебных проверок, жалобах и обращениях граждан, средствах массовой информации, актах проверок финансовых органов, материалах, представленных правоохранительными органами.

Значительно активизирована работа по направлению запросов регистрирующие органы и кредитные организации (в т.ч. в Управление Федеральной налоговой службы по Чувашской Республике соответствующие запросы направлены в отношении 110 государственных служащих, в Управление Росреестра по Чувашской Республике – 122 служащих, в кредитные организации – 47 служащих). В аналогичном периоде прошлого года такие запросы вообще не направлялись.

В результате анализа сведений, содержащихся в базе данных Федеральной налоговой службы, получены данные о возможном участии 18 государственных служащих в деятельности хозяйствующих субъектов (в т.ч. участие консультанта отдела по взаимодействию с органами местного самоуправления Управления внутренней политики Администрации Главы Чувашской Республики С. в ООО «С», консультанта отдела правового обеспечения и кадров Минтранса Чувашии Г. в ООО «П» и др.).

По итогам проверок нарушения установлены в отношении 4 государственных гражданских служащих, 3 из которых привлечены к дисциплинарной ответственности, 1 служащий, уволен в ходе проверки.

Также проведенной проверкой в Ми-

нистерстве информационной политики Чувашской Республики установлены факты представления 3 государственными гражданскими служащими подложных документов о высшем образовании (заместителем министра Н., начальником отдела Н., главным специалистом Я.). За указанные нарушения названные лица уволены со службы по инициативе представителя нанимателя.

Кроме того, выявлено 12 фактов совмещения государственной гражданской службы с иной оплачиваемой деятельностью без уведомления представителя нанимателя, по которым к дисциплинарной ответственности привлечено 12 гражданских служащих (заместитель министра имущественных и земельных отношений Чувашской Республики У., начальник управления государственного финансового контроля Минфина Чувашии М., начальник отдела государственных инвестиций и региональных программ Минэкономразвития Чувашии К. и др.).

При этом в действиях 7 государственных гражданских служащих установлен факт непринятия мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов в связи с выполнением иной оплачиваемой деятельности в организациях, в отношении которых ими осуществлялись функции государственного управления. За допущенные нарушения виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

По результатам анализа сведений о доходах за 2012-2014 годы и проведенных проверок достоверности и полноты указанных сведений к дисциплинарной ответственности привлечено 95 го-

сударственных гражданских служащих (Например, в Минтрансе Чувашии – заместитель министра С., начальник отдела автомобильного и иных видов транспорта И. и др.; в Минстрое Чувашии – заместитель начальника отдела реализации государственных жилищных программ Ш. и др.).

Кроме того, по фактам представления неполных и недостоверных сведений о доходах впервые за последние годы в этом регионе дисциплинарным взысканиям подвергнуты 4 региональных министра (министр культуры, по делам национальностей и архивного дела Е., министр здравоохранения и социального развития С., министр сельского хозяйства П., министр образования и молодежной политики И.).

Всего же в ходе реализации в Чувашской республике пилотного антикоррупционного проекта удалось более чем в 10 раз увеличить количество проведенных в этом регионе антикоррупционных проверок (с 34 в 2014 г. до 354 проверок в 2015 г.). По их результатам к дисциплинарной ответственности привлечено 112 государственных служащих (в 2014 году 11 служащих).

Кроме того, в данном регионе в 2015 году к уголовной ответственности привлечены 7 глав муниципальных образований и местных администраций, а также министр природных ресурсов и экологии Чувашской Республики И.

В результате проведенных мероприятий УФСБ России по Чувашской Республике возбуждено уголовное дело в отношении заместителя министра труда и социальной защиты Чувашской Республики В., причастного к хищению



бюджетных средств.

В 2016 году аналогичный проект был реализован в Республике Мордовия.

В результате применения ранее выработанного в Чувашской Республике алгоритма сбора и анализа информации в Республике Мордовия удалось более чем в 3 раза увеличить количество проведенных антикоррупционных проверок (с 44 в 2015 г. до 149 проверок в 2016 г.).

По их результатам к дисциплинарной ответственности привлечено 41 лицо (в 2015 году – 29), в т.ч. министр спорта и физической культуры Республики Мордовия К., министр сельского хозяйства и продовольствия Республики Мордовия С., первый заместитель министра здравоохранения Республики Мордовия С. и др.

По основанию утраты доверия уволен министр торговли и предпринимательства Республики Мордовия Р., допустивший конфликт интересов в связи с предоставлением микрозаймов его аффилированным коммерческим структурам.

От занимаемой должности в ходе проведения антикоррупционной проверки освобожден министр лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Республики Мордовия Ш., допустивший конфликт интересов в связи с заключением государственных контрактов с индивидуальным предпринимателем Н., являющейся его гражданской женой.

Кроме того, в ходе реализации данного Плана к уголовной ответственности привлечено 15 глав местного самоуправления и глав местных администраций (в 2015 году – 6).

Возбуждено уголовное дело в отношении заместителя Председателя Правительства Республики Мордовия Д., участвовавшего в предпринимательской деятельности и оказывавшего покровительство аффилированной коммерческой структуре.

Уголовному преследованию подвергнуты прокурор Октябрьского района г. Саранска П., а также руководитель УФС-СП РФ по Республике Мордовия – главный судебный пристав республики П.

Комплекс необходимых антикоррупционных мероприятий также осуществлен в сфере закупок, использования государственного, муниципального имущества, антикоррупционного просвещения и взаимодействия со СМИ.

Итоги реализации пилотных антикоррупционных проектов в Чувашской Республике и Республике Мордовия подведены на заседании Коллегии по вопросам безопасности при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, а также межведомственном совещании под председательством заместителя полномочного представителя Сухова А.П., по результатам которых их выполнение в целом признано эффективным.

При этом следует отметить, что успешной реализации указанных проектов во многом способствовало организованное аппаратом полномочного представителя надлежащее взаимодействие региональных органов власти с правоохранительными органами, прокуратурой и институтами гражданского общества.

В текущем году аналогичный проект реализуется в Удмуртской Республике.

Сидоренко Элина Леонидовна,
 доктор юридических наук,
 профессор кафедры
 уголовного права, уголовного
 процесса и криминалистики
 МГИМО МИД России



К ВОПРОСУ О ГАРМОНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Как любая удачно найденная идея, воспринимаемая как удачное объяснение социальных катаклизмов, за последние несколько лет приобрела заметное политическое и идеологическое звучание. Это отразится на качестве уголовного законодательства и его научно-методологической проработке.

Дефицит теоретического анализа юридической природы коррупции отразился на качестве правоприменительной деятельности. Говоря о приоритетных направлениях ее профилактики, ученые и практики сосредотачиваются на очевидных проявлениях коррупции и не уделяют должного внимания глубинным процессам социальной трансформации коррупции. Но мозаичная модель предупреждения взяточничества проявляется не только в точечной оценке коррупции и ее последствий, но и в отрывочном восприятии приоритетных направлений уголовной политики в сфере ее противодействия.

В этой связи своевременной и важной является задача создания общих пред-

ставлений о приоритетных направлениях антикоррупционной уголовной политики.

Традиционно она определяется как деятельность государства по защите граждан и общества от преступных посягательств и преступлений в целом. Содержанием уголовной политики является разработка целей и задач, а также выработка средств и методов борьбы с преступностью. С одной стороны, она концентрированно отражает социально-экономические явления общества, а с другой – сама являясь сложным многоплановым социальным явлением, оказывает воздействие на динамику коррупции. К сожалению, в настоящее время российскую уголовную политику в данной сфере сложно признать однозначной.

Фактически можно говорить о двух разноплановых процессах: ожесточении и либерализации уголовной ответственности за коррупционные преступления.

Политика ужесточения уголовной ответственности проявляется в следующих законодательных решениях:



- установление уголовной ответственности за подкуп иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций;

- введение уголовной ответственности за посредничество во взяточничестве и в коммерческом подкупе;

- введение кратных штрафов за совершение коррупционных преступлений с установлением максимального размера штрафа в 500 млн. рублей;

- расширение сферы применения норм за счет установление ответственности за передачу подкупа по указанию должностного лица иному физическому или юридическому лицу.

Положительно оценивая характер проделанной работы, тем не менее, политику по ужесточению ответственности за коррупцию трудно считать последовательной.

Обращу внимание только на основные вопросы, нуждающиеся в детальном анализе:

1) проблема определения субъектного состава взяточничества:

1) непоследовательным видится ограничительный подход к применению положений примечания 2 к ст. 290 УК РФ только в отношении деяний, предусмотренных ст.ст. 290, 291, 291.1 и 304 УК РФ. Столь узкое толкование положений обоснованно вызывает вопрос о соотношении антикоррупционной уголовной политики и уголовной политики в целом. Насколько оправданно выделение антикоррупционной политики в отдельный сектор не только по целевому, но и по инструментальному параметру. Неясно, почему положения примечания 2 к ст. 290 не могут распространяться на другие статьи УК РФ, например, на статью 305 УК РФ в случаях, когда судья иностранного государства или международного суда выносит неправосудный приговор. Можно сколько угодно спорить о процессуальных преградах в привлечении его к ответственности по УК РФ, но это не снимает вопроса о том, что государство должно реагировать на преступные действия, особенно в отношении

своих граждан, в рамках материальных уголовно-правовых институтов.

Неясен и вопрос о том, будут ли положения примечания применяться к случаях мелкого взяточничества, ведь ст. 291.2 в упомянутой нормой не указана. Получается, что иностранные и международные должностные лица априори находятся в более выгодном положении, нежели российские чиновники, если исходить из того, что при наличии привилегированного состава они не будут подлежать ответственности за получение или дачу взятки в размере, не превышающем 10 тысяч рублей.

Или все-таки будут? Но в этом случае в привилегированном положении оказываются российские мелкие взяточники.

2) немало вопросов вызывает и поправки, внесенные в примечание к ст. 285 УК РФ о включении в перечень должностных лиц представителей государственных компаний, государственных корпораций, государственных и муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых принадлежит РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям.

Проблема заключается в том, что при внесении соответствующих поправок в ст. 285 УК РФ, эти лица сохранили свои позиции как субъекты коммерческого подкупа в ст. 201 УК РФ. Фактически суды поставлены в ситуацию, когда они вынуждены квалифицировать дело, прибегая к некоторым ухищрениям. Говоря откровенно, в этом случае даже трудно применить конкуренцию норм, поскольку ст. 201 УК РФ и ст. 285 УК РФ не соотносятся друг с другом ни как целое и часть, ни как общая и специальная нормы.

Непонятно также, почему примечание к ст. 201 имеет ограничения в применении только применительно к главе 23, а также ст. 199.2 и 304 УК РФ. Можно ли в данном случае распространять ее действия на управленцев других компаний и организаций?

3) Немало вопросов вызывает применение ст. 291.1 УК РФ. В частности, неясно

но, как ее содержание соотносится со ст. 291.2. Будет ли посредник нести ответственность за мелкое взяточничество, если в ст. 291.1 указано на значительный размер как криминообразующий признак. Таким образом, получается, что в случае мелкой взятки ответственность несут только взяткодатель и взяткополучатель, а посредник – нет. И это распространяется и на случаи дачи взятки через посредника. Насколько справедлива данная ситуация?

4) в детальном научном анализе нуждается проблема кратных штрафов за коррупционные преступления.

Согласно ст. 46 УК РФ, штраф, исчисляемый исходя из величины, кратной сумме коммерческого подкупа, взятки или сумме незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, устанавливается в размере до стократной суммы коммерческого подкупа, взятки или суммы незаконно перемещенных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, но не может быть менее двадцати пяти тысяч рублей и более пятисот миллионов рублей.

Однако, как показывает практика, предупредительный потенциал данной нормы реализуется далеко не полностью.

Вызывает вопросы и тот факт, что суды в отдельных случаях применяют нормы об освобождении от уголовной ответственности.

В связи с введением в УК РФ ст. 76.2 об освобождении от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа возникает вопрос о возможности ее применения к преступлениям коррупционной направленности, что практически полностью обесценивает заложенные в антикоррупционных нормах санкции.

Согласно 76.2, лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено судом от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа в случае, если оно возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред.

Нельзя признать оправданным существенный диссонанс в стоимости одного месяца лишения свободы в случае замены штрафа в случае злостного уклонения от его уплаты.

Криминологически необоснованное ужесточение уголовной ответственности превращает преступников в отчаянных фаталистов, пытающихся извлечь из преступления максимально возможную прибыль или причинить потерпевшему максимально больше страданий, а дальше – «будь что будет», возможно, не понимают. И принимая во внимание неутешительную статистику осуждения (по сравнению с количеством сообщений о преступлениях), у них есть все шансы на это надеяться.

Вызывает возражения несоответствие наказания общественной опасности ряда экономических преступлений. Так, средний размер штрафа за их совершение составляет 500 тыс. рублей, тогда как крупный размер, переводящий эти посягательства в разряд преступлений, составляет в среднем 1,5 млн. рублей.

Диссонанс между суммой причиненного ущерба и размером наказания говорит об экономической «выгоде» совершения ряда деяний, например, осуществления незаконной предпринимательской или банковской деятельности. По данным Департамента судебной статистики, в 2014 году было осуждено 375 лиц за совершение преступлений, предусмотренных ст. ст. 171 и 172 УК РФ, и только 25 из них было назначено наказание в виде лишения свободы, 137 человек были осуждены условно, а 146 – приговорены к штрафу.

О том, что уголовная политика в сфере противодействия экономическим преступлениям, находится за границами очага приоритетности, говорит и «цена» одного года лишения свободы, вычисляемая на основе соотношения размера причиненного вреда (полученной выгоды) и наказания, назначаемого за данное преступление.

Так, за экономические преступления, перечисленные в примечании к ст. 169



УК РФ и совершенные в крупном размере, один год лишения свободы «стоит» 300 тысяч рублей; за деяния, совершенные в особо крупном размере – 860 тысяч рублей. В некоторых составах и вовсе не предусмотрено наказание в виде лишения свободы (ст. ст. 185 – 185.4 УК РФ), что исключает возможность такого рода подсчетов.

На фоне очевидных послаблений экономическим преступникам пугающе выглядит «цена» одного года лишения свободы за коррупционные преступления. В частности, за дачу взятки в значительном размере она составляет 4 160 рублей, за взятку в крупном размере – 20 830 рублей, в особо крупном – 66 тыс. рублей.

Получается, что цена одного года лишения свободы за совершение коррупционного преступления в 12 – 15 раз ниже аналогичного показателя экономической преступности. А притянуть во внимание, что последствия экономической и коррупционной преступности для экономической безопасности страны примерно равны, подобные различия в оценках их общественной опасности вряд ли могут быть объяснимы.

Важно обратить внимание и на проявление либерального (гибкого) подхода к оценке коррупционных преступлений.

В частности, может быть поддержана дифференциация взяточничества в зависимости от суммы взятки.

Поддерживая эту идею по существу, нельзя не отметить, что на практике она была реализована вне рамок общей антикоррупционной стратегии. Дифференцировав ответственность за взяточничество, законодатель не выделил в отдельный состав мелкий коммерческий подкуп, чем, по сути, допустил нарушение принципа равенства.

Разновекторность уголовной политики ставит на первый план задачу определения тех приоритетных задач, которые в настоящее время надлежит решить законодателю и правоприменителю:

1) **обеспечить единообразие уголовной политики на основе детального**

анализа идеологических приоритетов и принципов этой политики.

Направления этой деятельности заложены в Национальном плане по противодействию коррупции, однако на практике они не всегда реализуются. В первую очередь, это касается региональной коррупции. В частности, в регионах отсутствует единый тренд наказательной политики в отношении взяточничества. В одних регионах, например, в Татарстане, взят курс на ужесточение наказательной власти, а в других – за аналогичные коррупционные преступления назначаются незначительные штрафы.

В этой связи целесообразной видится координация деятельности судов по выработке общего видения общественной опасности коррупции. В противном случае, велик риск построения мозаичной, а потому уязвимой наказательной политики.

2) принятие криминологически и социально обусловленных мер реагирования на коррупцию.

Уголовная политика законодателя - искусство создавать и совершенствовать уголовные законы в соответствии с социальными и правовыми нуждами.

Можно ли говорить о том, что современная уголовная антикоррупционная политика отвечает этому условию?

Начну с того, что сама идея дифференциации ответственности за мелкое взяточничество основывалась именно на требовании учета криминологических данных. И в этом уже большая заслуга разработчиков законопроекта.

Но насколько оправданы другие законодательные шаги?

1) Обращая внимание на риск, по данным официальной статистики (форма 1-Корр ГИАЦ МВД РФ), ежегодно регистрируется около 8000 деяний, предусмотренных ст. 290 УК РФ, но выявляется только 2000 лиц, получивших взятку. Таким образом, риск быть осужденным за получение подкупа составляет в России 1/4, что является самым низким показателем результативности выявления корруп-

ции по сравнению с европейскими странами.

Заметно лучше показатели риска быть выявленным за дачу взятки. Среднегодовой показатель регистрации преступлений, предусмотренных ст. 291 УК РФ, составляет 5300 деяний, а показатель выяваемости лиц – 3800. Таким образом, риск быть выявленным по данной категории преступлений составляет 2/3.

Приведенные выше выводы свидетельствуют о высоком уровне искусственной латентности коррупции и указывают на то, что взяточничество по-прежнему остается экономически выгодной моделью поведения.

Можно ли считать оправданным ужесточение ответственности в ситуации, когда только каждое третье из выявленных преступлений имеет правовую оценку? Полагаем, что нет. Ибо приоритетной задачей государства в данных условиях является обеспечение неотвратимости, а не суровости ответственности.

2) Исследование динамических рядов зарегистрированных преступлений и выявленных лиц в период с 2008 г. по 2015 г. в их соотношении с экономическими и социальными показателями благополучия населения выявило устойчивую корреляционную зависимость (+0,7) между уровнем коррупции, с одной стороны, и уровнем внутреннего валового продукта и объемом федеральных бюджетных средств, с другой [1]. А это означает, что основное внимание правоохранительных органов должно быть сосредоточено на минимизации основных рисков коррупции в сферах госзакупок и расходовании бюджетных средств.

3) Основанием для неблагоприятных прогнозов является соотношение предполагаемых доходов от коррупционной деятельности и сумм изъятых у преступников денежных средств и иного имущества, полученного преступным путем.

Только за январь-сентябрь 2015 г. размер причиненного вреда от преступлений коррупционной направленности составил 36311295 рублей, при этом добровольно

был погашен ущерб в размере 4958323 рублей и изъято имущество на сумму 7832100 рублей. Фактически сумма возращенных средств составила только одну треть от преступного дохода. А принимая во внимание высокий уровень латентности коррупции, показатель доходности взяточничества может быть увеличен более чем на 1000%. В этом случае экономические преимущества коррупционного поведения кажутся еще более значительными.

Таким образом, с позиции транзакционных издержек коррупция в России может рассматриваться как экономически выгодный способ решения возникающих вопросов, поскольку уровень криминологических и экономических рисков коррупционного поведения ничтожно мал по сравнению с ее потенциальной выгодой.

4) Корреляционное соотношение коррупции и численности государственного аппарата выявило новый тренд сосредоточения коррупции в средних секторах государственного управления на федеральном уровне, и верхних эшелонах власти в субъектах РФ.

Применительно к федеральным государственным служащим корреляция коррупции находится в средних значениях (около 0,5), тогда как применительно к представителям органов исполнительной власти субъектов РФ она составляет более 0,8.

Важно обратить внимание и на приобретение коррупцией кластерного характера. Если десять лет назад очагом воспроизводства взяточничества являлись органы внутренних дел, то сейчас они уступают место органам исполнительной власти субъектов РФ.

Вопреки ожиданиям, повышение уровня антикоррупционного образования чиновников приводит к повышению уровня коррупции. Данная закономерность подтверждает вывод о том, что коррупционное поведение в России является устойчивой формой поведения, а антикоррупционное образование используется чиновниками для усложнения и совершенства преступных схем.



В целом, исследование политического компонента взяточничества позволило говорить об институализации коррупции на уровне высших органов исполнительной власти субъектов РФ и среднего уровня федеральных органов власти.

5) Ограниченный круг респондентов не позволяет говорить о высокой репрезентативности и объективности представленных ниже данных. Но в то же время проведенный нами опрос выявляет ряд интересных закономерностей, которые могут быть подтверждены в рамках более масштабных опросов.

В частности, было установлено, что чуть менее половины респондентов (46%) рассматривают коррупцию как форму передачи взятки гражданином чиновнику с целью разрешения какого-либо конфликта или ускорения решения вопроса. 25% видят в ней злоупотребление чиновником своей властью с корыстной целью.

14% рассматривают коррупцию как результат слияния государства и бизнеса и, наконец, 15% оценивают ее с позиции порождающих коррупцию причин. Характерно то, что за последние три года наметилось заметное увеличение последней группы мнений.

Что же касается готовности дать взятку, то здесь распределение мнений является стабильным. 53% респондентов считают для себя возможным дать взятку, если «иного выхода нет», 32% считают коррупцию незаконным, но удобным способом общения с чиновниками. И только 15% заявили о категорическом неприятии для себя дачи взятки.

Не менее информативным является и оценка готовности окружающих брать

или давать взятки. 68% респондентов убеждены, что граждане России готовы участвовать в коррупционных схемах. 22% убеждены, что окружающие готовы дать взятку под давлением чиновников и 10% отметили, что не считают население готовым добровольно участвовать в коррупционных схемах.

Показательным является тот факт, что на вопрос: «Как Вы оцениваете готовность российских чиновников получать взятку?» - 92% респондентов подтвердили эту готовность, 6% затруднились ответить, и только 2% отметили неподкупность чиновников.

Анализ ответов респондентов позволил говорить о коррупционной стигмации госслужащих. И выявленная закономерность только на первый взгляд может показаться безобидной. В действительности же она является мощным фактором воспроизводства коррупции, ибо позволяет потенциальным взяткополучателям вовлекать чиновников в коррупцию, пользуясь принципом «так все делают».

Установление данной закономерности позволяет поставить под сомнение утверждение о том, что вовлечение во взяточничество идет от взяткополучателя к взяткодателю. В действительности же в более чем 30% случаев именно взяткодатель формирует модель поведения взяткополучателя, особенно на уровне низовой бытовой коррупции.

Отмеченные выше криминологические тенденции являются результатом апробации системной методики оценки коррупции и могут быть рассмотрены как новые межевые знаки в научном измерении коррупции, которым только предстоит быть подтвержденными.

Ссылка

1. Корреляция в пределах от 1 до 0,7 говорит о наличии между явлениями устойчивой причинной связи, показатель в границах – от 0,3 до 0,7 – о средней связи, более низкие значения могут быть рассмотрены как погрешности учета. Отрицательные корреляционные показатели свидетельствуют о наличии между явлениями обратной зависимости.

Соколов Вадим Вячеславович,
кандидат исторических наук,
руководитель Администрации
Губернатора и Правительства
Орловской области



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье рассмотрены организационно-правовые аспекты реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской службе Орловской области. Выявлены специфические особенности нормативно закрепленных алгоритмов действий и процедур в разрезе конкретных запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции. Охарактеризованы основные направления деятельности органов государственной власти региона по формированию у государственных гражданских служащих антикоррупционной модели поведения. На основе проведенного анализа определены факторы, определяющие эффективность механизма реализации антикоррупционных стандартов в Орловской области, и направления работы по его дальнейшему совершенствованию.

Ключевые слова. Государственная

гражданская служба, противодействие коррупции, антикоррупционные стандарты, запреты, ограничения.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы антикоррупционные стандарты определены в качестве значимой составляющей механизма противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы. Безусловные, permanently действующие запреты и ограничения образуют краеугольный базис системы антикоррупционной работы. При этом в условиях, когда перечень стандартов определен федеральным законодательством, на региональном уровне детерминирующим фактором эффективности деятельности по противодействию коррупции становится качество проработки организационно-правового механизма их реали-



зации.

В Орловской области разработан комплекс нормативных правовых актов, направленных на наиболее полное обеспечение реализации в системе государственной гражданской службы региона запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции.

В соответствии с требованиями статьи 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» о предоставлении государственными гражданскими служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указом Губернатора Орловской области от 31 августа 2009 года № 260 утвержден Перечень должностей государственной гражданской службы Орловской области, при замещении которых государственные гражданские служащие Орловской области 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. Указанный Перечень сформирован на основе дифференцированного подхода. Так, значительно увеличено количество должностей, на которые распространяется соответствующая обязанность, применительно к органам, к компетенции которых относится осуществление государственных закупок, распоряжение государственными материальными и финансовыми ресурсами, а также реализация контрольных и надзорных полномочий.

Указом Губернатора Орловской области от 31 августа 2009 года № 261 утверждено Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Орловской области, и лицами, замещающими государственные должности Орловской области, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного ха-

рактера, а также аналогичное Положение применительно к должностям государственной гражданской службы Орловской области.

Указанные положения предусматривают, что сведения представляются в кадровую службу соответствующего органа государственной власти Орловской области. В системе органов исполнительной государственной власти Орловской области функции такой службы исполняет Департамент государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области, к полномочиям которого также относится проведение проверок достоверности и полноты представляемых сведений.

Консолидация в рамках одного органа исполнительной государственной власти специальной компетенции функций по сбору сведений и функций по их обработке, анализу и проверке позволяет обеспечить высокий уровень консультационной поддержки государственных гражданских служащих при заполнении соответствующих справок и свести к минимуму технические погрешности. Это, в свою очередь, способствует повышению эффективности последующего анализа представленных сведений за счет концентрации внимания специалистов антикоррупционного подразделения на нарушениях сущностного характера.

Во исполнение требований статьи 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» указом Губернатора Орловской области от 28 мая 2013 года № 219 утвержден Порядок представления лицом, замещающим государственную должность Орловской области, государственным гражданским служащим Орловской области сведений о своих расходах, а также сведений о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Поскольку Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 460 «Об утверждении формы справки о

доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» утверждена единая форма соответствующей справки, Порядком предусмотрено, что обязанность представления сведений о расходах возлагается на лиц, замещающих должности, предполагающие представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Утвержденный тем же указом Губернатора Орловской области Порядок принятия решения об осуществлении контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности Орловской области, и иных лиц их доходам определяет должностных лиц, уполномоченных принимать решение об осуществлении контроля расходов, а также поступенчатую процедуру осуществления такого контроля.

В совокупности вышеуказанные нормативные правовые акты Орловской области взаимоувязаны и позволяют обеспечить единство процедур приема соответствующих сведений, их анализа, проверки и контроля.

В соответствии с требованиями статьи 9 Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающей обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, указом Губернатора Орловской области от 7 октября 2016 года № 575 утвержден Порядок уведомления Губернатора Орловской области о фактах обращения в целях склонения членов Правительства Орловской области, государственных гражданских служащих Орловской области, замещающих должности государственной гражданской службы Орловской области в органах исполнительной государственной власти специальной компетенции Орлов-

ской области, к совершению коррупционных правонарушений. С учетом того, что данной нормой, по сути, обеспечивается пресечение преступлений, особое внимание в рамках вышеуказанного Порядка уделено обеспечению оперативности обработки информации, а также строгой фиксации факта и времени поступления уведомления. Предусмотрена обязательная регистрация уведомления в специальном журнале, включая, в том числе, заполнение талона-уведомления и выдачу его отрывной части государственному гражданскому служащему, направившему уведомление. Кроме того, для всех административных действий в рамках указанного Порядка (направление уведомления в орган по профилактике коррупционных правонарушений, информирование представителя нанимателя, направление информации в правоохранительные органы) предусмотрен предельно короткий срок – не более 1 рабочего дня.

В целях реализации требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, установленных статьями 10 и 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», указом Губернатора Орловской области от 2 марта 2016 года № 106 утверждено Положение о порядке сообщения государственными гражданскими служащими Орловской области о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

С учетом того, что при выявлении факта конфликта интересов принципиальным является проведение всеобъемлющего анализа должностных обязанностей государственного гражданского служащего и характера возникающей личной заинтересованности, вышеуказанным Положением детально регламентирована форма уведомления, направляемого представителю нанимателя, в которой в качестве обязательных установлены поля: «Долж-



ностные обязанности, на исполнение которых влияет или может повлиять личная заинтересованность» и «Обстоятельства, являющиеся основанием возникновения личной заинтересованности». Также предусмотрено, что в ходе предварительного рассмотрения уведомления должностные лица кадровой службы государственного органа имеют право получать от гражданского служащего пояснения по изложенным в нем обстоятельствам и готовить запросы в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления и заинтересованные организации.

Во исполнение требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» об ограничениях для лиц, ранее замещавших отдельные должности государственной службы, на замещение должностей в организациях, отдельные функции государственного управления которыми входили в их должностные (служебные) обязанности, указом Губернатора Орловской области от 16 августа 2010 года № 230 регламентирована процедура рассмотрения комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Орловской области и урегулированию конфликта интересов обращения гражданина о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации, функции государственного управления которой ранее входили в его должностные обязанности. В целях обеспечения объективного и всестороннего рассмотрения таких обращений установлено, что должностные лица кадровой службы государственного органа имеют право проводить собеседование с государственным служащим, представившим обращение, получать от него письменные пояснения, а представитель нанимателя указанного государс-

твенного служащего может направлять запросы в государственные органы, органы местного самоуправления и заинтересованные организации.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающей обязанность государственных служащих сдавать подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, указом Губернатора Орловской области от 10 апреля 2014 года № 102 утверждено Положение о порядке уведомления лицами, замещающими отдельные государственные должности Орловской области, государственными гражданскими служащими Орловской области о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими должностных обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) такого подарка и зачисления средств, вырученных от его реализации (выкупа). В целях обеспечения неукоснительного соблюдения требований законодательства указанным Положением детально регламентированы процедуры направления уведомления о получении подарка, оценки подарка и принятия его к учету, выкупа подарка, внесения подарка в Реестр государственной собственности Орловской области, а также утверждены формы документов, отражающих соответствующее движение материальных ценностей.

Согласно норме о праве государственного гражданского служащего с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу (если это не повлечет за собой конфликт интересов), установленной Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указом Губернатора Орловской области от 23 мая 2011 года № 148 утвержден

Порядок уведомления государственными гражданскими служащими Орловской области представителя нанимателя о намерении выполнять иную оплачиваемую работу. В целях предотвращения конфликта интересов предусмотрено, что гражданские служащие направляют соответствующие уведомления не непосредственно представителю нанимателя, а в кадровую службу государственного органа минимум за 30 дней до начала оплачиваемой трудовой деятельности. Такая процедура позволяет провести глубокий предварительный анализ складывающейся ситуации. При этом, в случае усмотрения представителем нанимателя возможности возникновения конфликта интересов, уведомление подлежит направлению в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

В соответствии с Федеральным законом 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» указом Губернатора Орловской области от 8 апреля 2016 года № 175 утвержден Перечень должностей государственной гражданской службы Орловской области, при замещении которых государственным гражданским служащим Орловской области запрещается 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 целях обеспечения максимальной транспарентности в указанный Перечень включены все без исключения должности, относящие-

ся к высшей группе должностей государственной гражданской службы Орловской области, а также должности, исполнение обязанностей по которым предусматривает допуск к сведениям особой важности.

В целях создания оптимальных условий для обеспечения выполнения установленных запретов и ограничений органами государственной власти Орловской области ведется целенаправленная работа по формированию у государственных гражданских служащих региона антикоррупционной модели поведения.

Указом Губернатора Орловской области от 25 февраля 2011 года № 51 утвержден Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Орловской области. Предусмотрено, что гражданин Российской Федерации, поступающий на государственную гражданскую службу, обязан ознакомиться с положениями Кодекса и соблюдать их в процессе своей служебной деятельности. В служебные контракты о прохождении государственной гражданской службы Орловской области включены положения об ответственности за нарушение Кодекса.

В должностные регламенты государственных гражданских служащих, замещающих руководящие должности всех уровней, включены положения о персональной ответственности за состояние антикоррупционной работы в возглавляемом органе (подразделении).

Постановлением Правительства Орловской области от 29 ноября 2012 года № 444 утверждена государственная программа Орловской области «Повышение эффективности государственного и муниципального управления в Орловской области, поддержка институтов гражданского общества», включающая подпрограмму «Противодействие коррупции в Орловской области», в составе которой предусмотрено мероприятие «Организация дополнительного профессионального образования государственных гражданс-



ких служащих Орловской области по антикоррупционной тематике». Кроме того, органом государственной власти Орловской области, осуществляющим правоприменительные функции в сферах государственной гражданской службы Орловской области, кадровой политики и противодействия коррупции, систематически направляются письма в органы исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, содержащие информационные и методические материалы по вопросам исполнения норм антикоррупционного законодательства.

Таким образом, в Орловской области сформирован эффективный, на наш взгляд, организационно-правовой механизм, позволяющий обеспечить полную и качественную реализацию антикоррупционных стандартов. В качестве основных факторов, обуславливающих эффективность его функционирования, можно выделить следующие:

- консолидация функций по управлению государственной гражданской службой Орловской области, ведению кадровой работы и функций по противодействию коррупции в одном органе исполнительной государственной власти специальной компетенции – Департаменте государственной гражданской службы, кадров и противодействия коррупции Орловской области, позволяющая обеспечить координацию усилий различных подразделений по недопущению нарушений антикоррупционных запретов и ограничений;
- детальная регламентация и алгоритмизация процедур, установленных в рамках реализации антикоррупционных стандартов;
- наличие механизмов фиксации всех юридически значимых действий государственного гражданского служащего, совершаемых в рамках испол-

нения соответствующих антикоррупционных обязанностей;

- дифференцированный подход к формированию перечней должностей, по отношению к которым предусматриваются дополнительные антикоррупционные обязанности и запреты, в зависимости от уровня коррупциогенности полномочий, реализуемых органом государственной власти, либо должностных обязанностей по соответствующей должности государственной гражданской службы.
- Вместе с тем, с учетом постепенного накопления опыта работы в сфере противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы региона можно определить направления дальнейшего совершенствования механизма реализации антикоррупционных стандартов:
- расширение и уточнение перечней должностей государственной гражданской службы, на которые распространяются антикоррупционные обязанности и запреты;
- дальнейшая регламентация отдельных элементов процедур реализации антикоррупционных запретов и ограничений, в том числе корректировка и уточнение форм уведомительных и учетно-регистрационных документов;
- формирование банка информационных и методических материалов на основе анализа и обобщения опыта реализации антикоррупционных стандартов с последующим использованием таких материалов в рамках консультационной поддержки государственных гражданских служащих.

Органами государственной власти Орловской области ведется системная работа по реализации вышеуказанных перспективных направлений.

РАЗДЕЛ 2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ИХ СОБЛЮДЕНИЕ

Антонова Нана Алиевна,
доктор юридических наук,
заведующая кафедрой
конституционного,
административного и
таможенного права
ФГБОУ ВО «Тверской
государственный
университет»



АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СТАНДАРТ КАК ЭЛЕМЕНТ СТАТУСА ЛИЦА, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО ПУБЛИЧНЫЕ ФУНКЦИИ

Понятие антикоррупционные стандарты имеет на сегодняшний день два значения. Во-первых, под антикоррупционными стандартами понимаются выработанные международным сообществом правовые нормы, определяющие общие принципы, направления противодействия коррупции. Эти стандарты – плод долгой и сложной работы в рамках универсальных и региональных международных ор-

ганизаций, выражают общую точку зрения по основополагающим вопросам противодействия коррупции. Такие международные стандарты подразделяются на универсальные (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.), региональные (Межамериканская конвенция о борьбе с кор-



рупцией 1996 г., Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г., конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней от 2003 г.) и отраслевые (Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок 1997 г.).

Их восприятие внутригосударственным правом является залогом интеграции национального правопорядка в систему глобальной борьбы с коррупцией, соответствия передовым методам противодействия коррупции.

Во-вторых, антикоррупционный стандарт следует рассматривать применительно к российскому законодательству как элемент правового статуса публичного служащего. В этом втором значении и будет рассмотрен антикоррупционный стандарт государственного и муниципального служащего.

Противодействие коррупции как одно из актуальных направлений деятельности государства и общества в современных условиях, согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1] (далее – ФЗ № 273), осуществляется по трем направлениям: предупреждение коррупционных правонарушений, борьба с коррупцией и минимизация (ликвидация) последствий коррупционных правонарушений. При этом наиболее действенным средством является профилактика коррупционных правонарушений. Меры по профилактике коррупции определены ст. 6 ФЗ № 273. Однако из анализа текста Закона явствует, что к таким мерам следует относить не только те, которые перечислены в названной статье. Одной из существенных мер, направленных на предупреждение коррупции является выработка, закрепление и реализация антикоррупционных стандартов. При этом, рассматривая анти-

коррупционный стандарт, как категорию, взаимосвязанную с иными элементами законодательного определения противодействия коррупции, следует выявить его место и назначение в структуре правового положения государственного и муниципального служащего.

Правовой статус публичных служащих, к числу которых мы относим государственных гражданских и муниципальных служащих, определен двумя соответствующими актами: Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2], а также Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» [3].

Правовой статус служащего является сложной категорией, в состав которой, в том числе, входят ограничения, связанные с гражданской службой, т.е. условия, при которых гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а служащий не может находиться на службе. К статусу служащего относятся и запреты, связанные с гражданской службой. С этими элементами статуса государственного гражданского (и муниципального) служащего связан и порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе. Также гражданский служащий наделен обязанностью представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, закрепленной в ст. 20 Федерального закона о гражданской службе.

Аналогичные нормы, закрепляющие обязанности, ограничения, запреты и требования к служебному поведению установлены Законом о муниципальной службе в отношении лиц, осуществляющих службу в муниципальных образованиях.

Данные категории (запреты, ограничения, требования к поведению) объединяются в общее понятие «антикоррупци-

онный стандарт».

С проблематикой антикоррупционно-го стандарта связано несколько вопросов: какие элементы должны входить в такой стандарт, на кого он должен распространяться, как он должен быть закреплён и как может быть реализован.

Изначально целью создания и реализации антикоррупционного стандарта являлось закрепление моральных и профессионально-этических аспектов антикоррупционного поведения служащих, основанного на единой системе дозволений, запретов, ограничений и обязанностей, а также исключения из практики функционирования служащих коррупционных элементов, таких, как взяточничество, протекционизм, правовой нигилизм и т.п.

По поводу содержания антикоррупционного стандарта, в аналитических источниках иногда высказывается мнение о том, что к нему следует отнести, в частности, административные процедуры, то есть установленный порядок поступления и прохождения службы, включая проведение конкурсов на замещение вакантных должностей и др. Однако, на мой взгляд, такой подход не является верным. Безусловно, строгое соблюдение административных процедур является способом реализации принципа равного доступа граждан к государственной гражданской и муниципальной службе, и тем самым средством противодействия коррупции, но тогда в антикоррупционный стандарт надо было бы включать практически все нормы, регулирующие службу, поскольку они в той или иной степени направлены на предупреждение коррупции. Думается не стоит так безмерно расширять содержание такой категории как антикоррупционный стандарт.

В ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, «то есть установление для соответствующей области социаль-

ной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции».

Определяя круг субъектов, на кого должен быть распространён стандарт, следует отметить, что реализуя одно из направлений противодействия коррупции – её предупреждение, законодатель пошел по пути формирования таких условий осуществления властных полномочий служащими, а также лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, при которых совершение коррупционных правонарушений было бы невозможно.

Особое значение среди таких актов имеет Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»[4]. Принятие этого акта ознаменовало расширение числа тех лиц, на которых распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом о противодействии коррупции. К числу таких лиц были отнесены военнослужащие, сотрудники органов прокуратуры и таможенных органов, служащие органов внутренних дел, судебные приставы.

Это связано с необходимостью комплексного и систематизированного подхода к правовому регулированию деятельности по противодействию коррупции. Практика развития законодательства о противодействии коррупции пошла по пути унификации требований, предъявляемых как к государственным (муниципальным) служащим, так и к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, на которых распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом о противодействии коррупции.



ципальные должности. В частности, был принят Федеральный закон № 329-ФЗ, внесший изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции[5]. В соответствии с данным актом системой антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей были охвачены уже и лица, занимающие государственные и муниципальные должности. Более того, такие антикоррупционные стандарты стали частью статуса работников государственных корпораций и фондов, а также организаций, создаваемых для выполнения поставленных перед государственными органами задач. Таким образом, антикоррупционное законодательство РФ приблизилось по духу к международным актам в этой сфере, которые закрепляют требования борьбы с коррупцией, как в государственной, так и негосударственной сферах.

Правовая основа антикоррупционных стандартов получила развитие в Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297[6]. В частности этим актом была предусмотрена подготовка предложений о порядке распространения антикоррупционных стандартов, установленных для государственных служащих, на лиц, замещающих должности в организациях, создаваемых Российской Федерацией. Более того, к категории лиц, в отношении которых действовали бы такие стандарты, были отнесены и лица, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. Таким образом, законодатель пошел по пути расширения перечня лиц, на которых должен быть распространен антикоррупционный стандарт поведения. Критерием определения

такого перечня является выполнение государственных задач.

Согласно Национальному плану противодействия коррупции на 2016-2017 г., утвержденному Указом Президента РФ от 1 апреля 2015 г., Правительству РФ поручено совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- об унификации антикоррупционных стандартов для работников государственных корпораций (компаний), внебюджетных фондов, иных организаций, созданных на основании федеральных законов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;
- о введении отдельных антикоррупционных стандартов для работников дочерних хозяйственных обществ государственных корпораций (компаний);
- о распространении на работников заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

Исходя из вышеизложенного, в системе правового регулирования противодействия коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе особое место занимают антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные специально для государственных гражданских и муниципальных служащих, для лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, а также для иных категорий работников, определенных законодательством.

Формирование и правовое закрепление антикоррупционных стандартов идет

по-разному. Прежде всего, определяются элементы, которые должны быть включены в стандарт. Были разные предложения. То в стандарт пытались включить запреты, ограничения, гарантии, требования к поведению, то гарантии исключались из этого перечня, и устанавливалось, что к стандарту следует относить запреты, ограничения и дозволения. Что касается дозволений, то такой подход является весьма спорным. Во-первых, такого элемента статуса как государственного, так и муниципального служащего вообще законодательство не закрепляет. Во-вторых, такая категория как дозволения, на наш взгляд не уместна в составе стандарта, поскольку деятельность публичного служащего должна быть основана на принципе законодательного определения границ его поведения.

Следует согласиться с мнением о том, что антикоррупционные стандарты должны согласовываться с должностным регламентом и иными документами, определяющими права и обязанности служащего по замещаемой должности, соответствовать установленным критериям оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателям результативности профессиональной служебной деятельности и условиям должностного роста [7]. Например, административный регламент может выступить в качестве документа, положенного в основу формирования антикоррупционного стандарта публичного служащего.

В субъектах Федерации установлены стандарты для государственных гражданских служащих тех или иных органов и для муниципальных служащих. Так, Приказом Государственного комитета Республики Татарстан по тарифам от 1 июля 2013 г. утвержден «Стандарт антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего Государственного комитета Республики Татарстан по тарифам» [8]. Правительством Калинин-

градской области утверждены «Антикоррупционные стандарты поведения для муниципального служащего Калининградской области»[9]. Однако, и в том, и в другом случае в Стандартах антикоррупционного поведения служащих собраны воедино запреты, ограничения, обязанности служащего, закрепленные в действующем законодательстве.

В том виде, в каком эти Стандарты сейчас принимаются в субъектах Федерации, они практически ничего не добавляют к уже закрепленному в законодательстве набору обязанностей, ограничений, запретов для служащих. В этой связи, небезосновательным является предложение, высказанное специалистами в области противодействия коррупции, суть которого заключается в том, что «должны получить развитие новые антикоррупционные запреты в системе государственной службы, которые будут находиться в зависимости от сферы государственного управления, от функции, которую выполняет соответствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью»[10].

Действительно, до сих пор нет единого образа в решении вопроса о формах закрепления антикоррупционного стандарта. Федерального акта, который бы был посвящен определению не только понятия, но и содержания антикоррупционного стандарта, нет. На местах, как было сказано, иногда принимаются акты, закрепляющие стандарт антикоррупционного поведения для служащих того или иного органа. Однако такие акты включают в себя лишь отдельные нормы федерального законодательства, закрепляющие обязанности, запреты, ограничения служащих. В этой ситуации возникает вопрос о правовой природе таких актов. Опираясь на теорию правовых актов, можно сделать однозначный вывод о том, что эти акты не являются норма-



тивными, поскольку они не устанавливают, не изменяют и не отменяют норм права. Тогда возникает вопрос – зачем формировать такой документ, переписывая в него нормы из действующего законодательства. Думается, что в стандарте могут быть две части: общая и специальная. Эта специальная часть должна находиться в зависимости от функции, которую выполняет соответствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью.

Таким образом, антикоррупционные стандарты, во-первых, должны быть ориентированы на особенности сферы публичной службы, где они будут применяться. Во-вторых, к числу элементов такого стандарта должны быть отнесены запреты, ограничения, требования к служебному поведению публичного служащего. В-третьих, стандарт является категорией подвижной. В силу того, что антикоррупционное законодательство постоянно совершенствуется и в основном

в сторону усиления ответственности или повышения требований к поведению служащих (а теперь и иных работников), то и стандарт должен будет время от времени обновляться. В-четвертых, закрепление антикоррупционного стандарта должно происходить в локальных актах, закрепляющих особенности правового положения служащего, исходя из специфики и вида службы.

Наконец, как такие антикоррупционные стандарты могут быть реализованы. Прежде всего, должно быть обеспечено обучение и консультирование должностных лиц с целью обеспечения надлежащего понимания ими своих обязанностей и правил этики, являющихся критериями их профессионализма и профессиональной пригодности. Необходимы унифицированные подходы к определению механизма управления, обеспечивающего соблюдение этических и административных норм поведения, включая поощрение тех служащих, которые проявили честность и неподкупность, высокий профессионализм.

Библиографический список

1. Сборник законодательства Российской Федерации, 2008. № 52 (ч.1). Ст.6228.
2. Сборник законодательства Российской Федерации, 2004. № 31. Ст. 3215.
3. Сборник законодательства Российской Федерации, 2007. № 10. Ст. 1152.
4. Сборник законодательства Российской Федерации, 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6235.
5. Сборник законодательства Российской Федерации, 2011. № 48. Ст. 6730.
6. Сборник законодательства Российской Федерации, 2012. № 12. Ст.1391.
7. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. - : Изд. ИД «Юриспруденция», 2014. С. 391-392.
8. [Электронный ресурс] <http://docs.cntd.ru/> (дата обращения 19 марта 2017г).
9. [Электронный ресурс] <http://polessk.gov39.ru/> (дата обращения 19 марта 2017г).
10. Костенников М.В., Куракин А.В. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Административное право. 2014. № 4(13). С. 31.

Бикеев Игорь Измаилович, доктор юридических наук, профессор, председатель наблюдательного совета Научно-исследовательского института противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова, член президиума Комиссии по координации работы по противодействию коррупции Республики Татарстан



СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМЫ ЛИЧНОЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ КАК ОСНОВАНИЯ УВЕДОМЛЕНИЯ О КОНФЛИКТЕ ИНТЕРЕСОВ

Уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, является одним из важных антикоррупционных стандартов. Оно обеспечивает прозрачность взаимодействия граждан, обязанных сообщать о конфликте интересов с их участием, с близкими им в том или ином отношении лицами. И, тем самым, выступает своего рода страховкой от различного рода возможных злоупотреблений, предупредительной мерой широкого круга коррупционных правонарушений. Содержание этого стандарта, как представляется, нуждается в очень точном и максимально полном определении, что послужит залогом его широкого и правильного применения. Следует также подчеркнуть, что тема предотвращения и урегулирования конфликта

интересов вызывает постоянно сохраняет значение [1].

Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ определение понятия личной заинтересованности как основания конфликта интересов существенно усовершенствовано и расширено [2]. Под личной заинтересованностью в соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в действующей редакции теперь 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, замещающим должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) состоящи-



ми 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, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В федеральном законе дано огромное, сложное, многосоставное определение. Чтобы его понять, нужно долго и несколько раз вчитываться, рискуя потерять нить смысла. Как его трактовать в измененном виде? В чем суть изменения? Ответ на эти вопросы, как представляется, является чрезвычайно важным для правоприменителей и поистине судьбоносным для граждан, обязанным уведомлять о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Ошибка в понимании этого термина способна вызвать неправильные решения в сфере юридической ответственности, вплоть до увольнения виновного в связи с утратой доверия или возложения уголовного наказания за совершение какого-либо конкретного преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

С.А. Гирин предлагает под личной заинтересованностью понимать основанное на должностных полномочиях намерение государственного служащего в получении дополнительной возможности увеличения роста объема пот-

ребления материальных и нематериальных благ самим государственным служащим, членами его семьи или другой близкой ему социальной группы[3]. Соглашаясь с вектором понимания указанного автора, отметим, что оно характеризуется чрезмерной краткостью и нуждается в расширении и наполнении дополнительным содержанием.

Предлагаем следующий вариант трактовки исследуемого правового института. Личная заинтересованность заключается в возможности получения каких-либо выгод для субъекта конфликта интересов или другого лица, состоящего с ним в близком родстве или свойстве, связанного с ним имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Возможные к получению выгоды могут быть, как представляется, в виде следующих благ:

- А) Денег или иного имущества.
- Б) Имущественных прав.
- В) Услуг имущественного характера.
- Г) Результатов выполненных работ.
- Д) Других каких-либо выгод (преимуществ).

По поводу состава собственно имущества, т.е. вещей, думается, каких-либо серьезных разночтений нет. Традиционный подход относит к ним деньги в отечественной или зарубежной валюте, предметы из драгоценных металлов и драгоценных камней, продукты питания и алкогольные напитки, одежду, мебель, технику, произведения искусства и т.д.

Имущественных прав значительное количество, к ним относятся, например, права, возникающие в связи с договорами купли-продажи, мены, дарения, аренды, безвозмездного пользования и др. Так, гражданин безвозмездно либо с неполным, неадекватным возме-

щением получает право пользоваться имуществом иного лица: транспортным средством, жилым помещением, дачей, земельным участком и т.п. Либо получают право собственности на указанные предметы без их фактической передачи. На него может перейти право требования долга с третьего лица. Получая указанные возможности, субъект конфликта интересов или близкий ему человек, бесспорно, становится по крайней мере морально зависимым от того, кто такие ценные ему права предоставляет.

Под незаконным оказанием услуг имущественного характера в п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» судам предлагается понимать предоставление должностному лицу в качестве взятки любых имущественных выгод, в том числе освобождение его от имущественных обязательств (например, предоставление кредита с заниженной процентной ставкой за пользование им, бесплатные либо по заниженной стоимости предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи, передача имущества, в частности автотранспорта, для его временного использования, прощение долга или исполнение обязательств перед другими лицами)[4]. Сюда, на наш взгляд, же могут относиться консультативные, медицинские, оздоровительные, юридические, сервисные и любые иные услуги.

Получение результатов выполненных работ может включать, например, принятие чужих научных или квалификационных работ в виде статей, диссертаций, отчетов, справок, иных исследований и данных для последующего ис-

пользования в личных целях. Сюда же относится согласие на указание себя в качестве автора (соавтора) произведения, изобретения, научной работы без соответствующего трудового участия. Профессиональное соавторство – опасная и плохая вещь. Понимание этого нарастает.

В число «других каких-либо выгод (преимуществ)» могут входить продвижение по службе, получение наград, устройство на работу близких, в том числе взаимное или так называемый «обмен женами», изменение места в очереди, ускорение решения того или иного вопроса. Возможно также обещание решения каких-либо житейских вопросов, таких как помещение ребенка в престижную школу, предоставление служебного жилья. Следует в этой связи отметить, что теоретически личную заинтересованность может вызвать любое поведение, способное создать некую моральную обязанность ответной благодарности.

Круг бенефициаров ситуаций конфликта интересов законодателем определен очень широко. Бенефициаром может быть сам служащий («лицо, замещающее должность, которая предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов»), его близкие родственники и свойственники, перечень которых указан в законе: (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супругов детей). Кроме того, в него входят граждане или организации, с которыми лицо, замещающее должность, предусматривающую обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, и (или) лица, состоящие с ним в близком



родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Указанными гражданами могут быть друзья, некоторые действующие и бывшие сослуживцы, иные близкие люди, не относящиеся к категории родственников и свойственников, например, лица, связанные спортивными и иными увлечениями, любовными отношениями, совместным творчеством. Возможно, сюда следует относить и людей, от которых близкие родственники или свойственники зависят по месту работы, учебы, лечения или иным образом. Например, сложно отказать в просьбе начальнику своего ребенка. Названными организациями могут быть юридические лица, в которых работают близкие родственники и свойственники служащего, по отношению к которым он является участником, членом, акционером, вкладчиком, кредитором или

должником.

Можно заключить, что описанное изменение определения личной заинтересованности свидетельствует о попытке законодателя выставления своего рода охотничьих вешек таким явлениям, которые называют клановостью, кумовством, неформальным обменом услуг.

Таким образом, можно заключить, что законодатель относительно личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, свое слово сказал. Образно говоря, теперь мяч на поле правоприменителя. Как он будет трактовать личную заинтересованность, является вопросом принципиальным. На наш взгляд, в целях обеспечения единства правоприменения, толкование указанного термина должно быть отражено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Библиографический список

1. Хабриева Т.Я. Научное обеспечение реализации национальной стратегии противодействия коррупции: проблемы и решения // Реализация антикоррупционной политики в Республике Татарстан: информационный бюллетень: вып. 5 / под науч.ред. И.И.Бикеева. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2015. – С. 19.
2. См.: Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 41 (часть II). – Ст. 5639.
3. Гирин С.А. О соотношении понятий «интерес» и «личная заинтересованность» в конфликте интересов на государственной гражданской службе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2016. – № 10 (231). – Выпуск 36. – С. 158.
4. Российская газета. – 2013. – № 154. – 17 июля.

Вдовкин Константин Вячеславович,
начальник отдела по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений администрации
Губернатора Брянской области и
Правительства Брянской области.



ОСОБЕННОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ ГРАЖДАНИНОМ, ЗАМЕЩАВШИМ ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, СОГЛАСИЯ КОМИССИИ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ ТРУДОВОГО ИЛИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА

Аннотация. Данная статья посвящена проблемам применения части 1 статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В статье раскрываются проблемные вопросы, связанные с требованием законодательства о получении гражданином, замещающим должность государственной службы, согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов при заключении им трудового или гражданско-правового договора с организацией, отдельные функции государственного управления которой входили в должнос-

тные (служебные) обязанности в период прохождения государственной службы.

Ключевые слова. Гражданин, замещавший должность государственной службы; отдельные функции государственного управления; статья 12 ФЗ «О противодействии коррупции».

Частью 1 статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (далее - Трудовой кодекс Российской Федерации) установлено, что граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы



имеют право замещать должности в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, только с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Частью 1 статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 03.04.2017) (далее - Федеральный закон «О противодействии коррупции») установлено, что гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – Комиссия).

При этом хотелось бы отметить, что в статье 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и статье 12 Федерального

закона «О противодействии коррупции» не закреплена прямая обязанность граждан получить согласие Комиссии перед заключением трудового или гражданско-правового договора с организацией, в отношении которой имелись функции государственного управления, как, к примеру, частью 2 статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и частью 2 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлена обязанность сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы.

Из части 1 статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» следует, что гражданин в течение двух лет после увольнения с государственной службы должен получить согласие Комиссии перед замещением на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнением в данной организации работы на условиях гражданско-правового договора, при следующих условиях:

- должность государственной службы, включена в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- наличие в должностных обязанностях бывшего государственного служащего отдельных функций государственного управления организацией, с которой планируется заключение трудового или гражданско-правового договора.

Таким образом, перед принятием решения о необходимости обращения в Комиссию за получением согласия на заключение трудового или гражданско-правового договора с организацией бывший служащий должен определить включена ли замещаемая им должность государственной службы в соответствующий перечень должностей, и оценить должностные (служебные) обязанности по ней на предмет наличия в них отдельных функ-

ций государственного управления в отношении организации, с которой вступает в трудовые отношения. При этом, обращаться в Комиссию за согласием гражданин должен по факту наличия в должностных (служебных) обязанностях отдельных функций государственного управления в отношении организации, и лишь при осуществлении отдельных функций государственного управления, направленных на неопределенный круг лиц в конкретной сфере, в которой функционирует организация, устанавливается совершил ли бывший служащий действия, которые могли создать для данной организации наряду с другими организациями в данной сфере привилегии и приоритеты [7].

У бывшего служащего не возникнет сложности в установлении факта нахождения должности государственной службы в соответствующем перечне, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Определение, имелись ли в должностных (служебных) обязанностях бывшего служащего функций государственного управления в отношении организации, с которой планируется заключение трудового или гражданско-правового договора, затруднительно не только для граждан, но и Комиссий [10].

Понятие функции государственного управления организацией раскрыто в части 4 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которому это полномочия государственного служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений.

Данная норма не позволяет однозначно трактовать какие должностные (служебные) обязанности бывшего служащего относятся к функциям государственного управления, а имеющаяся формулировка «иным вопросам» дает возможность максимально широкого толкования, следствием которого может стать нарушение прав гражданина.

В Обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования, доведенном письмом Минтруда России от 15 октября 2012 года № 18-2/10/1-2088, под осуществлением функций государственного управления предполагается считать, в том числе:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, в том числе участие в работе комиссии по размещению заказов;
- осуществление государственного надзора и контроля;
- подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);
- организацию продажи приватизируемого государственного имущества, иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;
- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные действия;
- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;
- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;
- участие государственного служащего



в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам [6].

Стоит отметить, что Минтрудом России данное толкование функций государственного управления дано исключительно для целей указанного обзора типовых случаев конфликта интересов на государственной службе, а приведенный перечень не является исчерпывающим. То есть использование данного перечня при применении статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» некорректно.

Таким образом, в настоящее время отсутствует четкое нормативное определение функций государственного управления в отношении организации, наличие которых в должностных (служебных) обязанностях бывшего служащего влечет обязанность получать согласие Комиссии на трудоустройство, что позволяет правоприменителю достаточно широко толковать данное понятие.

В этой связи видится чрезмерным возложение обязанности оценки полномочий в период государственной службы, на предмет определения функций государственного управления, на гражданина. Возможно, из этого исходил законодатель, не закрепив в статье 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность гражданина перед заключением трудового и гражданско-правового договора с организацией обратиться за согласием в Комиссию, по аналогии с прямой обязанностью сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы.

Однако складывающаяся правоприменительная практика подтверждает сделанные выводы о необходимости получения гражданином предварительного согласия Комиссии на заключение трудового или гражданско-правового договора с орга-

низацией, если в ходе проведения оценки должностных (служебных) обязанностей в период государственной службы гражданин установит факт выполнения им отдельных функций государственного управления в отношении данной организации.

Так, судебной коллегией по гражданским делам Красноярского краевого суда в апелляционном определении от 21 января 2015 года установлена обоснованность требований прокурора г. Красноярска о прекращении ОАО «Банк» трудового договора между с К., принятой на должность специалиста отдела взыскания после увольнения из органов Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации [8].

Судебная коллегия установила, что в обязанности К. в период службы, в том числе входила работа с проблемной задолженностью. При трудоустройстве К. в банк нарушено законодательство о противодействии коррупции, поскольку К. ранее занимала должность гражданской службы и после увольнения в нарушение части 1 статьи 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации не получила согласие Комиссии на замещение должности в данной организации.

Удовлетворяя искивые требования, суд установил, что К. в должности судебного пристава-исполнителя осуществляла исполнительные действия в отношении ОАО «Банк», то есть функции государственного управления данной организацией. Следовательно, трудоустройство К. в указанный банк возможно лишь в случае получения предварительного разрешения комиссии.

Также, судебная коллегия по гражданским делам Красноярского краевого суда апелляционным определением от 1 сентября 2014 года оставила без изменения решение Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 3 июня 2014 года, которым удовлетворены требования про-

курора о прекращении трудового договора от 2 декабря 2013 года, заключенного между АКБ «Енисей» (ОАО) и З., которая в период с 1 мая 2009 года по 23 августа 2013 года замещала должность судебного пристава-исполнителя ОСП по Железнодорожному району г. Красноярска и осуществляла, в том числе, исполнительные действия в отношении АКБ «Енисей» (ОАО), то есть функции государственного управления данной организацией [9].

В 2016 году на заседаниях Комиссий государственных органов Брянской области рассмотрено 41 уведомление организаций о заключении трудового договора с бывшими государственными служащими и 3 обращения граждан о даче согласия на заключение трудового с организацией. Фактов нарушения требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» не установлено.

В первом квартале 2017 года рассмотрено 8 уведомлений работодателей данного характера и одно обращение гражданина о даче согласия на заключение трудового договора с организацией. В одном случае установлено нарушение законодательства в сфере противодействия коррупции.

Так, при рассмотрении уведомления ООО о заключении с К., замещавшей должность начальника правового отдела государственного органа Брянской области, трудового договора Комиссией установлен факт реализации отдельных функций государственного управления в отношении данной организации. А именно, она лично и возглавляемый ею отдел представляли в арбитражных судах интересы государственного органа Брянской области, привлеченного в качестве третьего лица по иску ООО. По результатам рассмотрения Комиссией установлено, что замещение К. на условиях трудового договора должности в ООО нарушает требования статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», о чем

были проинформированы ООО и органы прокуратуры. Прокуратура с требованием к ООО о расторжении трудового договора с К. не обращалась, в связи с тем, что последняя расторгала трудовой договор с ООО по собственной инициативе [11].

В описанном случае, К. считала, что у неё нет обязанности обращаться в Комиссию за согласием на трудоустройство, а имеется лишь обязанность уведомить работодателя о последнем месте государственной службы, которую она выполнила. Кроме этого, К. была уверена, что она не реализовывала в отношении ООО функции государственного управления.

Комиссия в свою очередь установила факт наличия функций государственного управления и приняла решение об имеющемся нарушении требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» т.к. К. не получила предварительное согласие на заключение трудового договора.

При наличии такого обращения за согласием повода отказать К. в трудоустройстве не мешало бы, так как проведенная предварительная проверка в ходе подготовки к рассмотрению уведомления ООО о заключении трудового договора с К., показала, что отсутствует причинно-следственная связь между участием К. в качестве представителя третьего лица в рассмотрении арбитражными судами иска ООО и последующим её трудоустройством в ООО. Установлено, что К. в полном объеме выполнила свои должностные обязанности и ее трудоустройство в ООО не являлось «платой» за предоставленные «услуги» в период государственной службы.

На основании изложенного, в целях преодоления описанных выше сложностей в реализации законодательства, регулирующего вопросы замещения бывшим служащим на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнения в данной организации работ на условиях гражданско-правового договора, целесообразно законодательно дать более точное описание понятию «функции государственного, муниципального (административного) управления», а так-



же дополнить статью 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации и статью 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» положениями, закрепляющими прямую обязанность гражданина

в предварительном получении согласия соответствующей Комиссии на вступление в трудовые отношения с организацией, в отношении которой имелись функции государственного управления.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 декабря 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 декабря 2001 г. // СПС «КонсультантПлюс».

2. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 декабря 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс».

3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июля 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15 июля 2004 г. // СПС «КонсультантПлюс».

4. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента РФ от 21.07.2010 N 925 «КонсультантПлюс»

5. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 N 821 (ред. от 22.12.2015) «// СПС «КонсультантПлюс».

6. Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования: письмо Минтруда России от 15.10.2012 N 18-2/10/1-2088 // СПС «КонсультантПлюс».

7. О практике применения статьи 12 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: разъяснения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 05.10.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Апелляционное определение судебной коллегией по гражданским делам Красноярского краевого суда от 21 января 2015 года по делу № 33-430, А-10 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Апелляционное определение судебной коллегией по гражданским делам Красноярского краевого суда от 1 сентября 2014 года по делу N 33-8429 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Сложности реализации статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в части определения функций государственного управления организацией, входивших в должностные (служебные) обязанности гражданина, замещавшего должность государственной службы, исключающих возможность заключения трудового или гражданско-правового договора с такой организацией: сборник материалов научно-практической конференции «Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации», Казань, 9 ноября 2016 года.

11. Материалы заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Брянской области и урегулированию конфликта интересов в государственном органе Брянской области от 10 марта 2017 года.

Иванов Артём Вячеславович,
исполняющий обязанности
начальника управления
по противодействию
коррупции Правительства
Ярославской области,



АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ АУДИТ КАК СИСТЕМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ.

Аннотация. В статье рассматривается система антикоррупционного аудита как одна из систем оценки эффективности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службе. Задачи исследования: описание основных направлений, средств и методов проведения антикоррупционного аудита; определение критериев оценки эффективности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службе; оценка результативности антикоррупционного аудита за реализацией государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционные стандарты, противодействие коррупции, антикоррупционный аудит, оценка эффективности.

В статье 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» перечислены основные

направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В их числе предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть исполнение установленной для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции.

Реализуя одно из направлений противодействия коррупции – ее предупреждение, законодатель пошел по пути формирования таких условий осуществления властных полномочий служащими, а также лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, при которых совершение коррупционных правонарушений было бы невозможно.

Требования по недопущению коррупционной деятельности служащих предельно четко определены в законодательстве как стратегическая активная модель их ан-



तिकоррупционного поведения.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что в системе правового регулирования противодействия коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе особое место занимают антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные специально для государственных гражданских и муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные или муниципальные должности.

Одной из основных систем оценки эффективности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службев субъекте федерации может явиться система антикоррупционного аудита.

Антикоррупционный аудит на территории Ярославской области внедрен в 2016 году как вид антикоррупционного мониторинга, осуществляемого по месту нахождения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Введение системы антикоррупционного аудита позволило оказать практическую помощь органам власти в реализации требований законодательства о противодействии коррупции, обеспечить эффективное функционирование системы профилактики коррупции.

Одним из ключевых принципов создаваемой в органе власти эффективной системы противодействия коррупции является принцип ответственности и неотвратимости наказания для всех государственных гражданских (муниципальных) служащих вне зависимости от занимаемой должности, стажа работы и иных условий в случае совершения ими коррупционных правонарушений в связи с исполнением должностных (служебных) обязанностей.

Исходя из этого важным направлением проведения антикоррупционного аудита на территории Ярославской области явилась оценка эффективности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службе, реализуемая по следующим основным направлениям:

1. Обеспечение исполнения служа-

щими обязанности уведомления о случаях обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

2. Организация работы по обеспечению соблюдения служащими порядка сообщения о получении подарков.

3. Организация работы по обеспечению соблюдения служащими порядка уведомления об иной оплачиваемой работе.

4. Организация работы по даче согласия гражданину, замещавшему должность государственной гражданской (муниципальной) службы, на замещение должности в другой организации в установленных законодательствам случаях.

5. Обеспечение соблюдения служащими требований об урегулировании конфликта интересов.

6. Обеспечение полноты и своевременности представления служащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

7. Привлечение к дисциплинарной ответственности служащих, в отношении которых установлены факты нарушения требований законодательства о противодействии коррупции.

Критериями оценки эффективности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службе могут служить:

Доля служащих, в деятельности которых выявлены случаи конфликта интересов, в общей численности служащих.

Доля рассмотренных уведомлений, предусмотренных антикоррупционным законодательством, в общем количестве поступивших уведомлений.

Доля предусмотренных антикоррупционным законодательством уведомлений, по которым организована проверка, в общем количестве рассмотренных уведомлений.

Удельный вес материалов, направленных в правоохранительные органы по результатам рассмотрения уведомлений в общем количестве уведомлений, по которым организована проверка.

Доля служащих, не уведомивших (не-

своевременно уведомивших) о фактическом выполнении иной оплачиваемой работе, в общей численности служащих, обязанных уведомить об иной оплачиваемой работе.

Доля служащих, представивших сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в общей численности служащих, обязанных представить такие сведения.

Удельный вес проанализированных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в общем количестве поступивших сведений.

Доля служащих, совершивших коррупционное правонарушение, в общей численности служащих.

Доля служащих, привлеченных за совершение коррупционных правонарушений к юридической ответственности, в общей численности служащих, совершивших коррупционные правонарушения.

Доля служащих, уволенных в связи с утратой доверия, в общей численности служащих.

В качестве основных средств антикоррупционного аудита выступили осуществление анализа имеющихся в органе власти документов (антикоррупционных планов (программ); нормативных правовых актов; заключений по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, отчетов, докладов, протоколов заседаний комиссий; официальных страниц органов власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»), а также проверка условия, способствующие созданию системы противодействия коррупции (наличие уполномоченных органов и должностных лиц; наличие документов, наделющих их соответствующими полномочиями; наличие документов, подтверждающих профессиональную квалификацию по вопросам противодействия коррупции).

Антикоррупционный аудит явился результативным инструментом оценки эффективности реализации органами власти мер по противодействию коррупции по следующим основным направлениям:

1. Неукоснительное соблюдение всеми подразделениями, должностными

лицами и государственными гражданскими (муниципальными) служащими положений федеральных, региональных и местных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы осуществления антикоррупционной деятельности.

2. Достижение положительных результатов от практического осуществления запланированных к реализации мер по противодействию коррупции, определенных соответствующими нормативными правовыми актами.

3. Повышение результативности проводимых в органе власти антикоррупционных мероприятий.

4. Совершенствование существующей в органе власти системы противодействия коррупции.

Проведенный на территории Ярославской области антикоррупционный аудит показал, что в целом органами власти выполняются требования законодательства о противодействии коррупции.

Между тем, выявлен ряд недостатков в антикоррупционной работе данных органов, в частности, низкий уровень вовлеченности государственных гражданских (муниципальных) служащих, активного участия в формировании и реализации антикоррупционных стандартов.

По итогам проведенного антикоррупционного аудита управлением по противодействию коррупции Правительства Ярославской области даны письменные рекомендации по совершенствованию деятельности в заявленной сфере всем проверенным органам власти. Рекомендации исполнены в полном объеме.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что проведение антикоррупционного аудита доказало свою эффективность ввиду возможности выявления недостатков в работе органов власти в сфере противодействия коррупции и оперативного их устранения, а также объективной оценки результативности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службе.



Костенников Михаил Валерьевич,
доктор юридических наук,
профессор Всероссийского
института повышения
квалификации сотрудников
МВД России, Заслуженный
сотрудник органов внутренних
дел Российской Федерации;

К ВОПРОСУ ОБ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТАХ СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация: в статье рассматриваются правовые и организационные проблемы реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, отмечается, что соответствующие стандарты являются составной частью их административно-правового статуса, кроме того, подчеркивается, что с помощью различных административно-правовых средств государство формирует среду, которая не будет восприимчива к различным коррупционным правонарушениям.

Ключевые слова: коррупция, правонарушение, стандарт, этика, поведение, статус, ответственность, контроль, регулирование, противодействие, закон.

Сегодня одной из самых серьезных проблем, существенно препятствующих проведению многих государственных преобразований, нарушающих права и законные интересы физических и юридических лиц[1], взаимодействующих с органами государственной власти и

управления в Российской Федерации является проблема коррупции. Согласно информации Transparency International в Индексе восприятия коррупции в 2016 г. Россия заняла 131 место из 176 стран, в 2015 г. В этом же рейтинге наша страна занимала 119 место. Наилучших успехов в противодействии коррупции имеют: Дания, Новая Зеландия, Финляндия и Швеция. Соединенные Штаты Америки в данном рейтинге занимают 18-е место, Германия и Великобритания – 10-е, Франция – 23-е, Китай – 29-е место[2] (на первом месте в Индексе восприятия коррупции находятся страны с наименьшим уровнем коррупции, на последнем месте – с наибольшим. Прим. автора).

Исследование и опыт антикоррупционной политики целого ряда государств показывает, что наиболее эффективными правовыми средствами противодействия коррупции в системе государственной службы, а также в органах государственной власти[3] и управления, являются именно административно-правовые

средства. С помощью умелого использования этих средств вполне возможно сформировать такую социальную и административную среду, при которой коррупция не сможет существовать, а тем более развиваться. «Борьба с коррупцией у нас одно из ключевых направлений укрепления государственности», заявил Президент России В.В. Путин в ходе встречи с членами Совета законодателей России 24 апреля 2017 года.

Заметим, что государственный служащий достаточно часто стоит в центре коррупционного правонарушения. Своими виновными действиями он целенаправленно формирует коррупционную ситуацию и, как следствие этого, причиняет вред охраняемым законом публично-правовым интересам. Исходя из этого, в настоящее время, как никогда, актуальна задача формирования и законодательного закрепления антикоррупционного статуса государственного служащего вообще и государственного гражданского служащего, в частности. Кроме того, для противодействия коррупции, а также снижения ее негативных последствий, государству необходим комплекс правовых, организационных, технических, информационных, а также и финансовых средств. Относительно последних представляется возможным сказать, что только на профилактику коррупции ежегодно в нашей стране тратится свыше 2 млрд руб. В руках у государства сосредоточены все необходимые ресурсы для противодействия коррупции, однако на пути их реализации имеется достаточно много проблем различного характера.

В этой связи представляется верным курс на определение антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих. Такой стандарт служебного поведения должен быть определенным гарантом на пути развития той среды в системе государственной службы, которая была бы нетерпима к любым формам коррупции. Рассуждая о структуре антикоррупционных

стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, необходимо отметить, что такие стандарты должны четко определять границы запрещаемого и дозволенного поведения как для самого служащего, так и для членов его семьи, и, как минимум, близких родственников. Эти требования также должны касаться и представителей бизнеса, а также граждан, которые контактируют с тем или иным чиновником.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что в системе административно-правового регулирования противодействия коррупции на государственной гражданской службе особое место занимают антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные специально для государственных гражданских служащих. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих являются составной частью их административно-правового статуса, в связи с этим в их конструкцию включаются запреты, ограничения, стимулы, а также требования морально-этического характера за несоблюдение которых должны применяться меры дисциплинарного или иного воздействия.

Попытки закрепить этические принципы межличностного общения и взаимодействия в системе государственной службы имеют достаточно давние традиции в целом ряде зарубежных государств. Подчеркнем, что такая практика принесла весьма существенный результат в деле противодействия коррупции. В этой связи верен тезис о том, что административная этика считается одним из важнейших способов противодействия коррупции, а управление административной этикой включено в состав учебных курсов крупнейших учебных заведений, занимающихся подготовкой государственных управленцев[4].

Определенный опыт развития профессиональной этики служебного поведения есть и в нашей стране, особенно сильны



традиции такого нормативного закрепления в системе военной и правоохранительной службы. Надо признать, что потенциал этических кодексов, кодексов профессиональной этики, а также иных подобных документов, может быть востребован только при определенных обстоятельствах, а именно, при должной личной и правовой культуре того лица, которое состоит на государственной службе. Приходится констатировать, что проблема правовой культуры российского общества сегодня оставляет желать лучшего, именно поэтому многие граждане весьма терпимо, а в некоторых случаях и с пониманием, относятся к проблеме коррупции.

Как отмечал в свое время премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю, «...начать с пропаганды высоких моральных принципов, твердых убеждений и самых лучших намерений искоренить коррупцию – легко. А вот жить в соответствии с этими добрыми намерениями – трудно. Для этого требуется сильные лидеры и решимость бороться со всеми нарушителями, безо всяких исключений»[5].

Следует подчеркнуть, что несмотря на определенные национальные, культурные, а также исторические особенности во всех странах, где проблема коррупции принципиально решена, их руководством в свое время была проявлена определенная воля в деле реализации антикоррупционной политики. В этих государствах создавались правоохранительные и контролирующие структуры призванные вести борьбу с коррупцией, был сформирован комплекс необходимых правовых средств, а также система антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих. Все эти и некоторые другие средства, в конечном итоге и дали определенный позитивный результат в деле противодействия коррупции в системе государственной службы многих индустриально развитых государств.

В содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения госу-

дарственных служащих целого ряда государств находятся, в общем, похожие средства и предписания. Так, к наиболее типичному набору антикоррупционных стандартов служебного поведения в системе государственной службы относятся различного рода запреты, ограничения, обязанности, а также этические принципы служебного поведения.

Раскрытие особенностей антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих в зарубежных государствах дает возможность сделать вывод об их классификации по определенным критериям, позволяющим увидеть место того или иного средства в деле противодействия коррупции. Исходя из этого, антикоррупционные стандарты служебного поведения, установленные для государственных служащих в зарубежных государствах, подразделяются в зависимости от методов воздействия на их поведение, формы предписания и юридические последствия своей реализации.

Говоря о международно-правовом аспекте обозначенной проблемы, можно утверждать, что нормы международного права, в какой бы сфере они не устанавливались, практически всегда задают вектор в развитии национального законодательства многих государств, особенно, если государство присоединилось к соответствующему международно-правовому акту впервые. Как правило, нормы международного права принимаются по наиболее глобальным проблемам, существующих в настоящее время в мире или отдельном регионе (континенте).

Закрепленные в соответствующих актах антикоррупционные стандарты служебного поведения могут, как уже отмечалось, считаться составной частью административно-правового статуса государственного гражданского служащего Российской Федерации. Помимо этого, в настоящее время наша страна является полноценным участником ряда международных и европейских антикоррупционных конвенций, однако далеко не все их предписания ис-

полняются в полном объеме. С учетом требований целого ряда международных актов в сфере противодействия коррупции, необходимо интенсивней развивать институт административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, а также совершенствовать международные и национальные механизмы реализации запретов государственным служащим иметь счета, хранить денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Рассматривая запреты, как составную часть антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, можно прийти к выводу о том, что обозначенные средства известны институту государственной службы достаточно давно, а некоторые из них с момента своего первого нормативного закрепления практически не изменились. Особенность запретов, обусловленных режимом государственной службы, состоит в том, что они, по сути, являются обязанностями, соблюдение которых объективно необходимо, иначе государственная служба утратит свои социальные функции и станет местом решения хозяйственных и политических вопросов. Подобное положение вещей не может допустить ни одно государство, которое озабочено проблемой суверенитета своей государственной службы.

Исследование сущности антикоррупционных запретов дает возможность сделать вывод о том, что новые вызовы во внешней среде функционирования госу-

дарственной службы обуславливают необходимость расширения антикоррупционных запретов на те сферы жизнедеятельности государственного служащего и членов его семьи, которые оказались под коррупционным воздействием. Поэтому вполне оправдан запрет на открытие государственным служащим счетов в кредитных организациях, расположенных за пределами Российской Федерации. Также представляется необходимым вернуться к вопросу о запрете государственному служащему владеть недвижимостью в офшорных юрисдикциях, а также в тех странах, которые не присоединились к различным антикоррупционным конвенциям и соглашениям, действующим в этой сфере. Запреты, как составная часть антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих, могут быть эффективным средством противодействия коррупции только при их надлежащем обеспечении соответствующими мерами дисциплинарной и административной ответственности.

Проблема коррупции в системе государственной службы, как уже подчеркивалось ранее, сиюминутно не решается. Для снижения уровня коррупции необходима последовательная и системная антикоррупционная политика, а в целях достижения определенного результата в деле реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих необходимы действенные правовые средства, а также механизмы их реализации.

Библиографический список

- Адмиралова И.А. Административная деятельность полиции и обеспечение прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 552. [Электронный ресурс] http://www.ng.ru/politics/2017-01-25/100_obzor250117_2.html (дата обращения 25.01.17).
- Костенников М.В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран // Вестник МВД России. – 2016. – № 1.
- Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. – М., 2003. – С. 5.
- Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. – М., 2003.



Лопашенко Наталья Александровна,
доктор юридических наук,
профессор Саратовской
государственной юридической
академии (СГЮА), г.
Саратов, Россия

УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ РЕАГИРОВАНИЕ НА НАРУШЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ: ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Мы живем в такое время, когда борьба с коррупцией стала чем угодно, кроме реальности. Это лозунг любой политической власти, это главное обещание любой предвыборной кампании, стоящее иногда даже до обещания решения экономических проблем и не зависящее от политической и партийной принадлежности дающих эти обещания, это неременная тема различных антикоррупционных курсов, которые проводятся на самых разных уровнях, начиная от студенческого (и тоже – вне зависимости от того, чему обучаются эти студенты) и заканчивая муниципальным и государственным, это тема санкционированных и несанкционированных митингов (обращаться за примерами далеко не нужно), это тема научных исследований и научных и научно-практических конференций, включая и настоящую. Боюсь, что в пылу словесных баталий, мы давно выплеснули вместе с во-

дой и ребенка, образно говоря, а если иначе – давно уже упражняемся в изящной словесности вместо того, чтобы сделать борьбу хотя бы в малейшем приближении реальной, не говоря уже об эффективности. Единственный результат, позитивный – теперь, в принципе, все знают, что такое коррупция, и какое это важное явление... Даже дети в детском саду. Хотя последнее, наверное, уже не так позитивно. Если же посчитать, сколько денег тратится в государстве на все, перечисленное выше, имеющее трендом борьбу с коррупцией, вообще становится грустно. Я иногда думаю, что больше пользы было бы потратить хотя бы часть их на больных детей, на здоровье которых мы бесконечно собираем народные средства...

Не касаясь более большой политики, остановлюсь только на одном – на том, как помогает бороться с коррупцией и с нарушениями антикоррупционных стан-

дартов уголовный закон, бесконечно изменяемый депутатским корпусом.

Как известно, антикоррупционные стандарты – это единая система запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в определенной области деятельности (п. 5 ст. 7 ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). При этом основы системы указанных стандартов сформулированы в главном антикоррупционном законе. За неимением возможности принять во внимание все составляющие структуру стандартов, позволю себе остановиться здесь, и то, видимо, достаточно фрагментарно в связи с объемом вопроса, только на уголовно-правовом реагировании на нарушения основного антикоррупционного запрета лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности: получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц (п. 7 ч. 3 ст. 12.1 Закона о противодействии коррупции). Другими словами, речь пойдет о классическом уголовно-правовом реагировании на этот запрет – уголовной ответственности за взяточничество, однако реально смогу остановиться лишь на отдельных ее проблемах, связанных, в основном, с реформацией уголовного закона.

В составы, относящиеся ко взяточничеству, вносили изменения шесть федеральных законов; чаще всего меняли ст. 290 УК, в отношении нее действовали все шесть законодательных актов, ст. 291 УК менялась пятью законами, ст. 291.1 УК –

одним законом, ст. 291.2 УК, введенная летом прошлого года, действует пока в неизменной редакции.

По итогам всех перемен:

- - введены две новые статьи, посвященных взяточничеству: ст. 291.1 УК, предусматривающая уголовную ответственность за посредничество во взяточничестве и обещание или предложение посредничества в нем (ФЗ от 04.05.2011 № 97-ФЗ), и ст. 291.2 УК с уголовной ответственностью за мелкое взяточничество (ФЗ от 03.07.2016 № 324-ФЗ);
- - шире толкуется предмет взятки за счет добавления в него незаконного оказания услуг имущественного характера и предоставления субъекту преступления иных имущественных прав;
- - произведена более дробная градация размеров взятки (вместо двух имевшихся в первоначальной редакции – простого и крупного) с дифференциацией уголовной ответственности по этому признаку;
- - расширен субъект получения взятки – кроме должностного лица в качестве него теперь выступают еще иностранное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации;
- - существенно реформировано уголовное наказание, при этом основные перемены связаны со штрафом;
- ужесточены условия освобождения от уголовной ответственности за дачу взятки указанием на необходимость активного способствования раскрытию и (или) расследованию преступления.

Безусловно поддержать следует три крупных изменения: касающиеся расширения предмета взяточничества и субъекта получения взятки, а также более дробную градацию взятки по размерам, однако



не в части выделения мелкого взяточничества. Реформы в экономической жизни общества обусловили перемены в предмете взятки: не переставая носить имущественный характер, взятка все чаще стала выражаться в действиях (услугах или предоставлении имущественных прав, не носящих вещной формы), что редко встречалось в советское и постсоветское время. А пришедший рыночный строй, вместе с расслоением общества по доходам, привел к необходимости это учесть (насколько возможно) в градации размеров взятки: так появились, помимо простого и крупного, еще значительный и особо крупный размеры (о мелкой взятке – разговор особый и едва ли в позитивном контексте). В силу же расширения международных контактов пришлось корректировать и субъект получения взятки, поскольку принадлежность к иностранному государству и к публичной международной организации соответствующих должностных лиц не стала препятствием для коррупционного подкупа этих лиц.

Принимая во внимание весь объем тех изменений, которые происходили с составами взяточничества, нетрудно прийти к следующему выводу: основные направления борьбы с коррупцией, по представлению законодательных органов, сосредоточивших свое внимание преимущественно на этом, связаны с первичной и вторичной криминализацией, с дифференциацией уголовной ответственности по размерам взятки и с наказанием за взяточничество, особенно, в части применения различных штрафов.

Остановлюсь на проблемах криминализации и частично – дифференциации уголовной ответственности за взяточничество. Речь пойдет о выделении самостоятельной ответственности за посредничество во взяточничестве (ч.ч. 1-4 ст. 291.1 УК), об установлении уголовной от-

ветственности за обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ч. 5 ст. 291.1 УК) и о включении в УК специальной нормы об ответственности за мелкое взяточничество.

Посмотрим, как наказывалось посредничество в получении взятки до введения в УК самостоятельной статьи - в мае 2011 г. Если посредник действовал от получателя взятки, при условии, что взятка не была крупной, могла быть применена - через ч. 5 ст. 33 УК – любая часть ст. 290 УК, кроме п. «г» ч. 4, в зависимости от наличия конкретных признаков; если же передаваемая взятка была крупной (разумеется, при знании об этом посредника), то он привлекался к ответственности по ч. 5 ст. 33, п. «г» ч. 4 ст. 290 УК. Сравним то наказание, которое посреднику могло быть максимально назначено (только наказание в виде лишения свободы, без учета дополнительных наказаний), в момент до принятия ст. 291.1 УК, сразу после ее принятия по этой статье, в настоящее время по ней же (поскольку сейчас действует другая редакция ст. 291.1 УК), и по современной редакции ст. 290 УК, если, положим, представить, что ее вводили; при этом учтем варианты всех размеров взятки, не принимая во внимание другие признаки (одинаковым цветом залиты совпадающие по размерам наказания редакции).

Анализ таблицы №1. показывает, что понять смысл выделения в отдельный состав посредничества крайне сложно, еще и с учетом того, что появилось оно в годы активной фазы борьбы с коррупцией. Логично было бы предположить, что речь шла о необходимости усиления борьбы с посредничеством. Но в отношении посредничества в получении взятки усиления не произошло даже по фактам передачи взятки в крупном и особо крупном размерах, - закон предусматривал то же основ-

Таблица №1.
Наказание за посредничество в получении взятки

	Ч. 5 ст. 33, ст. 290, ред. от 08.12.2003	Ст. 291.1, ред. от 04.05.2011	Ст. 291.1, ред. от 03.07.2016	Ч. 5 ст. 33, ст. 291.2 УК	Ч. 5 ст. 33, ст. 290, ред. от 03.07.2016	Ст. 174.1 УК РСФСР 1960 г. (посл. ред.)
Мелкая взятка	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 1, лишение свободы до 5 лет	Не наказуемо	Не наказуемо	-	-	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Простая взятка	В рамках ч. 1, лишение свободы до 5 лет	Не наказуемо	Не наказуемо	-	В рамках ч. 1, лишение свободы до 3 лет	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Взятка в значительных размерах	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 1, лишение свободы до 5 лет	В рамках ч. 1, лишение свободы до 5 лет	В рамках ч. 1, лишение свободы до 4 лет	-	В рамках ч. 2, лишение свободы до 6 лет	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Крупная взятка	В рамках ч. 4, лишение свободы от 7 до 12 лет	В рамках ч. 3, лишение свободы от 7 до 12 лет	В рамках ч. 3, лишение свободы от 5 до 10 лет	-	В рамках ч. 5, лишение свободы от 7 до 12 лет	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Особо крупная взятка	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 4, лишение свободы от 7 до 12 лет	В рамках ч. 4, лишение свободы от 7 до 12 лет	В рамках ч. 4, лишение свободы от 7 до 12 лет	-	В рамках ч. 6, лишение свободы от 8 до 15 лет	<i>Не выделялась</i> , в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет

ное наказание и в тех же размерах (хотя изменения в дополнительных имели место, однако они полностью соответствовали изменениям основных составов). А вот смягчение, точнее даже – исключение уголовной ответственности или декриминализация, в том случае, если взятка передавалась в мелком и простом размерах, налицо. Как известно, уголовная ответственность за посредничество по ст. 291.1 УК наступает лишь при условии передачи взятки в значительном и выше размере.

Постичь этот факт не представляется возможным: в разгар борьбы с коррупцией вдруг производится исключение уголовной ответственности за отдельные коррупционные действия. В науке были попытки обосновать необходимость применения в тех ситуациях, когда взятка передавалась в размерах до значительно, ст. 290 УК. Однако, на мой взгляд, это полностью противоречит как закону, так

и уголовно-правовой доктрине. Если определено, что криминообразующим признаком посредничества выступает значительный размер, и с него установлена уголовная ответственность в специальном составе, неверно искать возможности привлечения лица к уголовной ответственности за меньшее. Это напоминает мне предложения некоторых уважаемых авторов (Э.Ф. Побегайло, например) привлекать 14-ти и 15-ти – летнюю мать за убийство своего новорожденного ребенка по ч. 2 ст. 105 УК, поскольку нельзя применить специальный состав.

Ситуация стала еще «интереснее», если этот термин тут применим, когда летом прошлого года была введена ст. 291.2 УК, предусматривающая уголовную ответственность за мелкое взяточничество. И хотя в составе ничего не говорится о посредничестве как самостоятельном же деянии, посредник там упоминается. То



Таблица №2.
Наказание за посредничество в даче взятки

	Ч. 5 ст. 33, ст. 291, ред. от 08.12.2003	Ст. 291.1, ред. от 04.05.2011	Ст. 291.1, ред. от 03.07.2016	Ч. 5 ст. 33, ст. 291.2 УК	Ч. 5 ст. 33, ст. 291, ред. от 03.07.2016	Ст. 174.1 УК РСФСР
Мелкая взятка	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы до 3 лет	Не наказуемо	Не наказуемо	-	-	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Простая взятка	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы до 3 лет	Не наказуемо	Не наказуемо	-	В рамках ч. 1, лишение свободы до 2 лет	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Взятка в значительных размерах	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы до 3 лет	В рамках ч. 1, лишение свободы до 5 лет	В рамках ч. 1, лишение свободы до 4 лет	-	В рамках ч. 2, лишение свободы до 5 лет	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Крупная взятка	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы до 3 лет	В рамках ч. 3, лишение свободы от 7 до 12 лет	В рамках ч. 3, лишение свободы от 5 до 10 лет	-	В рамках ч. 4, лишение свободы от 7 до 12 лет	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет
Особо крупная взятка	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы до 3 лет	В рамках ч. 4, лишение свободы от 7 до 12 лет	В рамках ч. 4, лишение свободы от 7 до 12 лет	-	В рамках ч. 5, лишение свободы от 8 до 15 лет	Не выделялась, в рамках ч. 1, лишение свободы от 2 до 8 лет

есть теоретически возможна квалификация для посредника в том же получении взятки (хотя тут нет разницы, можно и в даче), опять-таки, через ч. 5 ст. 33 УК, как пособничества. С одной стороны, конечно, должно действовать то же правило – если уголовная ответственность за посредничество установлена в специальной норме лишь при условии определенного (значительного) размера взятки, то и эта норма не применима к посреднику в мелком взяточничестве. А с другой, зная нашего правоприменителя, я не могу исключить привлечение посредника к ответственности по указанной норме на том основании, что она несет на себе некоторую льготность уголовной ответственности, по сравнению с основными составами.

Но это – лишь часть проблемы. Все меняется, с точностью до наоборот, по оценкам, сделанным выше, если мы рассмотрим ситуацию, где посредник действует от имени и в интересах взяткодателя, а не

взяткополучателя.

Здесь усиление борьбы с коррупцией не просто видно, его нельзя не заметить. Максимально возможное раньше, до введения самостоятельной статьи, наказание до трех лет лишения свободы оборачивается для взятки в значительных размерах максимальным лишением свободы до четырех лет, для крупной взятки – до 10 лет, для особо крупной – до 12 лет (то есть в четыре раза!). Правда, посредничество, связанное с передачей мелкой и простой взятки, перестало быть преступным, как и по такому же посредничеству в получении взятки.

Законодателя, в принципе, можно подержать в том, что коль скоро существовала градация размеров взятки и уголовная ответственность за получение взятки была дифференцирована с учетом этого, следовало вводить такие же правила и в отношении дачи взятки, устанавливая разную ответственность за дачу взятки в

разных размерах. Но ответственность за дачу взятки была существенным образом ужесточена уже в том же 2011 г.

Соответственно, более жесткой автоматически становилась и ответственность за посредничество в даче взятки, почти сравниваясь по жесткости с ответственностью за посредничество в получении взятки. Имело ли тогда смысл вводить самостоятельную норму о посредничестве, которая отличается по максимальным срокам лишения свободы от составов получения и дачи взятки, но не принципиально (в таблицах видно, как привлекались бы виновные в посредничестве по современным редакциям ст. 290 и ст. 291 УК)? Сомневаюсь в этом.

Посмотрим судебную статистику.

Ни в 2011, ни в 2012 годах по ст. 291.1 УК не осуждался ни один человек.

За 2013 – первую половину 1916 г. по ст. 291.1 УК осуждено в России 471 лицо; если исключить спорную ч. 5 этой статьи (по ней осуждено 47 человек), - то 424 лица, при этом:

к штрафу – 211 (50%);

к лишению свободы – 120 человек (28%), из них 49 (41%) назначено наказание ниже низшего предела;

к лишению свободы условно – 137 человек (32%).

Из этих данных можно сделать несколько выводов:

1) С таким объемом привлечения к уголовной ответственности вполне можно было обойтись без специальной нормы о посредничестве.

2) Даже необходимость – если она была, в чем я сомневаюсь, - в повышении жесткости уголовно-правового реагирования на посредничество в даче взятки могла быть решена на счет последовавшего усиления уголовной ответственности за саму дачу взятки, в 2011 г.

3) Исключение уголовной ответс-

твенности за посредничество в получении и даче взятки, если они совершены в мелких и простых размерах, не может быть поддержано и противоречит самой идее усиления борьбы с коррупцией.

4) Уголовная ответственность за посредничество сильно завышена, о чем свидетельствуют данные судебной статистики. За все время действия ст. 291.1 УК по ней был осужден (по всем частям) 471 человек, если исключить спорную ч. 5 этой статьи (по ней осуждено 47 человек), - то 424 человека. Из них 137 человек (32%) осуждены к лишению свободы условно; к реальному лишению свободы приговорены 120 человек (28%), но в отношении 49 из этих лиц (41%) наказание назначено с применением ст. 64 УК, то есть ниже низшего предела, установленного санкцией; остальные 211 лиц (около 50%) оштрафованы. При этом средние сроки назначенного лишения свободы, как правило, варьируются от одного года до трех лет. Таким образом правоприменитель старается всяческими законными путями смягчить то наказание, которое заложено в санкции ст. 291.1 УК. И эта логика понятна и, думаю, справедлива: речь идет о пособничестве в совершении получения или дачи взятки. Не смотря на всю опасность такого вида соучастия, как пособничество, оно, на мой взгляд, не может влечь такую же ответственность, как исполнение основных преступлений, в противном случае, мы подвергаем сомнению их опасность.

5) А потому – если уж существовала надобность в создании специальной нормы в отношении посредничества во взяточничестве, следовало: а) установить более низкую уголовную ответственность, по сравнению с санкциями получения или дачи взятки; б) не делать исключений в преступности и наказуемости отдельных размеров взятки; в) и уж точ-



но не включать в понятие посредничества такой его современной и новой формы, как иное способствование взяткодателя и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки. Потому что реально получается – не могу подобрать иного слова – ерунда: пособничество разделено законодателем на то, которое будет квалифицироваться по ст. 291.1 УК, и классическое, которое требует квалификации по ст. 290 или ст. 291 УК, через ч. 5 ст. 33 УК, поскольку ст. 291.1 УК далеко не полностью охватывает все разновидности пособничества, о которых говорит Общая часть (например, обещание приобрести или сбыть предметы взятки). Таким образом, ныне имеет место перекосяк в ответственности за пособничество во взяточничестве: часть пособнических действий влечет уголовную ответственность по ст. 291.1 УК, но только тогда, когда предметом выступает взятка в значительном и более размерах, а оставшаяся часть – по основным статьям – ст. ст. 290, 291 УК и вне зависимости от размера взятки (кроме мелкого, наверное).

Теперь о первичной криминализации - об установлении уголовной ответственности за обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ч. 5 ст. 291.1 УК), очень коротко, поскольку об этом писали много и верно, на мой взгляд. Как бы не оправдывали введение этой нормы международными соглашениями и договорной целесообразностью, никакие соглашения и договоры не могут нарушать установленные в Конституции России и в самом уголовном кодексе принципиальные положения о свободе мысли и слова и о том, что только деяние может составить преступление (при наличии других признаков). Советы и указания, о которых говорит норма о пособничестве, - это интеллектуальное дей-

ствие (или содействие, как говорит закон), в отличие от обещания его. Примечательно, что Пленум Верховного суда РФ в постановлении от 09.07.2013 № 24 (ред. от 03.12.2013) «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» отмечает в п. 26, толкуя норму ч. 5 ст. 291.1 УК: «Обещание или предложение посредничества во взяточничестве считается оконченным преступлением с момента совершения лицом действий (бездействия), направленных на доведение до сведения взяткодателя и (или) взяткополучателя информации о своем намерении стать посредником во взяточничестве» (выделено мной – Н.Л.). Ну, хорошо, если этот «посредник» приехал из другого конца города к взяткодателя или взяткополучателю, чтобы сказать тому, что готов помочь; тут хоть какое-то действие случилось. А если в разговоре поддержал взяткодателя, положим, который не знал, как технически решить проблему с вручением взятки: «Может, я попробую?»? Как-то маловато для действия. За всем этим стоит, на мой взгляд, проблема основания криминализации: нет его в таком случае. Преступным может быть объявлено лишь такое деяние, которое причиняет вред правоохраняемому объекту, и вред этот достаточен для объявления деяния преступным. Как измерить вообще тот вред, который причинен этому объекту и был ли он? Отрицательный ответ на последний вопрос для меня очевиден, к сожалению.

А практика уже есть, люди привлекаются к ответственности по ч. 5 ст. 291.1 УК и осуждаются. При этом практика идет, в том числе, по пути расширения законодательной формулы ч. 5 ст. 291.1 УК. Так, приговором Арсеньевского городского суда Приморского края от 9 декабря 2016 г. осуждена к штрафу в размере 80 тысяч рублей по ч. 5 ст. 291.1 УК Е.С. По-

лежаева. Суть дела: в сентябре 2016 г. к Полежаевой Е.С., регистратору краевого государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Арсеньевская городская больница», обратился Б., участвовавший в ОРМ «Оперативный эксперимент», за консультацией о возможности получения листка временной нетрудоспособности по болезни. Полежаева решила Б. «помочь» и фактически организовала совершение дачи и получения взятки: созванивалась и встречалась с врачами, собирала и передавала врачам необходимые данные для оформления больничного, забрала часть денег от Б., и при попытке передать их одному из врачей была задержана. Судья в приговоре отметил: «Суд действия Полежаевой Е. С. квалифицирует по ч. 5 ст. 291.1 УК РФ, как предложение посредничества во взяточничестве, то есть предложение непосредственной передачи взятки по поручению взяткодателя и иное содействие взяткодателя в достижении и реализации соглашения между ним и взяткополучателем о получении и даче взятки в значительном размере» (выделено мной – Н.Л.) [1]. Но «иное содействие взяткодателя в достижении и реализации соглашения между ним и взяткополучателем о получении и даче взятки» - это преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 291.1 УК (с учетом незаконности действий). Как же можно вменить ч. 5 этой статьи?

При описанных условиях я вообще не вижу признаков ч. 5 ст. 291.1 УК, Полежаеву следовало привлекать, как минимум, за посредничество во взяточничестве, а правильнее – усмотреть в ее действиях состав организации дачи взятки.

О мелкой взятке и ст. 291.2 УК. Включение этой статьи в уголовный закон не может быть поддержано по следующим основным причинам:

1) политически неверно делить

взятку на мелкую и не мелкую. Прежде всего, мелкое – это что-то такое, что не требует реакции самого строгого по ответственности закона - уголовного. Сразу всплывает в памяти административно наказуемое мелкое хищение или мелкое хулиганство, однако здесь это вещи несравнимые, с учетом специального субъекта получения взятки. Потом: сам термин закладывает некое прощенническое отношение к преступнику – «да он мелкий взяткодатель» или взяткополучатель. В условиях, когда общество и так довольно примирительно относится к проблеме взяточничества, нельзя на уровне закона создавать основу для этого примирения;

2) любое получение или дача «мелкой» взятки прекрасно могли квалифицироваться и квалифицировались по первым частям ст. 290 и ст. 291 УК, а варианты уголовного наказания, заложенные в эти санкции, с открытыми минимальными границами (за исключением исправительных работ в ч. 1 ст. 290 УК) прекрасно позволяли назначать судам ровно то уголовное наказание, которое предусмотрено ныне в ч. 1 ст. 291.2 УК;

3) появление анализируемой статьи лишь усугубило некачественность уголовного закона в части формулирования норм, призванных бороться с должностным взяточничеством. Возникают вопросы, на которые нет однозначных ответов: почему, на каком основании уравниена ответственность за получение и дачу взятки в мелких размерах, коль скоро она разведена для других размеров взятки? Почему, если уж хотелось выделить такую разновидность взятки в отдельный состав, не развели по категориям преступлений получение простой взятки (ее дачу) и получение или дачу мелкой взятки? Если есть понимание того, что сумма до десяти тысяч – «не деньги», может быть, следовало пойти по пути отнесения таких деяний



в административное законодательство и дисциплинарное производство (хотя я этот путь считаю вредным)? Вопрос, который выше уже ставился: что делать с мелким посредничеством? И еще: как квалифицировать получение мелкой взятки за незаконные действия, высшим должностным лицом, группой лиц по предварительному сговору или связанную с вымогательством (то есть при наличии квалифицирующих признаков)?

4) Последний вопрос уже актуален для правоприменительных органов; в частности, еще в декабре он был поставлен передо мной сотрудником областной прокуратуры (в отношении признака «незаконные действия»). Вот фабула: профессор кафедры истории одного из саратовских ВУЗов установил таксу на экзамены - тройка - 1800 рублей, отлично - 3000 рублей (в общем-то, недорого, заметил от себя этот сотрудник) и т.д. Студенты скинулись и через старосту два раза передали профессору - один раз 36 000 рублей, второй - 40 с чем-то тысяч рублей. Следствие квалифицировало эти действия по двум частям 3 ст. 290 УК. Однако судья считает со ссылкой на п. 21 постановления Пленума Верховного Суда от 09.07.2013 № 24 (ред. от 03.12.2013) «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», что передачу денег от каждого студента надо квалифицировать отдельно, т.е. вменять 40 одинаковых преступлений. Далее цитирую дословно: «Но. Если раньше бы это было сорок преступлений, предусмотренных ч.3 ст. 290 УК (и обвинение такой квалификацией было бы довольно, в том числе с точки зрения статистики), то сейчас (поскольку сумма от каждого студента маленькая) - надо переходить на ст. 291.2 УК РФ. А от этого зависит наказание, да и статистика не та».

5) Ну и, наконец: выделение при-

знака судимости в качестве квалифицирующего признака мелкого взяточничества (и любого другого преступления) категорически неверно, нельзя человека, что бы он не совершил, наказывать дважды за одно и то же.

Подводя итог сказанному и оговариваясь, что нет времени обратиться к проблемам уголовной ответственности за взяточничество, связанным с уголовным наказанием, сделаю основные выводы:

1) констатируя безусловную необходимость установления строгой уголовной ответственности за нарушение основного запрета, входящего в антикоррупционный стандарт, - за получение и дачу взяток, вместе с тем, хотела бы отметить неуместность экспериментирования с нею, потому что такие эксперименты лишь усиливают социальное неравенство, особенно вредное для государства и общества в деле борьбы с коррупцией;

2) строгая уголовная ответственность должна наступать за коррупционные действия, а не за коррупционно окрашенные намерения;

3) мелкое взяточничество, признаваемое преступным в уголовном законе, и нарушающее градацию ответственности за действия взятополучателя и взятодателя, должно быть исключено из уголовного закона, и в силу названной проблемы дифференциации ответственности, и в силу негативного воздействия на население, да и на взятополучателей самой терминологией – «мелкое», а следовательно, не опасное взяточничество. Последнее изначально опасно своим разлагающим воздействием, а вовсе не размерами взятки.

Ссылка

1. http://sudact.ru/regular/doc/PvciteWYBkQw/?regular-txt=®ular-case_doc.

Малеванова Юлия Викторовна
кандидат юридических
наук, доцент, доцент
кафедры административного
и финансового права,
ведущий научный
сотрудник центра научных
исследований Всероссийского
государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)



НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ВОПРОСЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация: В настоящей статье рассмотрены особенности правового регулирования предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе как одного из важнейших антикоррупционных стандартов. Наряду с этим осуществлен анализ понятий «конфликт интересов», «личная заинтересованность» и рассмотрены вопросы деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных органах, выявлены основные проблемы и предложены пути решения.

Ключевые слова: антикоррупционный стандарт, конфликт интересов, личная заинтересованность, государственная гражданская служба, коррупция, противодействие коррупции.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов является одним из важнейших антикоррупционных стандартов поведения на государственной гражданской службе.

Понятие «конфликт интересов», встречающееся в зарубежном и российском законодательстве о государственной службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления, до сих пор является одним из наиболее сложных и многозначных.

Конвенция ООН против коррупции, являясь универсальным инструментом по борьбе с коррупцией, не устанавливает каких-либо конкретных требований или рекомендаций по управлению конфликтами интересов. Однако в ней гово-



рится, что каждое государство-участник стремится в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства создавать, поддерживать и укреплять системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов (п. 4 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции).

В конце 2015 года Президент РФ подписал Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности...» [4], который внес ряд изменений как в понятийный аппарат, так и в систему правового регулирования обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

До этого времени понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» были определены в двух федеральных законах: от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] (далее – Закон о гражданской службе) и от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3] (далее – Закон о противодействии коррупции), и несколько отличались друг от друга.

В настоящее время для целей Закона о гражданской службе, Трудового кодекса РФ используются универсальные понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность», установленные ч. 1 и ч. 2 статьи 10 Закона о противодействии коррупции соответственно.

Конфликт интересов – это еще не коррупция, однако если недооценить возникшую конфликтную ситуацию и оперативно не урегулировать конфликт, то это может породить коррупцию.

Понятие «конфликта интересов» изменилось, однако без изменения понятия «коррупции», установленного ст. 1 Закона о противодействии коррупции, нет возможности говорить о наличии личной заинтересованности нематериального характера, хотя очевидно, что личная заинтересованность в контексте предупреждения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе должна охватывать и интересы государственного служащего в приобретении нематериального блага (например, необоснованное преимущество, получение нематериальных услуг, кадровый протекционизм, нелегитимное получение награды и т.д.).

Конфликта интересов нельзя избежать простым запретом. Он нуждается в определении, выявлении и разрешении, и в этом заключается большинство сложностей. На практике чрезвычайно трудно охарактеризовать конфликт интересов, так как не всегда четко определены критерии, границы, разделяющие государственные и частные интересы.

К тому же определением понятия «конфликт интересов» охватываются не только уже реально возникшие конфликтные противоречивые ситуации, но и гипотетически возможные в будущем.

Конфликт интересов возникает или может возникнуть не только между личной заинтересованностью государственного служащего и правами, законными интересами граждан, организаций и государства. Он может быть связан и с работой государственного служащего по совместительству в организации, в которой он выполняет иную оплачиваемую работу. Также конфликт интересов может

возникнуть и после увольнения гражданина с государственной службы, в случае его трудоустройства в течение двух лет в организации, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в его должностные (служебные) обязанности. И очевидно, что механизм разрешения конфликта интересов в двух приведенных примерах будет различный.

После внесения изменения в определение понятия «конфликт интересов» большое значение имеет круг лиц, охватываемых данным понятием. Теперь к этим лицам относятся не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные и муниципальные должности, работники государственных и негосударственных организаций. От этого определение стало еще больше запутанным. Неясен четкий перечень таких лиц. Данное положение нуждается в корректировке.

Также острой проблемой является новое законодательное определение понятия «личная заинтересованность». Принципиально важно, что отныне в круг лиц попадают и те, с которыми государственный служащий связан не только отношениями родства или свойства, но и близкими отношениями. К примеру, это может быть коллега, друг или подруга. Однако чтобы выявить интерес таких лиц необходимо иметь определенный подход в каждом конкретном случае. И это не всегда просто сделать.

К тому же и сам государственный служащий не всегда способен адекватно оценить ситуацию, при которой возникает или может возникнуть конфликт интересов, а непринятие им мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, считается коррупционным правонарушением и влечет дисциплинарное взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия. Поэтому следует разрабатывать и внедрять механизмы минимизации личной заинтересованности в осуществлении должностных (служебных) полномочий путем обеспечения прозрачности и контроля (в том числе общественного) за служебной деятельностью государственных служащих. А также весьма важно прорабатывать дополнительные способы предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов на государственной службе с учетом возможности возникновения у служащих личной заинтересованности как материального, так и нематериального характера. К дополнительным способам предотвращения и (или) урегулирования конфликта интересов на государственной службе относятся следующие: ограничение доступа государственного (муниципального) служащего к конкретной информации; установление коллегиального порядка принятия решений по вопросам, с которыми связан конфликт интересов; усиление контроля выполнения служащим должностных (служебных) обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов и другие.

Значительную роль в вопросах выявления конфликта интересов и эффективного его урегулирования играет деятельность самой комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в государственных органах. Необходимо обеспечить уход от формального подхода проведения заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и их эффективную работу, которая во многом зависит от совершенствования правового регулирования (особенно, в части процессуальных норм) и методического обеспечения их деятель-



ности. Поэтому необходимо постоянно осуществлять научный анализ и интерпретацию результатов мониторинга соблюдения государственным служащими требований к служебному поведению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов с целью совершенствования организационных механизмов выявления и предотвращения конфликта интересов.

До сих пор ряд вопросов вызывают и сами решения, принимаемые по итогам заседания комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Согласно Положению о комиссиях, утвержденному Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 [5], все решения комиссии, за исключения одного, носят рекомендательный характер, и в случае выявления нарушений законодательства предусматривают возможность применения конкретной меры ответственности. Представляется необходимым в указанном Положении в ряде случаев предусмотреть возможность применения мер не просто ответственности, а мер юридической ответственности, а именно мер дисциплинарной ответственности. Такие изменения позволят единообразно подходить к решению схожих проблем, связанных с совершением гражданскими служащими коррупционных правонарушений в разных государственных органах, тем самым обеспечивая важную составляющую противодействия коррупции, а именно профилактику коррупционных правонарушений среди служащих, не являющихся участниками конкретной рассматриваемой на комиссии ситуации [1, С. 352].

Поэтому, с одной стороны, хотя в законодательстве и установлено, что при применении взыскания учитывается ха-

рактер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено ..., а также предшествующие результаты исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей, на наш взгляд, недопустимо за данное правонарушение (за совершение которого может применяться самая крайняя мера – увольнение в связи с утратой доверия) в ряде случаев ограничиваться применением мер морального воздействия.

С другой стороны, как подобного рода решения (см. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 и Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 в части принятия решений по данному коррупционному правонарушению), содержащиеся в подзаконных актах, согласуются с положениями Закона о противодействии коррупции, которые четко и безоговорочно говорят о том, что непредставление лицом таких сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для увольнения (увольнения в связи с утратой доверия) (ст. 8 и 13.1 Закона о противодействии коррупции). Представляется, что ответ на данный вопрос снова связан с субъективной стороной данного правонарушения. Кроме того, может быть признано, что это нарушение мало-значительное, тогда на основании статей 59.1, 59.3 Закона о гражданской службе представитель нанимателя может ограничиться замечанием.

К тому же решение комиссии в той формулировке, которая установлена подп. «а» п. 26.1 Положения (о даче согласия гражданину на замещение должности в организации, если отдельные функции государственного управления этой организацией входили в его долж-

ностные (служебные) обязанности), невозможно, так как отсутствие обращения гражданина, а также замещение гражданином должности в организации, если комиссией ему было отказано в этом, нарушает требования ст. 12 Закона о противодействии коррупции. Таким образом, если поступившее уведомление организации соответствует условиям, определенным подп. «д» п. 16 Положения, то замещение гражданином должности в данной организации нарушает требования ст. 12 Закона о противодействии коррупции. Комиссия при рассмотрении уведомления организации может принять только решение, предусмотренное подп. «б» п. 26.1 Положения (о нарушении требований ст. 12 Закона о противодействии коррупции). Кроме того, в законодательстве не установлена ответственность за нарушение гражданином обязанности получать согласие комис-

сии на замещение должности в организации в течение двух лет после увольнения, если отдельные функции государственного управления этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности. Также необходимо прописать универсальные формулировки установления данного запрета в Законе о гражданской службе и Законе о противодействии коррупции, в настоящее время они несколько отличаются друг от друга, что затрудняет практическую реализацию запрета.

Все вышеперечисленное будет способствовать повышению эффективности мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения, профилактической антикоррупционной работы в государственных органах, и тем самым обеспечению должного функционирования государственно-служебных отношений.

Библиографический список

1. Малеванова Ю.В. К вопросу о реформировании и развитии государственной гражданской службы Российской Федерации // XI Всероссийская научно-практическая конференция «Державинские Чтения»: сб.ст. / Отв. Ред. О.И. Александра: ВГУЮ (РПА Минюста России). – М.: ВГУЮ. 2016. С. 349-352.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.
4. Федеральный закон от 05.10.2015 № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности...» // СЗ РФ. 2015. № 41 (часть II). Ст. 5639.
5. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.



Муллин Рамиль Хамзович,
Глава Мусльюмовского
муниципального района
Республики Татарстан

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПРИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Часто мы говорим и слышим: «Коррупция — это плохо. Коррупция — зло». А как сделать, чтобы ее не было? И как нужно влиять на это?

Тема, формирования антикоррупционных стандартов и их применение очень актуальна исходя из того, что нужно выработать определенный подход: в рамках, каких стандартов должно жить наше общество и все мы.

Да, сегодня данная тема входит в число приоритетов, повышается конкурентоспособность и в то же время в деле противодействия коррупции имеются и насущные вопросы, с которыми зачастую сталкивается местная власть.

На федеральном уровне принимаются законы, которые направлены на улучшение качества жизни населения.

Например, был принят закон по обеспечению земельными участками многодетных семей. Закон очень хороший, но предоставленные участки должны быть обеспечены инфраструктурой: дорогой, электричеством, газом и водой. Землю мы всем многодетным семьям предоставляем, но ос-

новная проблема заключается в том, что еженедельно на прием записываются эти же семьи и требуют с меня обеспечения их участка инфраструктурой.

В местном бюджете на одновременное обеспечение предоставленных земельных участков инфраструктурой, финансирование не заложено, тем самым народ довольствуется пустыми обещаниями. Выполнение этого закона остается проблемой и вызывает негатив со стороны населения к местной власти.

С 1935 года, когда Иосифом Сталиным была сказана фраза: «Кадры решают все!», ничего практически не изменилось. Как и тогда и сейчас нужно обращать внимание на важность образования и профессиональных умений человека при подходе к решению каких-то проблем. Правильный подбор кадров, которые воплощают в жизнь какую-то идею, значительным образом оказывает влияние на её реализацию. Да, никто не спорит, что на муниципальную службу должны приниматься самые лучшие кадры потому, что на них возлагаются большие полномочия и ответствен-

ность. А где найти такие кадры? Должности секретарей сельских поселений, отнесены к категории высших должностей муниципальной службы. Соответственно, требования к лицам, изъявившим желание ее замещать, тоже очень высокие. Секретари сельских поселений – они же нотариусы, военкомы и ЗАГС, несут такое бремя ответственности за зарплату, которая чуть больше 10 тысяч рублей.

Кроме того, на сегодняшний день сельские поселения имеют огромное количество полномочий, никак не подкрепленных финансово. В итоге, надзорные органы налагают штрафы на должностных лиц органов местного самоуправления, у которых физически, я повторяю физически, нет возможности устранить выявленные нарушения.

Также имеются проблема при формировании депутатского корпуса. В сельской местности большинство депутатов простые труженики села. Они трудятся во благо своей деревни и главное их богатство личное подворье. Одна из проблем депутатов - это предоставление декларации о доходах.

Это обязанность отталкивает кандидатов в депутаты и усложняет формирование депутатского корпуса. В деревне все хорошо друг друга знают и если кто-то на шикарном «Мерседесе» приехал на работу, являясь трактористом с зарплатой 10 тыс. рублей, вот тогда это может вызвать вопрос у районной комиссии.

Хотелось бы выразить свое мнение и пожелание, чтобы в федеральном законодательстве исключили обязательство предоставления сведений о доходах депутатами сельских поселений.

Благодаря республиканским программам с каждым годом улучшается инфраструктура села. Ведется большая работа по капитальному ремонту объектов социально-культурного значения. Школы, детские сады, сельские дома культуры после ремонта сдаем в эксплуатацию, но еще остается большое количество объектов, которые реально не соответствуют требованиям контрольно-надзорных органов. Эти службы по своим существующим стандартам проводят плановые проверки. После

проверок выявляются те или иные нарушения. И нам приходится выкручиваться разными путями для решения этих проблем.

Для отслеживания движения алкогольной продукции и ограничения допуска контрафактной продукции к потребителю в последние годы внедряется система ЕГАИС. Идея очень хорошая!

Но эта система привела к закрытию 3-х торговых точек в малых населенных пунктах. Так как очень большие расходы на содержание и обслуживание данной системы.

Если в населенном пункте закрылся единственный магазин, который торгует легальной алкогольной продукцией, то естественно появляется контрафактная продукция.

Значит, в маленьких населенных пунктах ЕГАИС и он-лайн кассы освобождают поле для контрафакта.

Отдельная важная тема – эта сфера закупок. Например, школьное питание. Все вроде продумано! Формируем лот, выставляем на торги. Выигрывают какие-то организации, которые занижают стоимости закупки до не возможности. Происходит поставка не доброкачественной продукции. Мы должны заявиться и включить их в реестр недобросовестных поставщиков, отправить данные о них в надзорные и антимонопольные органы. Все это хорошо! Инструмент работает. Но извините, как я должен в это время кормить детей?! Эта тоже большая проблема. У нас должны быть какие-то люфты, чтобы решать эти проблемы. Обращение к другим хозяйствующим субъектам, для поставок на период разбирательства – нарушение даже не одного, а нескольких федеральных законов.

Любая компания сегодня может выйти на рынок с не качественной продукцией и завтра закрыться. В то же время мы хотим развивать местного производителя, но он не конкурентоспособен среди них. Так как не может снизить стоимость продукции.

Подводя итоги необходимо подчеркнуть, что коррупция – такое явление, противодействовать которой мы можем только вместе и сообща. Наша работа должна быть открытой, прозрачной, а главное – понятной людям.



Осин Александр Александрович,
заместитель начальника
отдела по профилактике
коррупционных правонарушений
Администрации Губернатора
Калужской Области.

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕСТИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ НА ЗНАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Аннотация. В 2017 году в Калужской области по поручению губернатора было организовано и проведено масштабное мероприятие по тестированию государственных гражданских и муниципальных служащих на знание законодательства о противодействии коррупции. В данном мероприятии приняли участие около 1000 гражданских служащих органов исполнительной власти региона и почти 3000 муниципальных служащих. В процессе тестирования было опробовано несколько организационных решений, которые позволили сделать это мероприятие более эффективным и успешным. Опыт, использованный в Калужской области, может быть полезен при организации аналогичных мероприятий в других субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: тестирование, профилактика коррупции, гражданские служащие, муниципальные служащие, обучение.

Приоритетное применение мер по пре-

дупреждению коррупции является одним из принципов противодействия коррупции, заложенных в федеральные нормативные правовые акты.

Профилактика коррупционных проявлений среди сотрудников органов государственного и муниципального управления начинается с повышения уровня знаний антикоррупционного законодательства, и, в первую очередь, знаний касающихся конкретных обязанностей служащих при исполнении ими своих должностных обязанностей и соблюдения ими антикоррупционных запретов и ограничений.

Четкое и качественное выполнение государственными и муниципальными служащими своих обязанностей, невозможно без глубокого уяснения норм законодательства. Это касается любой сферы деятельности, в том числе и сферы противодействия коррупции.

Для выявления начального уровня профессиональных знаний антикорруп-

ционных нормативных правовых актов, необходимого для успешного прохождения государственной гражданской и муниципальной службы, а также для мотивации сотрудников к расширению границ этих знаний, было решено провести соответствующее тестирование во всех органах исполнительной власти региона и органах местного самоуправления.

Основанием для организации тестирования стало поручение Губернатора Калужской области, данное на рабочем совещании 30 января 2017 года.

Мероприятие было подготовлено и проведено в два этапа: на первом этапе тестировались государственные служащие, на втором – муниципальные.

Тест, подготовленный сотрудниками отдела по профилактике коррупционных правонарушений Администрации Губернатора Калужской области, состоял из 35 вопросов для гражданских служащих и 30 вопросов для муниципальных служащих, распределённых на несколько блоков, по следующим ключевым направлениям антикоррупционных знаний:

- основных понятий законодательства о противодействии коррупции;
- представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- понятия конфликта интересов; обязанностей государственного и муниципального служащего; соблюдения ими запретов и ограничений;
- ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Вопросы теста были направлены, в основном, на выявление знаний ключевых обязанностей сотрудников в сфере противодействия коррупции: по принципу – меньше абстрактных теоретических заданий, больше конкретных практических вопросов.

При проведении тестирования было использовано несколько организационных и технических решений, которые позволили охватить максимальное количество сотрудников и в то же время сделать процедуру тестирования предельно удобной для его участников, не нарушая рабо-

чий процесс государственных органов и органов местного самоуправления.

Для государственных служащих было решено провести классическое тестирование на бумажных носителях (с заполнением бланков ответов), для муниципальных – с использованием современных информационных технологий (тестирование с помощью компьютерной программы).

Для гражданских служащих применение такого решения было обусловлено тем, что все органы исполнительной власти расположены более или менее компактно в пределах города Калуги, а также тем, что процесс тестирования необходимо было быстро организовать и запустить – первые тесты проводились уже 8 февраля. Также число государственных служащих – немногим более 1 тысячи человек, существенно отличается от количества муниципальных служащих, насчитывающих почти 3,5 тысячи человек.

Кроме того, тестирование на бумажных носителях позволило ввести в данное мероприятие и обучающий элемент: перед началом тестирования в органах исполнительной власти сотрудники отдела по профилактике коррупционных правонарушений проводили краткую беседу со служащими, затрагивающую важные вопросы противодействия коррупции.

Для государственных гражданских служащих было разработано 4 варианта комплекса тестовых заданий, чтобы исключить вероятность списывания.

В целях экономии брошюры с вопросами были распечатаны в небольшом количестве (расчет был на тестирование группы до 50 человек) и использовались многократно – тестируемые заполняли только бланк ответов.

Время на выполнение теста было ограничено 35 минутами.

Тестирование гражданских служащих органов исполнительной власти Калужской области проводилось в течение двух месяцев, с 8 февраля по 30 марта (в неделю тестировались сотрудники 3-5 государственных органов, и их результаты сразу же обрабатывались).

За это время в данной процедуре по-



участвовало около 1 тысячи сотрудников (961 человек) из 25 органов исполнительной власти Калужской области, что составляет свыше 91 процента всех гражданских служащих областных министерств и ведомств. Отметим, что тестировались гражданские служащие всех категорий и должностей: от заместителей министра до специалистов 1 разряда.

Мероприятие показало, что в целом гражданские служащие на довольно высоком уровне знают положения антикоррупционного законодательства: об этом говорят следующие цифры – средний показатель правильных ответов тестируемых составляет 93,3 процента.

При этом 17,9 процента сотрудников, принимавших участие в мероприятии, выполнили тест без единой ошибки, набрав соответственно 35 баллов из 35 возможных. Свыше 30 процентов служащих допустили в тесте всего по 1-2 ошибки.

Если по итогам прохождения теста результат служащего составлял менее 70% правильных ответов, ему предлагалось пройти тестирование повторно (уже по другому варианту). Таких служащих оказалось совсем немного: всего 12 человек, (1,2% от общего количества).

Сотрудники отвечали на вопросы теста не только качественно, но и быстро: среднее время, затраченное на выполнение теста, составило 23 минуты.

Ещё одной из задач проведенного масштабного мероприятия был сбор и анализ информации о тех положениях антикоррупционных нормативных актов, на вопросы о которых тестируемые дали меньше всего правильных ответов.

Эти показатели в разрезе нижеперечисленных разделов выглядят так (даны средние значения количества правильных ответов на вопросы раздела в процентах):

- основные понятия законодательства о противодействии коррупции – 92,8%;
- представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – 95,7%;
- понятие конфликта интересов; обязанности государственного гражданского служащего; соблюдение запретов и огра-

ничений – 93,1%;

- антикоррупционная экспертиза; получение подарков – 91,5%;

- ответственность за совершение коррупционных правонарушений – 92,6%.

Обработанные бланки ответов свидетельствуют о том, что государственные служащие довольно свободно ориентируются в вопросах, касающихся знаний о представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также об обязанностях гражданского служащего и соблюдении ими запретов и ограничений.

Некоторые затруднения при прохождении тестирования вызвала тема антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и вопросы ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

В дальнейшем именно этим разделам антикоррупционного законодательства будет уделяться повышенное внимание при организации обучающих мероприятий для сотрудников.

Лучше всего с написанием теста справились сотрудники министерства финансов, министерства здравоохранения, комитета ветеринарии при Правительстве Калужской области, министерства образования и науки, министерства экономического развития. Среднее количество правильных ответов в этих органах власти составило от 96 до 98 процентов. Ещё в 10 ведомствах этот показатель был в диапазоне от 91 до 95 процентов. Результаты прохождения теста в рамках от 81 до 90 процентов были отмечены в 10 органах власти.

Для муниципальных служащих региона было организовано дистанционное тестирование, которое проводилось в один день (11 мая) и в течение одного часа (с 15.00 до 16.00).

Специальная программа, оболочка для которой была предоставлена группой компаний «Земля-СЕРВИС» (осуществляющей поддержку справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»), была наполнена 30 вопросами, и в установленный день и час размещена на официальном

портале органов власти в сети Интернет.

Муниципальным служащим в течение отведенного часа необходимо было: скачать программу, разархивировать файлы, зарегистрироваться, ответить на вопросы теста, сохранить результаты и направить по электронной почте файл с итогами тестирования сотруднику отдела по профилактике коррупционных правонарушений Администрации Губернатора Калужской области.

Таким образом, наряду с выявлением уровня профессиональных знаний сотрудников муниципалитетов в антикоррупционной сфере, косвенно можно было оценить и навыки владения муниципальными служащими современными информационными технологиями.

Чтобы тестирование прошло организованно и четко по плану, для муниципалитетов была разработана подробная пошаговая инструкция.

В тестировании приняли участие порядка 3 тысяч сотрудников органов местного самоуправления (т.е. 89 процентов всех муниципальных служащих). Использование программного обеспечения позволило обработать весь массив присланной ими информации с результатами теста в течение одной недели.

Необходимо отметить, что муниципальные служащие достойно справились как с техническим компонентом мероприятия, так и самим тестированием, о чем свидетельствуют следующие цифры: более 800 человек (или почти 29 процентов) из принявших участие в мероприятии, ответили на все задания теста без единой ошибки.

«Отстающих», т.е. набравших менее 70 % правильных ответов, оказалось очень мало – 36 человек (или 1,2 процента от числа служащих, принявших участие в тестировании).

Средний процент правильных ответов по муниципальным образованиям в целом составил 93,3 процента – эта цифра сопоставима с результатами, полученными при тестировании государственных служащих, и говорит о том, что подавляющее большинство сотрудников как органов исполнительной власти так и муниципалитетов очень ответственно и внимательно

отнеслись к подготовке к тестированию.

В 6 (из 26) муниципальных образований средние результаты (количество правильных ответов служащих на вопросы теста) превысили 95 процентов, (в одном из муниципальных районов этот показатель составил 99,2 процента). Большинство из оставшихся муниципалитетов в среднем показали результат в пределах от 90 до 95 процентов. Чуть ниже средние результаты были отмечены в двух муниципальных районах – 87 и 86 процентов соответственно.

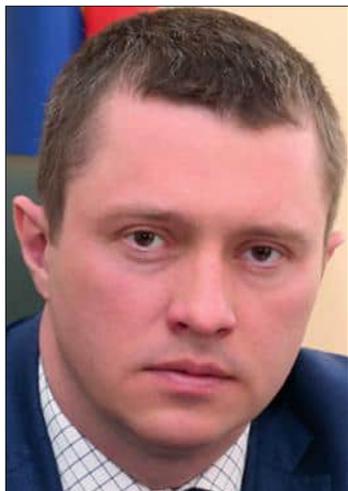
Программу тестирования решено оставить размещённой на официальном сайте (http://admoblkaluga.ru/main/society/protiv_corup/test.php), чтобы органы местного самоуправления могли использовать её и в дальнейшем, например, для проверки антикоррупционных знаний при приёме на муниципальную службу новых сотрудников. Пройти её может также любой желающий.

Проведенное тестирование позволило достичь следующих целей:

- создало условия и стимул для более глубокого изучения сотрудниками норм антикоррупционного законодательства;
- выявило уровень знаний служащими нормативных правовых актов о противодействии коррупции, показав «слабые места» и пробелы в знаниях;
- помогло выявить ряд актуальных тем для включения их в обучающие мероприятия всех уровней;
- позволило оценить эффективность применения новых технологий, в том числе информационных, при организации масштабных мероприятий.

Опыт, использованный при тестировании служащих на знание законодательства о противодействии коррупции, можно рекомендовать к применению при проведении аналогичных мероприятий в других сферах государственного и муниципального управления, в том числе в федеральных органах власти.

Этот опыт, на наш взгляд, будет особенно полезным в ситуациях, касающихся планирования и организации мероприятий образовательной направленности.



Родин Алексей Борисович,
временно исполняющий
обязанности Руководителя
аппарата Правительства
Калининградской области

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье представлена информация о реализации положений принятого 03 апреля 2017 года Федерального закона № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции», меняющего порядок представления лицами, замещающими муниципальные должности и отдельные должности муниципальной службы, сведений о доходах и расходах, а также непосредственных мероприятиях, которые позволили подготовить органы местного самоуправления Калининградской области к столь существенным изменениям в области противодействия коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционная работа, сведения о доходах и расходах, мониторинг конфликта интересов.

В последние годы борьба с коррупцией стала в России одним из приоритетов государственной политики. Для выработки эффективных мер противодействия этому негативному явлению необходимо

привлечение всех ветвей и уровней власти, представителей бизнеса, общественных организаций и граждан. Одним из направлений борьбы с коррупцией является реализация антикоррупционной политики в органах местного самоуправления.

Решая вопросы местного значения, муниципальные образования формируют местный бюджет, управляют муниципальным имуществом, размещают заказы на поставку товаров, работ, услуг, что со своей стороны создает возможность для различных коррупционных проявлений. Таким образом, мерам по предотвращению коррупции на муниципальном уровне должно уделяться не меньше внимания, чем в органах государственной власти.

С 15 июля 2015 года на основании Указа Президента Российской Федерации № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (далее – Указ Президента Российской Федерации) по всей стране создана новая организационная структура противодействия коррупции.

Данным Указом Президента Российс-

кой Федерации было предписано, что во всех федеральных государственных органах, министерствах и ведомствах, в субъектах Российской Федерации и в органах местного самоуправления необходимо создать специальные антикоррупционные структуры.

Эти структуры созданы в целях обеспечения единой государственной политики. И это важно, потому как проведение государственной политики без определенных и конкретных властных полномочий и механизмов контроля является не только неэффективным, но и бессмысленным.

Какие же это механизмы обеспечения единой государственной политики, установленные Указом Президента Российской Федерации и федеральными законами?

Так, функциями и, собственно, обязанностями, органов субъектов Российской Федерации в сфере работы органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Российской Федерации являются:

- осуществление мониторинга (контроля) деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления, муниципальных организациях и учреждениях; соблюдения в них законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;

- контроль за исполнением главами администраций муниципальных образований, депутатов, муниципальных служащих запрета открывать и иметь счета в иностранных банках (полномочия определены в специальном федеральном законе);

- контроль за расходами глав муниципальных образований, муниципальных депутатов, служащих (полномочия определены в специальном федеральном законе).

К примеру, в Национальном плане Президента Российской Федерации на 2014-2015 годы, пункт 8, дается прямое поручение губернаторам об усилении контроля за организацией работы по противодействию коррупции в органах местного

самоуправления, а также по нормативному закреплению в муниципалитетах установленных федеральными законами ограничений, запретов и обязанностей для лиц замещающих муниципальные должности.

Задачи же и цели Национального плана Президента Российской Федерации на 2016-2017 годы существенно претерпели изменения и были скорректированы.

Так, в числе первостепенных стоят задачи совершенствования основ предотвращения и выявления конфликта интересов.

Второе – совершенствование механизмов контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не предоставлено сведений законности его приобретения.

Третье – противодействие коррупции при закупках для государственных и муниципальных нужд.

И наконец, активизация деятельности органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Вокруг этих основных задач – конфликт интересов, соответствие доходов расходам депутатов, соблюдение запретов и ограничений, закупка для муниципальных нужд - и должна концентрироваться антикоррупционная работа.

Все это включается в единый механизм антикоррупционной политики.

В Российской Федерации неотъемлемым элементом в системе противодействия коррупции стало как представление сведений о доходах и расходах, так и предотвращение и урегулирование конфликта интересов. С учетом значимости данного направления в предупреждении коррупции непрерывно совершенствуется и правовое регулирование на данном направлении.

3 апреля 2017 года принят Федеральный закон № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон № 64-ФЗ), который регламентирует ряд существенных изменений в области противодейс-



твия коррупции, в том числе и для руководителей органов местного самоуправления и депутатов.

Собственно, Федеральный закон в корне меняет порядок представления указанных лицами сведений о доходах и расходах; устанавливает ответственность за представление неполных и недостоверных сведений для них, а также уточняет ряд ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции.

Как и было предложено законопроектом, Федеральный закон № 64-ФЗ предусмотрел обязанность граждан, претендующих на замещение должности главы местной администрации по контракту и лиц, замещающих указанную должность, представлять сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Аналогичное требование норм содержится в законе и при представлении сведений о доходах, расходах гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, если иное не установлено законом.

При этом Федеральный закон № 64-ФЗ возложил обязанность по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности и отдельные должности муниципальной службы, на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, то есть на Губернатора.

Таким образом, фактически Губернатор наделяется следующими полномочиями в осуществлении контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства лицами, замещающими муниципальные должности (главы муниципальных образований и депутаты), а также главой администрации:

- принимает решение о проверке достоверности и полноты указанных сведений;

- в случае выявления в результате такой проверки фактов несоблюдения антикоррупционного законодательства обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий (или применении иной меры дисциплинарной ответственности) лица, совершившего коррупционное правонарушение, в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Фактически нормы данного Федерального закона распространяют свое действие на глав администраций, замещающих должность по контракту, на глав муниципальных образований и депутатов, которые были назначены и избраны соответственно на эти должности до момента вступления в силу указанного Федерального закона, поскольку они обладают особым публичным статусом.

Еще в рамках инициированного 15 декабря 2016 года Президентом Российской Федерации проекта Федерального закона № 56083-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» (далее – законопроект), в целях реализации его положений, Правительством Калининградской области проведена определенная подготовительная работа в указанной сфере.

Поскольку данный законопроект, а ныне Федеральный закон № 64-ФЗ наделяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации определенными полномочиями в отношении проверки доходов и расходов, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, Правительством Калининградской области была заранее перестроена организация антикоррупционной работы в муниципалитетах:

Управлением по профилактике коррупционных и иных правонарушений Правительства Калининградской области (далее – Управление), еще в период проектной подготовки закона, в целях безотлагательного его исполнения, после принятия и вступления в силу были истребованы справки о доходах, расходах, имуществе и

обязательствах имущественного характера (далее – справка о доходах и расходах), представленных главами администраций, главами муниципальных образований и депутатами окружных Советов депутатов за 2015 год.

В полном объеме проведен анализ данных сведений о доходах и расходах, проверены справки, представленные как самим лицом, так и членами его семьи.

Впервые для всестороннего изучения представленных сведений составлялась специальная таблица с подробным указанием выявленных недостатков, требующих при необходимости пояснения депутата (лица, замещающего муниципальную должность) и дополнительного, более глубокого изучения.

В результате проведенного анализа в органах местного самоуправления были выявлены нарушения порядка заполнения справок, а также факты нарушения антикоррупционного законодательства, такие как представление неполных сведений.

В дальнейшем, в целях оперативного решения поставленных законом задач, проведения сравнительного анализа сведений, а также установления наличия недостоверных и неполных сведений, запрошены справки о доходах и расходах лиц, замещающих муниципальные должности, за 2015 и 2016 годы.

Все справки аккумулируются в Управлении. Сформированы накопительные папки в отношении глав муниципальных образований, глав администраций и депутатов местных Советов, что дает возможность оперативно использовать в работе ту или иную информацию.

Не остался без внимания и институт предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

В данной связи Управлением проведен мониторинг исполнения антикоррупционного законодательства в сфере конфликта интересов, анализ которого показал, что работа на данном направлении требует повышения эффективности и принятия дополнительных мер, как по нормативно-правовому регулированию, так и проведению конкретных мероприятий практичес-

кого характера.

Управлением были разработаны дополнительные нормативные правовые акты и предложены формы алгоритмов принятия мер по предотвращению и выявлению конфликта интересов как самими депутатами, муниципальными служащими и руководителями подведомственных муниципальных учреждений в своей служебной деятельности, так и руководителями муниципальных образований в организации работы по выявлению конфликта интересов.

В процессе анализа полномочий депутатов установлено, что не исключены факты, когда некоторые из них возглавляют комиссии и комитеты либо являются их членами, сфера деятельности которых совпадает или пересекается со сферами предпринимательской деятельности самих депутатов, членов их семьи, родственников и аффилированных с ними лицами, что может свидетельствовать о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

Как показали выезды Управления в муниципалитеты, ни от одного депутата уведомлений о конфликте интереса или о возможности его возникновения не поступало.

В связи с этим, в целях исполнения положений частью 4.1 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» о принятии мер по предотвращению конфликта интересов, в адрес органов местного самоуправления направлены разработанные Управлением методические рекомендации, в которых предложено руководителям представительных органов местного самоуправления организовать, а непосредственно каждому депутату провести аналитическую работу (мониторинг) на предмет исключения и недопущения возможного конфликта интересов при осуществлении своих депутатских полномочий.

При этом рекомендовано сравнить сферу должностных полномочий депутатов, положения о комиссиях, членами которых они являются или возглавляют, с их участием в предпринимательской деятель-



ности, владением долями, паями, акциями в уставных капиталах коммерческих и некоммерческих организациях, другими видами деятельности и аффилированными с ними лицами.

Таким образом, мониторинг конфликта интересов (порядок принятия мер по его предотвращению) заключался в последовательном проведении мероприятий аналитического и сравнительного характера.

Примерный перечень таких мер был предложен в специально разработанном Управлением акте мониторинга конфликта интересов (формы актов прилагаются), при этом обращено внимание, что перечень проверяемых ситуаций не является исчерпывающим. Указанию и исследованию подлежали и другие возможные случаи конфликта интересов с учетом занимаемого положения должностного лица.

Оформление результатов принятия мер необходимо было завершить составлением Акта мониторинга конфликта интересов. При наличии конфликта интересов или возможности его возникновения уведомление вместе с копией Акта мониторинга предложено направлять в соответствующие комиссии, созданные в представительных и исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления.

Акты мониторинга рекомендовано приобщать к материалам личных дел лиц, занимающих должность в органах местного самоуправления.

В настоящее время указанный выше мониторинг проводится на системной основе (в том числе при смене сферы деятельности лиц, замещающих должность, а также в отношении вновь избранных и назначенных лиц) с последующим направлением копий Актов мониторинга и уведомлений о возникшем конфликте интересов в Управление.

Аналогичные мероприятия по предотвращению конфликта интересов с составлением Акта мониторинга конфликта интересов проведены главами администраций муниципальных образований, муниципальными служащими и руководи-

телями подведомственных муниципальных учреждений, государственными гражданскими служащими органов исполнительной власти Калининградской области.

По результатам проведенной работы органами местного самоуправления устанавливались случаи возможного возникновения конфликта интересов, которые выносились на рассмотрение соответствующих комиссий, созданных как в исполнительном, так и представительном органе местного самоуправления, и впоследствии принимались меры по недопущению развития нежелательных последствий.

Кроме того, на регулярной основе осуществляются выезды во все органы местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области, где в соответствии со специально разработанным алгоритмом проводится работа по повышению эффективности антикоррупционной деятельности.

Выезды сотрудников Управления необходимы в целях усиления контроля за организацией работы на данном направлении и осуществления мониторинга мер по реализации антикоррупционной политики, а также оказания представительным и исполнительным органам местного самоуправления практической и консультативной помощи.

Проводимый в ходе выездов мониторинг исполнения антикоррупционного законодательства позволил сделать вывод, что на определенных направлениях требуется повышение эффективности и принятия дополнительных мер, как по нормативно-правовому регулированию, так и проведению конкретных мероприятий практического характера.

По итогам выезда в муниципалитеты Управлением составлялись и направлялись в адрес руководителей органов местного самоуправления справки с выводами и предложениями по устранению недостатков в работе в сфере противодействия коррупции, а также со сроками исполнения конкретных мероприятий.

Также, учитывая, что несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных законода-

тельством о противодействии коррупции, влечет досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования, главы администрации и депутатов, представительным органам местного самоуправления Калининградской области Управлением ранее было предложено организовать работу по внесению изменений и дополнений в Уставы муниципальных образований, предусматривающих возложение на главу муниципального образования ответственности за организацию и контроль соблюдения антикоррупционного законодательства муниципальными служащими и депутатами, а также основания и порядок досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, по указанным основаниям.

В настоящее время органами местного самоуправления Калининградской области ведется работа по внесению указанных выше дополнений и изменений в Уставы.

В целях единообразия нормативных правовых актов муниципальных образований, оперативности их принятия, а также для облегчения работы органами местного самоуправления использовались образцы нормативно-правовых актов, разработанные Управлением, в том числе и для представительных органов местного самоуправления.

В адрес глав муниципальных образований направлялись Управлением разъяснения об обеспечении исполнения требований законодательства о запрете иметь счета в иностранных банках отдельным категориям лиц.

Руководителями муниципальных образований Калининградской области в адрес Управления и комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, образованные в каждом представительном органе местного самоуправления, направлены соответствующие уведомления об отсутствии счетов в иностранных банках.

С целью оказания методической и консультационной помощи организованы и проведены круглые столы, обучающие семинары для глав муниципальных образо-

ваний, депутатов и глав администраций, а также руководителей и членов комиссий, образованных в представительных и исполнительных органах местного самоуправления.

Так, в марте 2017 года на базе Балтийского федерального университета им. И. Канта Управлением совместно с Министерством по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области организованы и проведены двухдневные обучающие семинары по специально разработанной программе для лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы.

По инициативе Управления для участия в учебных занятиях, кроме представителей Управления, были приглашены представители прокуратуры Калининградской области, а также преподаватели юридических дисциплин университета.

Управление выступило в формате расширенной презентации с демонстрацией типичных ошибок при декларировании доходов и расходов лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также практического занятия в форме «Вопрос-ответ».

До сведения лиц-участников отдельно доведены предстоящие изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции, инициированные Президентом Российской Федерации (Законопроект № 56083-7, ныне Федеральный закон № 64-ФЗ).

В настоящее время Управлением проводится работа по подготовке в соответствии с Федеральным законом № 64-ФЗ от 03.04.2017 региональных порядков проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности.

Таким образом, ранее проведенные мероприятия позволили подготовить органы местного самоуправления к столь существенным изменениям в области противодействия коррупции в Калининградской области.



РАЗДЕЛ 3. ВНЕДРЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОРПОРАЦИЯХ (КОМПАНИЯХ), ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ КОМПАНИЯХ, ФОНДАХ, И ИНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ



Астанин Виктор Викторович,
доктор юридических наук,
профессор, заместитель
директора Научного центра
правовой информации при
Министерстве юстиции
Российской Федерации

РЕЗЕРВЫ РАЗВИТИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ КОМПЛАЕНС СИСТЕМ В РОССИИ

Проблемы противодействия коррупции, которые выступают предметом обсуждения на многочисленных современных конференциях, в последнее время заметно стали обладать свойством монопольного тематического предпочтения, ограниченного вопросами превенции коррупционных проявлений в области государственной гражданской и муниципальной службы. Этот тезис, не подвергает сомнению важность развития антикоррупционных тактик в

публичной сфере, возможность обмена опытом, накопленным субъектами профилактики коррупции в самом разном виде, формате, аспекте: региональном, по сферам коррупционной подверженности общественных отношений, по законодательным технологиям, инновационным мерам. Но все они оказываются полиотраслевыми по практическому приложению, по направленности реализации. Этот существующий водораздел был преодолен организатора-

ми конференции в Казани (31 мая 2017 года), которые включили в повестку обсуждения вопросы противодействия коррупции в частной сфере. Безусловно, это не произошло случайно. Республика Татарстан обладает высочайшим инвестиционным потенциалом, передовыми практиками организации внешнеэкономической коммерческой деятельности, в которую вплетены производственные площадки региона. В таких условиях, нужда в знаниях, примерах развития антикоррупционных стратегий оказалась насущной. Здесь проявилась забота органов исполнительной власти Республики в обеспечении реальных задач защиты бизнеса от коррупции, особенно тех его секторальных частей, которые связаны с зарубежным участием или партнерством (например, КАМАЗ-ДАЙМЛЕР).

К удовольствию автора, в связи с его нынешним научным интересом к проблемам противодействия коррупции в частной сфере, были представлены актуальные положения о резервах антикоррупционных комплаенс систем в России, которые проявляют себя в качествах новизны и соответствия отечественным реалиям потребностей в них и возможностям их внедрения в коммерческих организациях. Принимая во внимание, что тема антикоррупционных комплаенс систем для отечественного правоприменителя является во многом диковинной, а также то обстоятельство, что в России она не достаточно развита в методическом, организационном, правовом аспекте, до их оформления предлагается сосредоточиться на освещении ключевых, первостепенных положениях.

Первое положение, заключено в гипотезах требуемого обеспечения пра-

вовой политики компаний, которое не позволяет проникать рискам проявления коррупции. В первую очередь, это касается обеспечения прозрачности правовых и административных процедур, без которых не может обходиться нормальное функционирование компании, осуществляющей обширную управленческую, хозяйственную деятельность. Решению этой задачи во многом мешает сложившийся стереотип о том, что правовое обеспечение защиты активов компании обеспечивается типовыми контрактами и антикоррупционными оговорками в них, участвуем в антикоррупционных соглашениях. Упущением, как представляется, здесь является отсутствие внимания к рискам легализации коррупции, которые становятся возможны в результате недостатков локального нормотворчества в компаниях.

Чтобы избежать голословности суждений на этот счет, достаточно привести отдельные примеры коррупциогенности тех положений правовых актов компаний, применение которых ведет к утрате активов. Учитывая интимный характер вопросов качества антикоррупционной безопасности компаний, как в успехах, так и в недостатках, вынужденным является сохранение источников приводимых примеров. Между тем, их освещение на страницах сборника материалов конференции, подчинено целям превенции типового их распространения. Итак, наиболее уязвимой от коррупционного проникновения является сфера распределения благ и преимуществ. По отношению к компаниям, нормативные положения устанавливающие порядок, процедуры и регламенты такого распределения сосредоточены в Положениях об оказа-



нии благотворительной помощи, в Положениях о спонсорской деятельности, в Положениях об обмене деловыми подарками. Итак, реальный пример коррупциогенности, используемый на практике выражен в следующих нормах Положения о спонсорстве и благотворительности:

«Программой спонсорской деятельности Общества может быть предусмотрена резервная строка расходов без указания мероприятий. Председатель Правления вправе использовать резерв без решения Совета директоров Общества».

Понимая всю условность отношения антикоррупционной экспертизы к правовым документам коммерческих организаций, которые ведут свою деятельность на условиях свободы реализации гражданско-правовых правоотношений, что предопределяет невозможность экспертизы актов, которыми они регулируются, позволительно в академическом значении, отметить квалифицирующие признаки коррупциогенных факторов в вышеприведенном положении. Прибегая к перечню коррупциогенных факторов, которые определены Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96), очевидно выраженными в примере являются следующие из них: отсутствие административных процедур; отказ от конкурсных процедур; определение компетенции по формуле «вправе».

Не отходя далеко от поименованных факторов, их можно в той же последовательности обнаружить в следующем, также реальном примере норм, которые

содержатся в Положении о закупках (утвержденного правовым актом банковского учреждения):

«Банк вправе по своему усмотрению в зависимости от срочности закупки, а также степени интереса, проявленного контрагентом к процедуре закупки, признанной несостоявшейся, провести несостоявшуюся процедуру закупки повторно, либо с использованием иного способа закупки».

Учитывая эти нормативные иллюстрации, и не отвлекаясь на лишнее обоснование актуальности и обоснованности предложений о резервах развития антикоррупционных комплаенс систем, достаточным будет тезис о необходимости разработки и внедрении методики и правил проверки локального нормотворчества компаний на наличие квалифицирующих признаков коррупциогенности.

Следующий, весьма важный резерв развития антикоррупционных комплаенс систем заложен в задачах организационно-методического обеспечения и сопровождения антикоррупционных политик (практик) коммерческих организаций. Здесь снова можно прибегнуть к формуле проверки гипотезы. Последняя, выражена в стереотипе о том, что каждая компания должна иметь индивидуальную антикоррупционную комплаенс систему. Упущение, при анализе этого стереотипа состоит в том, что обилие и разнородность корпоративных антикоррупционных практик создают препятствия развитию бизнес-отношений. Абсолютно суверенная система антикоррупционной защиты компании порождает избыточность взаимных проверочных процедур «due diligence» между партнерами, образует профицит бюрократизации экономических отно-

шений, ведет к издержкам оперативного их развития, не позволяет быть компании гибкой в условиях быстроменяющейся деловой конъюнктуры.

Исключению таких издержек служит задача обеспечения соотношения и гармонизации антикоррупционных комплаенс систем компании в своем деловом окружении, который порождает эффект «снежного кома». Кратко, этот эффект представлен в таком арифметическом порядке взаимодействия. Первая компания, устанавливает антикоррупционные бизнес-отношения со второй, которая в свою очередь, распространяет суть принятых обязательств на свой круг партнеров.

Резервы достижения таких целей заключены:

- в разработке Кодексов добросовестных отраслевых антикоррупционных практик;
- в принятии взаимных Положений об обмене деловыми подарками;
- в создании отраслевых служб “Speak Up” (банковский сектор, энергетика, фармацевтика, промышленность, информационный сектор);
- в организации совместных проектов обучения сотрудников компаний-партнеров по соблюдению антикоррупционных требований, ограничений, запретов и обязанностей;
- во включении проверки антикоррупционных знаний и компетенций работников компании в систему аттестации, продвижения и ротации кадров.

Потенциал резерва развития антикоррупционных комплаенс систем может быть не ограничен условиями соответствия национальным правовым системам или подходам, их приемлемости для одной страны. Формат развития резерва

антикоррупционных комплаенс систем может быть межгосударственным или международным. Для такого формата перспективными могут оказаться следующие компоненты развития:

- разработка отраслевых индексов восприятия коррупции по аналогии с подходами Transparency International (для использования результатов индексов в подтверждение репутации, в обеспечение инвестиционных гарантий, контрактных обязательств, финансовых кредитов);
- разработка сигнальных, типовых для отрасли индикаторов о предикатных коррупционных деликтах (смешивание личных и корпоративных средств; частая смена бенефициариев, повышенный интерес к условиям аннулирования контракта, безосновательное авансирование расходов);
- сотрудничество в сфере обмена корпоративными банками данных о коррупционных рисках и угрозах, их проявлениях и носителях (также по отраслевому принципу);
- методическое обеспечение разработки и актуализации карт отраслевых коррупционных рисков, в возможностях их гармонизации между компаниями разного уровня и сферы деятельности в различных юрисдикциях и объединениях (Евразийский союз; ВТО, БРИКС).

Принимая во внимание передовые практики Республики Татарстан в области развития антикоррупционных стратегий и начинаний, представляется, что задачи воплощения резервов развития антикоррупционных комплаенс систем, могут оказаться реалистично реализуемы.



Павел Николаевич Бирюков,
доктор юридических
наук, профессор, зав.
кафедрой международного
и европейского права.
Воронежский государственный
университет, Россия

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КОМПАНИЙ КАК МЕРА АНТИКОРРУПЦИОННОГО ХАРАКТЕРА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация. В статье освещается возможность реализации в РФ некоторых норм международных антикоррупционных конвенций. Они предусматривают обязанность государства закрепить в своих УК специальные нормы о привлечении организаций к уголовной ответственности за действия их должностных лиц и аффилированных граждан. Изучается опыт иностранных государств по введению данного правового института и практика его применения в различных странах. Исследуются основания и процедура привлечения юридических лиц по различным УК. Большое внимание уделяется уголовным наказаниям, применяемым к организациям. На основе анализа норм конвенций и зарубежного законодательства обосновывается возможность введения в РФ корпоративной уголовной ответственности.

Ключевые слова: международное право; РФ; имплементация; уголовная от-

ветственность юридических лиц.

Одним из направлений борьбы с коррупцией является пресечение коррупции юридических лиц. В этом смысле может быть весьма полезен иностранный опыт. Институт корпоративной уголовной ответственности давно обосновался в зарубежном законодательстве. Причем введение такого рода антикоррупционных мер обусловлено потребностями имплементации международных договоров - Конвенции ОЭСР 1977 г., Конвенций СЕ 1999 г., Конвенции ООН 2003 г. Из крупных европейских стран только Германия и Россия пока не ввели уголовной ответственность для юридических лиц.

В российской уголовно-правовой доктрине [13; 14; 15] последовательно и твердо отстаивается концепция невозможности уголовной ответственности для организаций; при этом ссылаются на трудности определения субъективной стороны, сложности с идентификацией

действий субъектов преступления, возможность непривлечения непосредственно виновных физических лиц, проблемы при назначении наказания и др.

Между тем, все эти вопросы легко решаемы [10; 11; 12; 16]. Приведу для примера законодательство некоторых европейских государств.

Испания. В 2010 году Органическим законом № 5/2010 [1] в УК Испании [2] были внесены изменения. Закон 5/2010 ввел уголовную ответственность для организаций.

УК Испании был дополнен ст. 31bis следующего содержания:

1. В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, юридические лица несут уголовную ответственность за тяжкие преступления, совершенные для них или от их имени либо в их интересах их законными представителями и фактически либо юридическими управляющими.

В тех же случаях юридические лица должны быть привлечены к уголовной ответственности за тяжкие преступления, когда преступления совершаются с корпоративными активами и счетами и в пользу тех лиц, которые, будучи привлеченными физическими лицами, упомянутыми в предыдущем пункте, были в состоянии осуществлять должный контроль, но не осуществляли его с учетом конкретных обстоятельств дела.

2. Уголовная ответственность юридических лиц применяется, когда имеются сведения о тяжком преступлении, которое совершено лицом, занимающим должность или выполняющим обязанности, упомянутые в предыдущем пункте, даже если конкретное физическое лицо, подлежащее ответственности, не было установлено, либо его невозможно привлечь к ответственности.

В случае, если штрафы вынесены в отношении и физического, и юридического лица в качестве наказания за указанные действия, судьи должны соразмерять сум-

мы, так, чтобы конечная сумма не была непропорциональна по отношению к серьезности таких деяний.

3. Содействие лицам, фактически совершившим преступление, или тем, кто сделал это возможным вследствие неосуществления должного контроля, обстоятельств, которые влияют на виновность обвиняемого или усугубление его ответственности, или тот факт, что эти лица умерли либо скрылись от правосудия, не должны исключать или изменять уголовную ответственность юридических лиц, без ущерба для изложенного в следующем пункте.

4. Обстоятельствами, смягчающими уголовную ответственность юридических лиц, могут признаваться только такие действия, когда после совершения преступления, организации выполнили следующие действия через своих законных представителей:

а) после совершения преступления, но до осведомленности о разбирательстве, возбужденном против них, признались органам власти в совершенном ими тяжком деянии;

б) вследствие сотрудничества в расследовании преступного события, предоставления доказательств во время производства по делу;

в) в ходе рассмотрения дела исправили ситуацию или уменьшили ущерб от своего преступления;

г) до вынесения приговора установили эффективные меры для предотвращения преступлений, которые могли бы быть совершены в будущем, используя средства или имя юридического лица.

В ч. 7 ст. 33 УК определены санкции, применяемые к организациям:

а) штраф в кратных размерах или пропорционально;

б) ликвидация юридического лица по приговору суда;

в) приостановление деятельности на срок до пяти лет;



г) закрытие зданий и сооружений на срок до пяти лет;

е) запрет осуществлять деятельность, которое повлекло или содействовало преступлению. Такой запрет может быть временным (до 15 лет) или окончательным;

ж) запрет получения государственных субсидий и помощи, права заключения контрактов с государственным сектором и возможности пользоваться налоговыми и социальными льготами на срок до 15 лет;

г) переход под судебный контроль для защиты прав работников и кредиторов на необходимое время, которое не может превышать пять лет”.

Судебный контроль может распространяться на всю организацию или на некоторые его помещения, участки или подразделения. Судья должен точно определить объем государственного вмешательства и указать лицо, которое должно взять на себя ответственность за это. Это лицо обязано предоставлять в суд регулярные доклады о своей деятельности. Контроль может быть изменен или приостановлен в любое время по ходатайству налоговой инспекции или прокуратуры. Сотрудники налоговой службы имеет право доступа ко всему оборудованию и помещениям юридического лица и вправе получать любую информацию, которую сочтет необходимым для осуществления своих функций.

Интересно отметить, что согласно УПК Испании [3], временное закрытие помещений или учреждений, приостановление деятельности и вид судебного вмешательства также могут быть согласованы следственным судьей в качестве обеспечительной меры в процессе расследования дела.

Статья 310bis УК была изложена в новой редакции: “Когда в соответствии с условиями, установленными в статье 31, юридическое лицо несет ответственность за преступления, определенные в настоящем разделе, оно должно наказываться следующими штрафами:

а) Штраф в двойном размере от суммы полученного в результате обмана или незаконного приобретенного, если преступление, совершено физическим лицом, которое приговорено к лишению свободы на срок свыше двух лет;

б) Штраф в четырехкратном размере от суммы полученного в результате обмана или незаконного приобретенного, если преступление, совершено физическим лицом, которое приговорено к лишению свободы на срок свыше пяти лет;

в) штраф в размере от шести месяцев до года, в случаях, указанных в статье 310”.

Кроме того, осужденная компания не может участвовать в аукционах и конкурсах, получать государственную помощь и налоговые льготы на период от трех до шести лет.

Чехия. В 2011 г. в Чехии был принят Закон «Об уголовной ответственности юридических лиц» [4]. Одновременно были дополнены несколько нормативных актов, включая УК [5], УПК [6] и др. Были урегулированы условия корпоративной ответственности, санкции, иные меры, которые можно применить к организации. Кроме того, определена специфика расследования и судопроизводства по делам юридических лиц.

В качестве организации не рассматриваются: Чешская Республика и ее органы власти; органы местного управления. Однако принадлежащие им предприятия могут быть субъектами преступления.

Корпорации отвечают как за деяние, совершенные в Чехии, так и за рубежом. Соответственно, под юрисдикцию Чехии подпадают как чешские организации, так иностранные юридические лица, если они действуют или владеют собственностью в Республике.

Согласно § 8 закона 2011 г., «преступлением, совершенным юридическим лицом, является противоправное действие, совершенное от его имени или в его инте-

ресах или в рамках его деятельности, если таким образом действовали:

а) уставной орган или член уставного органа или другое лицо, которое уполномочено действовать от имени юридического лица или за него,

б) лицо, которое у данного юридического лица выполняет управляющую или контрольную деятельность, если оно не является лицом, указанным в пункте а),

с) лицо, которое имеет решающее влияние на управление этого юридического лица, если его действия были, хотя бы одним из условий возникновения последствий, повлекших уголовную ответственность юридического лица,

д) работник или лицо в подобном статусе (далее – „работник”) при выполнении рабочих обязанностей, в том числе, если оно не является лицом, указанным в пунктах а) – с),

если его можно приписать согласно части 2.

(2) Юридическому лицу можно вменить совершение уголовного преступления, указанного в § 7, если оно было совершено:

посредством действий органов юридического лица или лиц, указанных в разделе 1 пункты а) – с), или

работником, указанным в разделе 1 пункта д) на основании решений, согласований или приказа органов юридического лица или лиц, указанных в разделе 1 п. в а) – с) или в связи с тем, что органы юридического лица или лица, указанного в части 1 п. а) – с) не приняли такие меры, которые должны были принять в соответствии с другой нормой или которые от них следует справедливо требовать, в основном, не провели обязательный или нужный контроль над деятельностью работников или других лиц, над которыми они являются вышестоящими, или не приняли необходимых мер для ограничения или предотвращения последствий совершенного уголовного преступления».

В § 9 закона регулируются проблемы соучастия. Организация отвечает за нарушение отношений, которые защищаются УК. При этом юридическое лицо привлекается к ответственности независимо от того, осуждено ли конкретное физическое лицо или ему удалось избежать наказания, либо даже не установлен конкретный индивид, действовавший от имени организации.

Реорганизация юридического лица также не поможет избежать ответственности (§ 10 закона); привлекаются правопреемники. Суд определяет: а) объем имущества и других выгод, перешедших к ним; б) в каком объеме каждый из них продолжает деятельность, в связи с которой было совершено деяние [12].

Швейцария. В 2004 г. в Швейцарский УК [7] постановлением парламента от 15 октября 2003 года [8] были введены статьи 102 и 102а.

В п. 2 ст. 102 перечислены преступления, за которые юридическое лицо привлекается к ответственности, “если оно не предприняло все разумные и необходимые меры для предотвращения правонарушения”. Статья 102 УК предусматривает коррупцию и иные преступные действия, совершаемые в рамках или от имени предприятия любой категорией работников, в том числе рядовыми сотрудниками. Другими словами, не обязательно, чтобы в деле было замешано руководство или участник/акционер компании (см. Кодекс об обязательствах [9]). Организация может нести уголовную ответственность, даже если невозможно установить конкретного преступника (102 УК).

Статья 102 УК устанавливает штраф до 5 млн. франков в качестве наказания для юридических лиц. Суд принимает во внимание тяжесть причиненного ущерба, характер ненадлежащего исполнения обязанностей в компании, финансовую состоятельность организации. Помимо



штрафа, могут использоваться дополнительные меры наказания (конфискация имущества, запрет участия в конкурсах и аукционах, обнародование приговора суда, дисквалификация и др.).

Не позволит избежать преследования и попытка реорганизации. В ходе судебного разбирательства можно «заморо-

зить» Коммерческий регистр.

Как видим, иностранное законодательство предлагает широкий спектр мер по определению признаков состава преступления корпоративных преступлений. Этот опыт может пригодиться при конструировании института корпоративной ответственности в РФ.

Список литературы

1. Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal // BOE. № 152. Miércoles 23 de junio de 2010.
2. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal // <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-25444>.
3. Real decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal // http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lecr.html.
4. Zákon ze dne 27. října 2011 o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim // <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-418>.
5. Zákon ze dne 8. ledna 2009 trestní zákoník // <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>.
6. Zákon ze dne 29. listopadu 1961 o trestním řízení soudním (trestní řád) // <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1961-141/zneni-20170318#redakce>.
7. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2017) // <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>.
8. Verordnung des EJPD vom 15. Oktober 2003 über die Gebühren für Strafregisterauszüge an Privatpersonen // AS. 2003. S. 4259.
9. Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches // <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19110009/index.html>.
10. Бирюков П.Н. Уголовная ответственность юридических лиц в Швейцарии // Вестник федерального государственного учреждения Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации. 2012. № 1. С. 64-72.
11. Бирюков П.Н. Юридические лица в Испании // Международное публичное и частное право. 2016. № 2. С. 34-38.
12. Капкова С.Ю. Предпринимательство и уголовная ответственность юридических лиц в Чехии // Вестник федерального государственного учреждения Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции Российской Федерации. 2013. № 2. С. 65-76.
13. Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части: Учебник / (под ред. А.И. Чучаева. М.: “КОНТРАКТ”, “ИНФРА-М”, 2013. - 704 с.
14. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник для вузов / под ред. В.С. Комиссарова, Н.Е. Крыловой, И.М. Тяжковой. М.: “Статут”, 2012. - 914 с.
15. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / В.А. Блинников, А.В. Бриллиантов, О.А. Вагин и др.; под ред. А.В. Бриллиантова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. - 1184 с.
16. Biriukov P. Criminal liability of legal persons in EU-countries. Voronezh: VSU Publishing house, 2015. - 319 s.

Верютин Владимир Николаевич,
руководитель направления
по противодействию
коррупции Департамента
безопасности Государственной
корпорации «Ростех»



ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ «РОСТЕХ» И ЕЕ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Государственная корпорация «Ростех» образована в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии».

Основной целью создания Корпорации является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешних рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции.

Приказом Корпорации ответственность по вопросам организации работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений возложена на заместителя генерального директора. Непосредственно реализацией антикоррупционных мер занимается направление по противодействию коррупции, которое штатно

входит в Департамент безопасности. Вопросы мониторинга, выявления и урегулирования конфликта интересов, возложены на Департамент комплаенс.

На основании Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147, разработан и исполняется план противодействия коррупции в Государственной корпорации «Ростех» на 2016-2017 годы.

В результате проведенных совместно с ФСБ, МВД, Генеральной прокуратурой России мероприятий, выявлены и пресечены преступления коррупционного характера в отношении Корпорации и ее организаций. Так, в 2016г. по материалам Корпорации, направленным в правоохранительные органы, возбуждено 7 уголовных дел коррупционной направленности, возмещен ущерб по сопровождаемым уголовным делам на сумму более 200 млн.



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

План противодействия коррупции
Государственной
корпорации «Ростех»
на 2016-2017 гг.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

- Обмен информацией по вопросам антикоррупционной деятельности
- Планирование и проведение совместных мероприятий

- По материалам Корпорации возбуждено 7 уголовных дел;
- Устранена угроза отчуждения федерального имущества стоимостью около 460 млн руб.
- Возмещен ущерб на сумму более 200 млн руб.
- Предотвращено нанесение ущерба на более чем 460 млн руб.

НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- Совершенствование и дополнение внутренней нормативной базы
- Консультирование и методическая поддержка антикоррупционной деятельности организаций Госкорпорации

- Разработано и введено в действие 28 локальных нормативно-правовых актов
- Введен в действие Кодекс этики и служебного поведения
- Обеспечена деятельность Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов

рублей, устранена угроза отчуждения федерального имущества стоимостью более 460 млн. рублей.

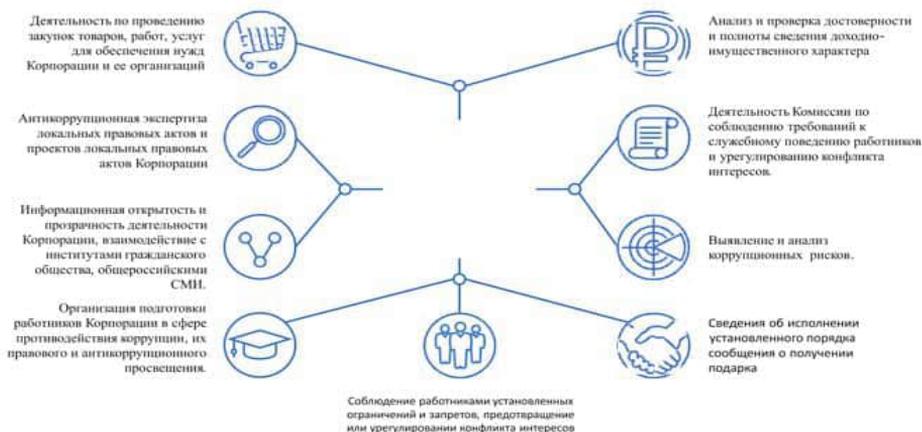
В Корпорации разработан и введен в действие пакет внутренних правовых актов и распорядительных документов, касающихся сферы антикоррупционной деятельности. Вопросы противодействия коррупции систематически выносятся для рассмотрения и обсуждения на заседаниях коллегиального исполнительного органа

на Корпорации – Правления.

Одним из важных аспектов деятельности подразделения Корпорации по профилактике коррупционных правонарушений является контроль эффективности принимаемых мер по данному направлению, который реализуется путем проведения антикоррупционного мониторинга основных направлений этой деятельности.

За основу методики сбора сведений о

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ



РЕГУЛЯРНЫЙ МОНИТОРИНГ ИСПОЛНЕНИЯ КЛЮЧЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КОРПОРАЦИИ

ходе реализации мер по противодействию коррупции в Корпорации нами была взята и используется «Форма – Мониторинг-К Экспресс», разработанная Минтрудом России.

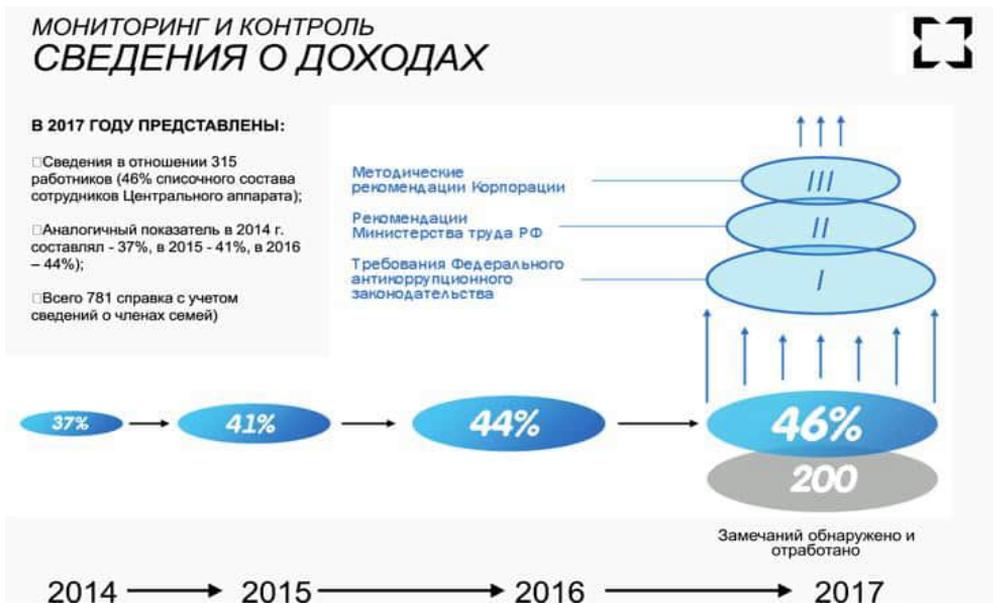
В центральном аппарате Корпорации мониторинг проводится по следующим основным направлениям, представленным на слайде. Остановлюсь на отдельных из них.

Соблюдение работниками Корпорации запретов и ограничений, установленных федеральным антикоррупционным законодательством, контролируется в процессе представления и анализа сведений доходно-имущественного характера работниками Корпорации и членов их семей. Уже на стадии предоставления справок работников в подразделение по противодействию коррупции проводится мониторинг соответствия предоставленных сведений рекомендациям Минтруда, методическим рекомендациям Корпорации. Так, в 2017 г. устранено более 200 таких замечаний.

С июня проводится мониторинг изменений имущественного положения, проверка достоверности и полноты све-

дений о доходах и расходах, соблюдения запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и пользоваться иностранными финансовыми инструментами. В частности, в 2017 году в подразделение по противодействию коррупции представлены сведения в отношении 315 работников (всего 781 справка с учетом членов их семей). Это составляет 46% от численного состава центрального аппарата. В 2014 г. этот показатель был 37%, в 2015 - 41%, в 2016 - 44%.

В Корпорации на регулярной основе осуществляется мониторинг коррупционных рисков который включает в себя тщательный анализ должностных инструкций и функционала работников, положений о структурных подразделениях. Ежегодно анализируется более 350 должностных инструкций работников и 20 положений о структурных подразделениях Корпорации. По результатам мониторинга проводится оценка коррупционных рисков, возникающих при реализации ра-





МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ МОНИТОРИНГ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ



ботниками (подразделениями) своих функций, перерабатывается и актуализируется соответствующий Перечень должностей. В 2016 году в Корпорации с привлечением ООО «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги» была проведена работа по определению ключевых рисков центрального аппарата Корпорации. По результатам исследований утверждены правовые акты, позволяющие создать комплекс мер, направленный на устранение или минимизацию выявленных в Корпорации коррупционных рисков.

Осуществляется антикоррупционный мониторинг деятельности Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению работников Государственной корпорации «Ростех» и урегулированию конфликта интересов. За период 2014-2016 гг. на заседаниях Комиссии рассмотрены результаты проведения 21 служебной проверки в отношении работников Корпорации, допустивших факты нарушения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. С учетом принятых на Комиссии решений генеральным директором Корпо-

рации в отношении 14 работников применены меры дисциплинарного характера.

Внедрена система мониторинга принимаемых в Корпорации мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов у ее работников. Разработано и введено в действие Положение о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов. С учетом изменений антикоррупционного законодательства актуализированы Положение Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также Кодекс этики и служебного поведения работников.

Работниками Корпорации только в 2016 и 1 квартале 2017 года подано 14 уведомлений о возникновении конфликта интересов, из них 12 рассмотрены на Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и приняты меры по урегулированию, 2 ожидают рассмотрения.

Осуществляется постоянный мониторинг реализации действующего Порядка сообщения работниками о получении по-

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ
НАПРАВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ



Деятельность Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов

- Мониторинг случаев конфликта интересов
- Реализация проверочных мероприятий
- Урегулирование конфликтов
- Применение дисциплинарных мер и привлечение к ответственности



Мониторинг процесса сообщения работниками о получении подарков

- Учет, хранение, оценка и реализация подарков,
- Передача и выкуп подарков сотрудниками



Мониторинг исполнения требований статьи № 64.1 Трудового кодекса РФ

- Информирование государственных органов о заключении трудовых договоров с лицами, замещающими должности государственной (муниципальной службы).

- Проведено 21 проверочное мероприятие;
- К 14 работникам применены меры дисциплинарного характера

- Работниками сдано 25 подарков,
- Проведена их оценка.

- Направлено 43 соответствующих уведомления

дарка в связи с их должностным положением или исполнением служебных обязанностей, передачи для оценки подарка, реализации и зачисления средств, вырученных от его реализации. На настоящий момент приняты уведомления о сдаче работниками 25 подарков, проведена их оценка.

Регулярно проводится мониторинг исполнения требований статьи 64.1 ТК РФ кадровым подразделением Корпорации об информировании государственных органов о заключении трудовых договоров с лицами, замещающими должности государственной (муниципальной службы). За 2014-2016 годы направлено 43 информации.

Мониторинг закупочной деятельности в ГК «Ростех» показал, что с 2015 г. в Корпорации действует единая нормативно-правовая база в сфере закупок, включающая с себя Единое Положение о закупочной деятельности Государственной корпорации «Ростех», а также правовые

акты, регламентирующие различные аспекты закупочной деятельности, в том числе нацеленных на минимизацию коррупционных рисков при закупочной деятельности.

В настоящее время нормами единой нормативно-правовой базы в сфере закупок при организации закупочной деятельности руководствуется 418 организаций Корпорации.

В 2016 г. и первом квартале 2017 года вопросы о внесении изменений в Единое Положение о закупке Государственной корпорации «Ростех» 6 раз выносились на согласование Правления Корпорации и утверждение Наблюдательного совета Корпорации.

В Корпорации разработано 10 различных обучающих программ с включением подразделов по противодействию коррупции, по которым в настоящее время проходят обучение закупающие сотрудники организаций Корпорации.

Важным аспектом системы монито-



ринга явилось внедрение антикоррупционной экспертизы локальных правовых актов Корпорации. С момента ее внедрения проведена антикоррупционная экспертиза 57 проектов правовых актов, а также уже действующих правовых актов и распорядительных документов соответствующей категории. Выявлено наличие коррупциогенных факторов в 4 проектах и в 8 действующих правовых актах. Во все указанные документы внесены необходимые изменения, устранившие наличие коррупциогенных факторов.

Важным направлением антикоррупционного мониторинга является организация подготовки работников Корпорации в сфере противодействия коррупции.

Результатами мониторинга отмечается положительная динамика качества и эффективности работы по линии повышения квалификации работников в антикоррупционной сфере деятельности. Так, за период 2016 и I квартал 2017 года обучение и повышение квалификации по антикоррупционной тематике прошли 45 работников Корпорации и 113 представите-

лей ее 69 организаций, в чьи обязанности входят вопросы противодействия коррупции, а также замещающие должности, связанные с высокими коррупционными рисками. В мае 2017 года повысили квалификацию по линии антикоррупционной деятельности 14 представителей высшего руководящего звена Корпорации.

Ежегодно совершенствуется практика организации мониторинга антикоррупционной деятельности холдингов и организаций прямого управления Корпорации. В организации направлено свыше 10 инструктивных и информационных писем по вопросам, связанным с реализацией положений антикоррупционного законодательства. Ежегодно проводится аудита безопасности организаций Корпорации, в ходе которого анализируется и состояние антикоррупционной работы. В 2016 году осуществлен целенаправленный мониторинг антикоррупционной деятельности организаций Корпорации по 14 основным критериям (48 подразделов), что позволило получить более четкое представление о состоянии антикоррупционной работы в

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР



Деятельность по проведению закупок товаров работ услуг для обеспечения нужд Корпорации и ее организаций

с 2015 г. в Корпорации действует единая нормативно правовая база в сфере закупок, включающая себя:

- Единое Положение о закупочной деятельности Государственной корпорации «Ростех»
- Комплекс правовых актов, регламентирующих различные аспекты закупочной деятельности

Нормами единой нормативно правовой базы в сфере закупок руководствуются

418 ОРГАНИЗАЦИЙ
КОРПОРАЦИИ

Разработаны и реализованы для сотрудников организаций занятия по закупочной деятельности

10 УЧЕБНЫХ
ПРОГРАММ

Антикоррупционная экспертиза локальных правовых актов и проектов локальных правовых актов Корпорации

- 1** Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов
- 2** Перечень категорий правовых актов, подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе
- 3** Методические рекомендации о порядке проведения антикоррупционной экспертизы

Проведена экспертиза

57 ПРАВОВЫХ
АКТОВ

Всего выявлено

12 КОРРУПЦИОГЕННЫХ
ФАКТОРОВ

Во все указанные документы внесены необходимые изменения, устранившие наличие коррупциогенных факторов

организациях корпорации.

Внедрена практика рассмотрения вопросов состояния антикоррупционной де-

ятельности на Комитетах по внутреннему аудиту при совете директоров холдинговых компаний Корпорации с участие

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ

ОБУЧЕНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ РАБОТНИКОВ



Организация подготовки работников Корпорации в сфере противодействия коррупции



Повышение квалификации работников, занятых в противодействии коррупции.

Обучение по тематике противодействия коррупции прошли:

- 14 руководителей Корпорации
- 45 работников Корпорации

Обучение работников Корпорации, занимающих коррупциогенные должности

Обучение организуется на базе учебного центра Государственной корпорации «Росатом»

- +
- В собственном учебном центре Корпорации в ООО «РТ-Комплекстимпекс»

Правовое и антикоррупционное просвещение работников



ИНТЕРНЕТ САЙТ

ЭЛЕКТРОННЫЙ АДРЕС

ИНФОРМ СТЕНДЫ

До сведения сотрудников доводятся положения законодательства РФ о противодействии коррупции, в том числе:

- об установлении наказания за получение и дачу взятки, посредничество во взяточничестве;
- об увольнении в связи с утратой доверия;
- о порядке проверки сведений, представляемых работниками;
- о порядке урегулирования конфликта интересов.

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНИЗАЦИЯХ КОРПОРАЦИИ



- С 2014 г. введена практика регулярного аудита безопасности организаций Корпорации, в ходе которого анализируется и состояние антикоррупционной работы.
- В 2016 г. проведен целенаправленный мониторинг антикоррупционной деятельности организаций Корпорации по 14 основным критериям (48 подразделов)

Утверждение нормативных документов:

- Кодексы этики и служебного поведения работников организации,
- Положения о порядке предотвращения и урегулированию конфликта интересов,
- Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению работников организации и урегулированию конфликта интересов.

Включение в заключаемые договоры стандартной антикоррупционной оговорки.

- В организациях Корпорации определены должностные лица (подразделения), непосредственно отвечающие за антикоррупционную деятельность.
- Внедрена практика рассмотрения вопросов состояния антикоррупционной деятельности на Комитетах по внутреннему аудиту при Советах директоров холдинговых компаний Корпорации с участием руководства Функции безопасности;
- Вопросы профилактики коррупционных правонарушений рассматриваются на ежегодных совещаниях с заместителями руководителей организаций Корпорации, отвечающих за вопросы безопасности.

На базе корпоративной академии «Росатом», а также в учебном центре ООО «РТ-Комплекстимпекс» организовано и проведено обучение представителей организаций Корпорации, в чьи обязанности входит организация работы по профилактике и противодействию коррупционным правонарушениям.

Всего обучено 113 ответственных работников из 69 организаций Корпорации

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛЬ

НОРМАТИВНАЯ ПОДДЕРЖКА

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ПОДГОТОВКА СПЕЦИАЛИСТОВ



руководства Департамента безопасности Корпорации, по результатам которых Советами директоров организаций принимаются соответствующие решения по совершенствованию работы по противодействию коррупции с направлением для исполнения генеральным директорам.

Вопросы профилактики коррупционных правонарушений, проблематика в работе на данном участке деятельности рассматриваются на ежегодных совещаниях с заместителями руководителей организаций Корпорации, отвечающих за вопросы безопасности и противодействия коррупции.

Мониторинг антикоррупционной деятельности выявил и отдельные проблемы, на некоторых из них мне хотелось обратить ваше внимание.

1. Практика мониторинга поступающей информации по соблюдению работниками Корпорации антикоррупционных стандартов, показала необходимость уточнения некоторых формулировок. В част-

ности, пунктом 4 части 4 статьи 349.1 ТК РФ устанавливается запрет на получение работником Корпорации в связи с исполнением им трудовых обязанностей вознаграждения от иных юридических и физических лиц. Согласно оценке Минтруда, указанный запрет не распространяется на получение работниками вознаграждения за осуществление иной оплачиваемой деятельности (работы по совместительству; исполнение обязанностей по гражданско-правовому договору; преподавательской, научной и творческой деятельности).

Вместе с тем есть мнение, что указанный пункт устанавливает запрет работу по совместительству в случае получения работником госкорпорации денежного вознаграждения.

На наш взгляд целесообразно уточнить понятие «денежное вознаграждение» в контексте пункта 4 статьи 349.1 ТК РФ, т.к. действующее понятие допускает различную трактовку и может привести к необоснованному привлечению работ-

АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

ТРУДОВОЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 349.1. Особенности регулирования труда работников государственных корпораций, публично-правовых компаний, государственных компаний

Работнику государственной корпорации, государственной компании, публично-правовой компании в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, запрещается:

1. участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации, за исключением участия в качестве высшего органа управления государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании;
2. осуществлять предпринимательскую деятельность;
3. быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании, за исключением осуществления такой деятельности с согласия высшего органа управления государственной корпорации, государственной компании или публично-правовой компании;
4. получать в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от иных юридических лиц, физических лиц (подарки, денежное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха и иные вознаграждения), за исключением вознаграждений за исполнение в случае, предусмотренном пунктом 1 настоящей части, функций членов органов управления и контроля коммерческой организации и компенсаций командировочных расходов, связанных с исполнением таких функций;

ДЕНЕЖНОЕ ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ

целесообразно уточнить понятие «денежное вознаграждение» в контексте пункта 4 статьи 349.1 ТК РФ, т.к. действующее понятие допускает различную трактовку и может привести к необоснованному привлечению работника Госкорпорации к ответственности за несоблюдение запретов и ограничений.

АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Новые методические рекомендации Минтруда по рассмотрению типовых ситуаций предотвращения и урегулирования конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов

**НЕОБХОДИМО
УЧЕСТЬ:**

1. понятия «функция государственного управления», «представитель работодателя» не применимо к работникам государственных корпораций;
2. статус государственного служащего и статус работника государственной корпорации имеют отличия и регулируются разными нормативно-правовыми актами Российской Федерации;
3. у работника государственной корпорации в отличие от государственного служащего нет ограничений по трудоустройству в организации государственной корпорации, в отношении которых он был наделен организационно-распорядительными, административно-хозяйственными или контрольными функциями.

ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

1. указать какие именно запреты, предусмотренные для государственных служащих, распространяются на работников государственных корпораций (с учетом статуса работника государственной корпорации);
2. включить подраздел «Конфликт интересов, связанный с нарушением работником государственной корпорации установленных запретов».

ника госкорпорации к ответственности за несоблюдение запретов и ограничений.

2. По имеющейся информации в настоящее время Минтрудом разрабатываются новые методические рекомендации по рассмотрению типовых ситуаций предотвращения и урегулирования конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, по которым установлена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Считаю целесообразным при их разработке учесть следующее:

1) понятия «функция государственного управления», «представитель работодателя» не применимо к работникам государственных корпораций;

2) статус государственного служащего и статус работника государственной корпорации имеют отличия и регулируются разными нормативно-правовыми актами Российской Федерации;

3) у работника государственной кор-

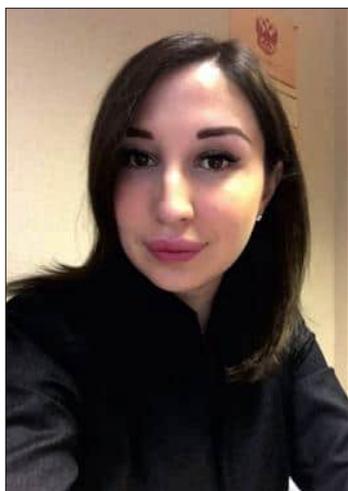
порации в отличие от государственного служащего нет ограничений по трудоустройству в организации государственной корпорации, в отношении которых он был наделен организационно-распорядительными, административно-хозяйственными или контрольными функциями.

В связи с этим в новых методических указаниях предлагается:

- указать какие именно запреты, предусмотренные для государственных служащих, распространяются на работников государственных корпораций (с учетом статуса работника государственной корпорации);

- включить подраздел «Конфликт интересов, связанный с нарушением работником государственной корпорации установленных запретов».

Считаю необходимым отметить, что с учетом регламента времени в докладе отражены только основные направления проведения мониторинга в Корпорации «Ростех».



Латыпова Екатерина Олеговна,
ведущий советник
Департамента
государственного
регулирувания в
экономике Министерства
экономического развития
Российской Федерации

О ВОВЛЕЧЕНИИ БИЗНЕС-СООБЩЕСТВА В РАБОТУ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ

В настоящее время в рамках проводимой государством антикоррупционной политики все большую актуальность приобретают вопросы вовлечения бизнес-

общества в работу по предупреждению коррупции.

Минэкономразвития России вносит свой вклад в проводимую в России ан-

Рабочая группа по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти

Решение о создании принято президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 4 октября 2011 г.

Рабочая группа имеет особую значимость, поскольку позволяет бизнес-сообществу вносить свой вклад в антикоррупционную работу, в том числе по вопросам устранения коррупционных рисков, возникающих при ведении бизнеса.

В состав Рабочей группы включены представители:

Федеральных государственных органов:

- Исполнительных ведомств: Минэкономразвития России, Минюста России, ФАС России, МВД России;
- Высших Судов: Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда;
- Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Бизнес-ассоциаций

- Торгово-промышленной палаты Российской Федерации;
- Российского союза промышленников и предпринимателей;
- Всероссийской бизнес-ассоциации «Деловая Россия»;
- Объединения малого бизнеса «ОПОРА России»

Основные принципы Антикоррупционной хартии российского бизнеса

- внедрение в практику корпоративного управления антикоррупционных программ и иных мер антикоррупционной корпоративной политики;
- эффективный финансовый контроль;
- обучение кадров и контроль за персоналом;
- отказ от незаконного получения преимуществ;
- взаимоотношения с партнерами и контрагентами с учетом принципов антикоррупционной политики;
- прозрачные и открытые процедуры закупок;
- запрет на подкуп российскими предпринимателями иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок и т.д.

तिकоррупционную работу путем организации деятельности Рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти, созданной по решению президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Основной задачей Рабочей группы является обеспечение практического участия представителей бизнеса в осуществляемой федеральными государственными органами работе по противодействию коррупции.

В качестве основного направления деятельности Рабочей группы определена разработка мер по противодействию коррупции в сферах предпринимательской и инвестиционной деятельности.

На площадке Рабочей группы была проработана инициатива бизнес-ассоциаций по разработке стандартов антикоррупционного поведения предпринимательского сообщества, в дальнейшем

реализованная в формате Антикоррупционной хартии российского бизнеса, подписанной в присутствии Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева руководителями «ведущей четверки» бизнес-ассоциаций 22 сентября 2012 г. на Международном инвестиционном форуме «Сочи-2012».

В Хартии провозглашены основные принципы недопущения и противодействия коррупции, разработанные в соответствии с международными антикоррупционными стандартами, такие, как внедрение в практику корпоративного управления антикоррупционных программ и иных мер антикоррупционной корпоративной политики, мониторинг и оценка реализации антикоррупционных программ, обучение кадров и контроль за персоналом и т.д.

Подписание Хартии крупнейшими бизнес-ассоциациями явилось стимулом к разработке представителями бизнеса программ и мер внутреннего контроля, норм



этического поведения.

Очевидны преимущества присоединения организации к Хартии. Так, например:

– присоединение к Хартии и выполнение ее принципов позиционирует компанию как надежного партнера, деятельность которого соответствует положениям международных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, что является положительным элементом при ведении компанией бизнеса за рубежом;

– репутационная составляющая присоединения к Хартии – иллюстрация стремления организаций и компаний к достижению репутации честности и неподкупности при ведении бизнеса, а также к участию в обеспечении честной конкурентной среды в бизнесе.

Координирующим органом, в состав которого входят руководители РСПП, ТПП РФ, Деловой России и ОПОРЫ России, является Объединенный комитет по

реализации Хартии. Объединенным комитетом утверждены документы, регламентирующие порядок и условия проведения оценки соответствия антикоррупционной деятельности компаний положениям Хартии.

Одним из ключевых методических документов Хартии является Руководство, которое содержит основные правила и критерии декларирования и общественного подтверждения реализации в организациях положений Хартии с учетом отраслевой принадлежности, специфики и масштабов деятельности, формы собственности, организационно-правовой формы компаний.

Справочно: Руководство содержит подробный свод возможных мер антикоррупционной работы компании в области финансов, закупок, отношений с партнерами, работы с персоналом, взаимодействия с надзорными и правоохранительными органами и других мер. Руководство содержит добровольный стандарт, при-

Участники Антикоррупционной хартии российского бизнеса

Всего более 3 600 организаций присоединились к Хартии, в том числе:

ОАО «Российские железные дороги»

ОАО «Банк ВТБ»

ОАО «Северсталь»,

ОАО «КАМАЗ»,

ОАО «Российские сети»,

ОАО «Ростелеком»,

ОАО «Мегафон»,

ОАО «Аэрофлот-российские авиалинии»,

Российский зерновой союз,

ОАО «Зарубежнефть» и другие.

Антикоррупционная хартия российского бизнеса

- Бизнес-ассоциациями на постоянной основе ведется работа по пропаганде закрепленных в Хартии принципов и информированию своих членов о способах реализации Дорожной карты.
- Для реализации организационных, методологических и информационных вопросов при продвижении и внедрении Хартии среди бизнес-сообщества сформирован Объединенный комитет по реализации Антикоррупционной хартии российского бизнеса.
- Объединенным комитетом утверждены документы, регламентирующие порядок и условия проведения оценки соответствия антикоррупционной деятельности компаний положениям Хартии.

чем каждая компания может найти в нем набор таких мер, которые соответствуют ее потребностям с учетом масштаба и вида деятельности.

Бизнес-ассоциациями ведется активная работа по информированию крупных компаний–участников Хартии об условиях проведения независимого антикоррупционного аудита.

Справочно: по итогам предполагается выдавать компаниям Свидетельство об общественном подтверждении сроком на 5 лет.

Наиболее актуальная информация о Хартии размещена на официальном сайте Хартии в сети «Интернет» www.against-corruption.ru, в том числе на указанном сайте содержатся основополагающие и нормативные документы Хартии, сводный реестр участников, информация о прошедших тематических мероприятиях, а также о компаниях, внедривших лучшие антикоррупционные программы.

Также в рамках Рабочей группы при непосредственном участии Минтруда России рассматриваются вопросы, связанные

с реализацией бизнес-сообществом требований статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», которой предусмотрена обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции и приведен перечень мер, которые могут осуществлять организации в целях соблюдения данной обязанности.

В частности, Рабочей группой прорабатывались и были одобрены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, подготовленные Минтрудом России, которые впоследствии были утверждены президентом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Необходимо отметить, что в Методических рекомендациях учтена информация об основных принципах Хартии, а также отражен призыв по присоединению к ней организаций в целях совершенствования внутриорганизационных мер по противодействию коррупции.

В целях обеспечения вовлечения биз-



нес-сообщества в работу по предупреждению коррупции и внедрению в деятельность компаний антикоррупционной модели поведения, этических норм, формирования типовых антикоррупционных практик и введения антикоррупционных стандартов Минэкономразвития России на постоянной основе организуется рассмотрение вопросов о продвижении и реализации Хартии, статьи 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ и Методических рекомендаций в рамках деятельности Рабочей группы.

Одновременно Минэкономразвития России продвигает среди российского бизнес-сообщества руководства и рекомендации по вопросам профилактики коррупции в бизнес-среде, изданные авторитетными международными организациями, участвующими в международном антикоррупционном сотрудничестве.

Так, например, Минэкономразвития России инициировало распространение среди ведущих российских бизнес-ассоциаций Руководства по передовому опыту в области внутреннего контроля, этики и комплаенса, принятого Советом ОЭСР. Также следует отметить, что Минэкономразвития России инициировало привлечение Торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах к проведению на регулярной основе в соответствии с планами-графиками, утвержденными в каждом из указанных торговых представительств в 2013 году, информационных мероприятий по освещению среди бизнес-сообщества и положений международного и российского антикоррупционного законодательства.

В настоящее время такая работа активизирована в целях выполнения рекомендаций Рабочей группы ОЭСР по борьбе

с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок в части повышения осведомленности бизнес-сообщества по вопросам предотвращения подкупа иностранных должностных лиц и стимулирования компаний к дальнейшему развитию и утверждению надлежащих программ или мер внутреннего контроля, этики и комплаенса.

Указанные информационные мероприятия проводятся как для представителей российских компаний, ведущих бизнес за рубежом, так и иностранных компаний, сотрудничающих с ними или ведущими бизнес в России. Помимо указанных компаний, зачастую, в проведении таких мероприятий предусматривается участие представителей деловых союзов и бизнес-ассоциаций, экспертов в сфере противодействия коррупции и предотвращения подкупа иностранных должностных лиц из научных учреждений, а также международных организаций.

Информация о наиболее значимых информационных мероприятиях по указанным вопросам размещается на официальных сайтах торговых представительств Российской Федерации в зарубежных государствах в сети «Интернет».

Данный комплекс мер позволяет осуществлять эффективное взаимодействие органов государственной власти и бизнес-сообщества по вопросам внедрения компаниями антикоррупционной модели поведения, этических норм, антикоррупционных стандартов и комплаенс-процедур. Таким образом, в Российской Федерации создана база для развития партнерства государства и бизнес-сообщества в сфере противодействия коррупции.

Спасов Виктор Александрович,
руководитель Службы
комплаенс ПАО «КАМАЗ»



ВНЕДРЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ НА ПРИМЕРЕ КАМАЗА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА БИЗНЕС КОМПАНИИ

В настоящее время международное сообщество активно противодействует коррупции. В этом смысле Россия не является исключением, и государством принимаются меры по выявлению и предотвращению коррупционных проявлений. Однако, если законодатель четко регламентировал деятельность государственного и муниципального сектора, то на бизнес возложена лишь обязанность по принятию мер противодействия коррупции.

Не секрет, что иностранные партнеры очень осторожно подходят к работе с российскими компаниями – это связано с достаточно жесткими требованиями, прежде всего штрафными санкциями, предъявляемыми иностранными регуляторами к бизнесу, и

одним из основополагающих факторов для выстраивания партнерских отношений является наличие действенной системы противодействия коррупции. Таким образом, чтобы получить инвестиции и доступ к иностранным рынкам, компания должна показать свою законопослушность, открытость бизнес-процессов и готовность соответствовать предъявляемым требованиям.

Надо понимать, что это не просто модный тренд, а общемировая тенденция, и если компания и дальше хочет вести бизнес, то ей придется меняться.

Было такое понимание и у КАМАЗа. С учётом государственного ориентира - противодействие коррупции, а также предложений одного из акци-



онеров компании, Советом директоров ПАО «КАМАЗ» были утверждены мероприятия по внедрению системы комплаенс.

Следует отметить, что КАМАЗ - одно из самых крупных предприятий автомобилестроения в Российской Федерации (включает 89 компаний, более 200 дилерских центров в России, СНГ и за рубежом) с многолетней историей и передовым опытом (в 1969 году началось строительство крупного комплекса заводов, 16 февраля 1976 года с главного сборочного конвейера завода сошёл первый камский грузовик, в 2012 году выпущен 2-х млн. грузовик, в 2015 – беспилотный грузовик).

Конечно же, был накоплен огромный положительный опыт, позволяющий обеспечивать осуществление деятельности в рамках правового поля, имелась достаточно продуктивная внутренняя система контроля. Однако Компания, с учетом достигнутого потенциала, не остановилась на простом декларировании добросовестности хозяйствующего субъекта, соблюдающего нормы применимого законодательства.

С 2012 года в Компании активизированы мероприятия по внедрению антикоррупционной комплаенс системы.

Комплаенс – это соблюдение организацией и ее сотрудниками применимых законов, положений и корпоративных политик, позволяющих избежать репутационного и/или финансового ущерба, санкций контроли-

рующих органов и контрагентов.

Были определены основные бизнес-процессы, подверженные коррупционным рискам и пересмотрены локальные нормативные документы, в которые были внедрены элементы контроля, позволяющие снизить либо полностью исключить коррупционную составляющую.

Основные документы, которые легли в систему комплаенс это Федеральный закон «О противодействии коррупции», а также рекомендации Минтруда. Элементы системы транслированы организациям, созданными с участием ПАО «КАМАЗ», и обязательны к применению.

В развитие законодательства в Компании внедрены корпоративные стандарты, регламентирующие предотвращение конфликта интересов, проверку контрагентов, заключение сделок, осуществление закупочной деятельности, открытие и закрытие банковских счетов, контроль платежей, прием делегаций и использование средств на представительские расходы, дарение и прием подарков, функционирование «горячей линии», методику кадровых назначений и обучения работников в области комплаенс, проведение комплаенс-расследований, осуществление спонсорской и благотворительной деятельности.

Все перечисленные элементы поэтапно выстраивались в систему комплаенс в течение 5 лет, последние 2 года система совершенствуется посредством автоматизации.

Безусловно, что любые изменения

в компании не могут быть внедрены без активной поддержки высшего руководства. Основным документом, ориентирующим систему, является комплаенс программа, которая представляет собой перечень принципов и порядок работы системы, а также существующие риски и методы управления рисками. Комплаенс программа, является документом высшего уровня, и утверждается Советом директоров компании. Контроль эффективности функционирования системы осуществляет Координационный совет по комплаенс, возглавляемый генеральным директором. Это рабочий орган, который осуществляет как рассмотрение ситуаций с высоким риском, так и направление дальнейшего развития системы, принятие мер по результатам выявленных фактов посредством:

- постоянного мониторинга функционирования системы комплаенс внутренними и внешними аудиторами;
- итогам расследований по сообщениям горячей линии (гарантирующей доступность, анонимность, полноту рассмотрения)

За 5 лет принято немало действенных антикоррупционных мер, механизмов, которые помогают выявить коррупционные схемы на любом уровне, работать целенаправленно, вовремя реагировать на возможные комплаенс риски.

Немаловажным фактором для бизнеса является и то, что выстраивание эффективной антикоррупционной сис-

темы позволяет снизить затраты, так как любая коррупционная схема ведет к удорожанию продукта, делает его неконкурентным на рынке. Одно только внедрение контролей в закупочные процедуры, позволяющие обеспечить их прозрачность, дало экономический эффект в 9,4 миллиарда рублей за 4 года, а от реализации излишнего имущества на электронных торгах ежегодный эффект составляет порядка 131 млн. руб. Снижено влияние налоговых, репутационных рисков.

В 2016 году Компания получила подтверждение внешнего аудитора, входящим в большую четвёрку международных аудиторских компаний, об эффективности антикоррупционной системы.

Подобная активная позиция российского бизнеса имеет огромное положительное влияние на привлечение инвестиций. Однако только усилиями отдельных компаний, достичь повышение антикоррупционного и привлекательного для инвестиций рейтинга российского бизнеса сложно. Необходимы консолидация усилий всех участников бизнес процессов, а также создание направленной политики поддержки государственными регуляторами компаний, вкладывающих в развитие открытого и прозрачного бизнеса, предоставления таким компаниям упрощенного регулятивного режима и доступа к ресурсам, что способствовало бы большей заинтересованности бизнеса в построении общероссийской антикоррупционной системы.



Фальк Тишендорф,
член Правления Российско-Германской внешнеторговой палаты, председатель Комитета по вопросам корпоративной этики (Compliance) Российско-Германской внешнеторговой палаты, управляющий партнер Представительства “Байтен Буркхардт” в Москве

ПОСТРОЕНИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ КОМПЛАЕНС В РОССИИ

Меня до сих пор спрашивают, что такое “комплаенс”? Что это означает с юридической точки зрения и еще важнее, что это означает для бизнеса в России, особенно для бизнеса в реальном секторе экономики. “Комплаенс” - это только для борьбы с коррупцией? Или комплаенс – это нечто большее? “Комплаенс” в переводе с английского языка “to comply with...” означает „соответствовать требованиям“.

Если говорить о комплаенс простым и понятным языком, то это не что иное, как вопрос о том, как в компании можно обеспечить соблюдение требований действующего законодательства и внутренних правил. Вот и все. При этом комплаенс предполагает идентификацию рисков на ранней стадии и их минимизацию. Иными словами – это управление рисками. Разумеется, что бизнеса без риска не бывает. Но вопрос здесь заключается не в том, идти на определенный экономический (предпринимательский) риск или нет. Речь идет о том, как избежать или мини-

мизировать правовые риски.

И здесь главная задача каждого отдельного предприятия заключается в применении системы комплаенс, именно в рамках его конкретной сферы деятельности, таким образом, чтобы эта система могла обеспечить соответствие данного предприятия, с одной стороны, требованиям акционеров (материнской компании) и, с другой стороны, учитывала бы особенности российского рынка и обеспечивала бы соблюдение действующего российского законодательства.

В рамках нашего Комитета по вопросам комплаенс мы регулярно обсуждаем актуальные и ориентированные на практику темы с представителями предприятий различных отраслей. И это очень интересно, потому что заседания нашего Комитета стали индикатором того, с какими сложностями сталкиваются компании в России и как они их решают, и одновременно дискуSSIONНОЙ площадкой, где участники могут поделиться своим опы-

том, обменяться мнениями, найти какие-то новые пути решения задач, с которыми мы сталкиваемся каждый день.

На заседаниях нашего Комитета мы обсуждаем не только и не столько борьбу с коррупцией и антикоррупционные действия, но и такие темы, как: комплаенс и ответственность менеджмента компании, организация системы комплаенс на предприятии, защита персональных данных и комплаенс, взаимодействие с государственными органами, в особенности при проведении ими проверок, разрешение конфликта интересов, законодательство о защите конкуренции и комплаенс, корпоративная социальная ответственность и комплаенс.

С практической точки зрения, речь идет о том, что каждое предприятие на свой лад разрабатывает определенную модель, которая позволяет ему контролировать все действия от имени предприятия или группы предприятий с тем, чтобы они соответствовали требованиям законодательства.

Поэтому эти модели всегда в чем-то уникальны и ориентированы на конкретное предприятие. Мы, между прочим, разработали для многих предприятий в России такие модели в тесном сотрудничестве с самими предприятиями и их сотрудниками, ответственными за комплаенс.

Если речь идет о комплаенс, то, по сути, речь идет о сотрудниках, которые работают на предприятии и для предприятия. Они должны понимать, какие требования к ним предъявляются, и что от них ожидает компания. После того, как система комплаенс разработана и внедряется, она должна “жить”. Ведь не имеет никакого смысла разработать хорошие внутренние директивы, которые потом будут пылиться в шкафу.

Необходимо проводить обучающие семинары и тренинги для сотрудников. Они могут иметь разное содержание и наполнение в зависимости от особенностей

конкретного предприятия, например, охватывать вопросы производства и сбыта, и могут быть достаточно трудозатратными; но об этом не стоит забывать. Важно, чтобы каждое предприятие нашло свою золотую середину в комплаенс.

Безусловно, внедрение системы комплаенс не должно повлечь за собой таких расходов, которые приведут к фактической невозможности работы компании. В этом случае внедрение системы комплаенс может привести по факту к последствиям, от которых комплаенс на самом деле должен защищать компанию.

Каждый из нас ежедневно сталкивается с различными вопросами и рисками. И здесь нет разницы между предпринимательскими рисками как таковыми и комплаенс-рисками. Система комплаенс должна обеспечивать, чтобы предприятие работало дальше и соблюдало действующие нормы и правила. И здесь нужно отметить два основных направления.

С одной стороны, комплаенс стоит на страже репутации компании. Тему комплаенс и репутация компании мы, кстати, также отдельно обсуждали в этом году на одном из заседаний нашего Комитета по вопросам комплаенс.

С другой стороны, комплаенс позволяет избежать финансовых потерь в виде штрафов, требований о возмещении убытков, а также затратных судебных разбирательств. Самым неприятным вариантом является уголовная ответственность менеджмента или сотрудников компании, в том числе связанная с лишением свободы.

И здесь совсем не следует недооценивать гражданскую, административную и уголовную ответственность. Конечно, такая ответственность не создает правового основания для комплаенс, но она, безусловно, служит солидным аргументом для внедрения комплаенс.

В продолжение мне хотелось бы отметить, что многие компании в целом вол-



нует вопрос о том, как взаимодействовать в России с государственными органами, в том числе со Следственным комитетом, с Прокуратурой, с такими надзорными органами, как, например, Ростехнадзор или Роспотребнадзор, или с Федеральной Антимонопольной Службой. И, несмотря на то, что создан единый реестр проверок, на практике в случае проведения проверок возникает масса вопросов. Кто, например, вправе входить в помещение? Какие документы необходимо предоставлять проверяющим? Как вообще вести себя с проверяющими? Какие документы следует выдавать, а какие нет?

Или возьмем совсем другой аспект комплаенс: как, например, следует поступить, если компания в соответствии со ст. 13.3. Закона “О противодействии коррупции” разработала Кодекс поведения, из которого для всех сотрудников следует, какие требования следует предъявлять к контрагентам для того, чтобы с ними могли быть заключены договоры, и какой-то потенциальный контрагент все равно направляет жалобу в антимонопольную службу, поскольку именно с ним договор не был заключен. Как следует проверять контрагентов, деловых партнеров? Как правильно провести в отношении них необходимый Due Diligence?

Или обратимся непосредственно к хозяйственной деятельности. Как, например, мне следует поступить, если в рамках какой-нибудь внеплановой проверки Роспотребнадзор вдруг обнаружит якобы несоответствие моей продукции санитарно-эпидемиологическим нормам?

Или что, например, делать, если теперь уже Ростехнадзор во время проверки на производстве вдруг обнаружит, что производственные линии не были надлежащим образом введены в эксплуатацию, работают в тестовом режиме, в выхлопной трубе установлены не те фильтры, а работники не прошли надлежащего обучения?

Здесь мне хочется отметить, что хотя на практике часто и возникает впечатление, что со случаями нарушения норм комплаенс сталкиваются только большие концерны, но на самом деле, с ними сталкивается и средний бизнес. Для предприятий малого и среднего бизнеса, в определенных ситуациях действуют, иные правила ответственности, но предприятия малого и среднего бизнеса также вынуждены заниматься темой комплаенс. В этом, безусловно, есть большой прогресс, но и, конечно, есть к чему стремиться.

И, если быть откровенным, иногда не совсем просто понять, какую цель преследовал сам законодатель, и что он хотел сказать в конкретной статье или пункта закона.

Стоит лишь углубиться в эту тему, как, конечно, сразу обнаруживается, что комплаенс – это совсем не “единый учебник математики”. Правила игры, безусловно, отличаются в зависимости от того, в какой отрасли вы ведете свой бизнес. Есть отрасли, где комплаенс-риски более чувствительны, например, фармацевтическая отрасль, или автомобильная промышленность, или сфера государственных закупок в целом. Есть отрасли, где такие риски менее чувствительны. От этого во многом и зависит комплаенс-политика компании.

Конечно, это очень просто, изучать уже выявленные случаи нарушения норм комплаенс, и в рамках такой конференции или семинара или даже в офисе за чашкой кофе рассуждать о том, как нужно было поступить в той или иной ситуации. В действительности, все это гораздо сложнее. И это всем вам, присутствующим в этом зале, хорошо известно. Потому что речь идет о том, чтобы вовремя определить, какие законные требования нужно соблюдать и какое решение должен принять руководитель компании в конкретной ситуации.

Хайруллин Рустем Наилевич,
генеральный директор
ГАУЗ «МКДЦ», доктор
медицинских наук



АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ СПРАВОЧНИК МКДЦ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ГРАМОТНОСТИ И ПРАВОСОЗНАНИЯ СПЕЦИАЛИСТОВ МЕДИЦИНСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Возникновение коррупционных отношений в корне пресекает развитие здоровой социальной среды, препятствует полноценной реализации конституционных прав человека и гражданина на качественное обслуживание и оказание медицинской помощи.

В рамках антикоррупционной политики сформирована цель профилактики коррупционных рисков в ГАУЗ «МКДЦ», результатом которой является:

- высокая удовлетворенность пациентов качеством обслуживания и оказания медицинской помощи;
- укрепление имиджа и репутации профессионального коллектива.

Для достижения поставленной цели нам необходимо решить следующие задачи:

1. Развивать систему норм анти-

коррупционного характера в деятельности сотрудников и подразделений. Создать подразделение орг. проектирования для формирования положений и должностных инструкций. Размещать документы в управленческой информационной системе для прозрачности регламентации функциональных обязанностей. Формировать и внедрять образовательные программы по противодействию коррупции. Разбирать примеры ситуаций с возможным риском их неоднозначного толкования.

2. Совершенствовать инструменты взаимодействия с пациентами и контрагентами:

- Call-центр и анкетирование пациентов и сотрудников для разнообразия источников обратной связи.
- Видеонаблюдение и пропускной режим для безопасности процессов вза-



имодействия сотрудника и пациента.

- Информация на стендах, рекламная продукция, сайты и медиавизор для расширения каналов коммуникации с общественностью.
- Тематические инструктажи для сотрудников.

3. Проводить централизацию сведений с указанных инструментов для обобщения и оценки факторов коррупционно-го риска.

- регионального и локального уровня по противодействию коррупции;
- справочная система для оперативного информирования коллектива о нормах поведения в рамках антикоррупционной политики;
- тестирование сотрудников на знание антикоррупционных норм;
- внедрение стандартов безопасности пациента при оказании медицинской помощи с учетом международных требований.

Таким образом, подводя предварительные итоги, можно говорить о антикоррупционной работе в ГАУЗ «МКДЦ», именно:

1. Создан «Антикоррупционный Справочник» и справочная система. В содержание Справочника заложены:

- основные определения из нормативных документов по противодействию коррупции;
- права пациентов в рамках действующего законодательства Российской Федерации;
- правила работы по основным этапам лечебно-диагностического процесса;
- способы обратной связи с пациентами и оценки их удовлетворенности качеством оказания медицинской помощи;
- возможные риски при исполнении должностных обязанностей;
- меры по предотвращению данных

рисков;

- информация об ответственности за коррупционные преступления.

Карманный формат справочника позволяет постоянно носить его с собой и в любой момент обратиться к его содержанию. Электронный вид справочника размещен на внутреннем файл-сервере. Есть возможность загрузить его на смартфон.

1500 экземпляров справочника в печатном виде соответствует количеству штатных единиц в учреждении.

2. Для оценки внедрения данного справочника осуществляется периодическое тестирование сотрудников ГАУЗ «МКДЦ» .

По состоянию на 5 мая 2017 года протестировано 1022 сотрудника Центра, из них выполнили тест успешно на:

100% - **280** сотрудников;

96,5% - **664** сотрудника;

86% - **46** сотрудников;

75% - **26** сотрудников;

55,1% - **4** сотрудника;

27,5% - **2** сотрудника;

Общий процент успешного выполнения теста по центру составил – **93%**.

3. В рамках реализации стандартов безопасности при оказании медицинской помощи представлены направления деятельности, где достигнуты наибольшие показатели. Работа продолжается по каждому из направлений, с акцентом на стандартизацию отношений с пациентом и членами семьи.

Внедрение антикоррупционной этики, образование и самовоспитание сотрудников позволит сформировать новый тип делового поведения и превратить его в норму для последующих поколений специалистов. Говоря словами Конфуция, «Если Вы подаете пример правильного поведения, кто осмелится продолжать вести себя неправильно?».

Хакимзянова Гульчачак Рафаэлевна,
юрисконсульт, Государственное
автономное учреждение
социального обслуживания
«Комплексный центр социального
обслуживания населения в
городском округе «город Казань»



ВНЕДРЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ АВТОНОМНОМ УЧРЕЖДЕНИИ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ «КОМПЛЕКСНЫЙ ЦЕНТР СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ «ГОРОД КАЗАНЬ»

Аннотация. Статья посвящена реализации антикоррупционных мер по противодействию коррупции в Государственном автономном учреждении социального обслуживания «Комплексный центр социального обслуживания населения в городском округе «город Казань».

Ключевые слова: антикоррупционная политика; конфликт интересов; внутренний контроль, антикоррупционное просвещение.

Основным негативным фактором, препятствующим эффективному социально-экономическому развитию страны, является коррупция. В связи с этим приоритетным направлением реформирования системы государственного управления является разработка и внедре-

ние единой политики в сфере противодействия коррупции.

Государственное автономное учреждение социального обслуживания «Комплексный центр социального обслуживания населения в городском округе «город Казань» (далее – КЦСОН) в работе по противодействию коррупции руководствуется Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1], Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» [6], Законом Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» [4].

В целях реализации вышеуказан-



ных нормативно-правовых актов, а также в целях создания и внедрения организационно-правовых механизмов, нравственно-психологической атмосферы, направленных на эффективную профилактику коррупции в КЦСОН ежегодно разрабатывается и утверждается План мероприятий по противодействию коррупции (далее-План).

Планом предусмотрено осуществление системных мер, направленных на достижение конкретных результатов в сфере противодействия коррупции, на выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению коррупционных проявлений и конфликта интересов в КЦСОН.

Среди антикоррупционных механизмов ключевым механизмом является институт преодоления конфликта интересов.

В руководящем документе “Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации”, утвержденном Президентом РФ 15 августа 2001 г., предусмотрено, что на государственной службе формируются механизмы конфликтов интересов, когда у служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей [7, с.17].

Для получения положительных результатов в реализации антикоррупционных мер необходимо формирование единого подхода к обеспечению работы в организациях независимо от их форм собственности, организационно правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств.

В рамках реализации Национально-

го плана на 2014-2015 года, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 [5] в КЦСОН были разработаны и утверждены Памятка работникам КЦСОН по вопросам недопущения коррупционных действий в трудовой деятельности, Правила обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства, Положение об информировании работниками работодателя о случаях их склонении совершению коррупционных нарушений и порядке рассмотрения таких сообщений и Положение о мерах по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Организована работа по ознакомлению с ними работников под роспись.

В практику введено заполнение деклараций о конфликте интересов гражданином – при поступлении на работу в КЦСОН и работником учреждения – при назначении на вышестоящую должность. В остальных случаях обеспечивается информирование работниками работодателя о возможности возникновения конфликта интересов письменно в произвольной форме.

Специалистами отдела кадров КЦСОН в целях профилактики коррупционных проявлений и возникновения конфликта интересов проводится разъяснительная работа с вновь принятыми в КЦСОН работниками.

Также в соответствии с Положением о мерах по предотвращению и урегулированию конфликта интересов с работниками КЦСОН рассмотрены типовые ситуации конфликта интересов и заполнены Декларации конфликта интересов.

Конфликт интересов является категорией оценочной, что означает возможность разных подходов и разной оценки ситуации с его возникновением сторона-

ми трудового договора, то в этом случае необходимо рассматривать и разрешать подобные ситуации при участии третьих лиц.

С целью обеспечения действенного функционирования механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов в КЦСОН вопросы по возникновению конфликта интересов рассматриваются на заседаниях комиссии по противодействию коррупции, состав и Положение комиссии утверждены приказом директора. Важно отметить, что комиссия может рекомендовать директору применить к работнику, допустившему нарушение, конкретную меру ответственности.

Важным элементом работы по предупреждению коррупции является антикоррупционное просвещение работников. Необходимо чтобы работники знали внедрение антикоррупционных стандартов поведения работников в корпоративную культуру учреждения. На общих собраниях работников КЦСОН юрист-консультантом доводится информация об изменениях нормативно-правовых актов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, разъясняются требования законодательства в сфере противодействия коррупции, рассматриваются типовые случаи конфликта интересов. Все эти меры направлены на повышение антикоррупционной грамотности работников и этики деловых отношений, направленных на формирование этичного, добросовестного поведения.

В целях усиления контроля за соблюдением работниками КЦСОН требований к служебному поведению в должностные инструкции включена ответственность за совершение коррупционных правонарушений в соответствии с трудовым,

гражданским, административным и уголовным законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Положением об обработке и защите персональных данных работников ведется постоянная работа по обеспечению защиты обрабатываемых в КЦСОН персональных данных. Обработка и использование персональных данных граждан, нуждающихся в социальном обслуживании проводится в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [2] по их письменному согласию.

Внутренний контроль за деятельностью по оказанию гражданам социальных услуг осуществляется в отношении работников КЦСОН, непосредственно предоставляющих социальные услуги. Внутренний контроль за деятельностью по оказанию гражданам услуг представляет собой функцию по оценке соответствия деятельности по оказанию социальных услуг объемом, качеству, порядку и условиям их оказания в соответствии с требованиями, установленными государственными стандартами социального обслуживания.

Так в 2016 году проверка была произведена по всем социальным работникам, специалистам, заведующим. А именно: ежемесячные отчеты по социальным работникам, - журналы клиента,- личные дела клиентов, состоящих на социальном обслуживании,- проверка качества социальных работников с выходом на дом к обслуживаемым. В ходе проверки нарушений коррупционной направленности не выявлено.

В соответствии с Планом проводятся мероприятия по совершенствованию условий, процедур и механизмов государс-



твенных закупок. Приказом КЦСОН начальник отдела государственных закупок назначен контрактным управляющим и в его должностную инструкцию внесены соответствующие дополнения по осуществлению деятельности контрактного управляющего.

Все закупки товаров, работ и услуг осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3], что является профилактикой и противодействием коррупционным проявлениям в КЦСОН.

Вся информация о закупках, начиная с этапа планирования и заканчивая отчетом о результатах исполнения контракта, публикуется на официальном сайте РФ для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru и **любой желающий может с ней ознакомиться**. Существенным барьером в проявлении коррупционных действий стал механизм открытых аукционов в электронной форме на специальных торговых площадках. Все аукционы в электронной форме для нужд КЦСОН проводятся на электронной торговой площадке etp.zakaz.rf.ru.

В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта приказом назначен эксперт. Экспертиза результатов, предусмотренных контрак-

том, проводится заказчиком своими силами. В случае необходимости привлекаются экспертные организации.

В соответствии с Планом комиссией проводится проверка заключения и исполнения государственных контрактов и договоров. Результаты проверки оформляются актом. Нарушения, выявленные в ходе проверки устраняются, а также принимаются меры по недопущению впредь.

С 2011 года в КЦСОН проводится работа по обеспечению действенного функционирования единой системы электронного документооборота, предусматривающей ведение учета и контроля исполнения документов. Системой электронного документооборота обеспечивается обработка, регистрация, учет, а также контроль исполнения входящих документов.

В КЦСОН организовано ежеквартальное предоставление на заседание комиссии перечня обращений граждан, поступивших в учреждение.

Всего в 2016 году поступило 281 письменных и устных обращений граждан. Из них: 21 обращение получило пометку «благодарность», 5 обращений признаны жалобами на действия работников отделения надомного социального обслуживания. По жалобам проведены служебные проверки. Факты изложенные в жалобах не нашли своего подтверждения. В обращениях граждан сведений о коррупционных правонарушениях не выявлено.

В помещениях КЦСОН установлены специализированные ящики «Для обращений граждан по вопросам коррупции» и утверждены порядок вскрытия специализированных ящиков и порядок рассмотрения обращений граждан, посту-

пивших через специализированные ящики.

С целью информационной открытости и прозрачности деятельности КЦСОН информация о перечне государственных услуг и порядке их получения поддерживается в актуальном состоянии на официальном сайте cson-kazan.ru. Информация о мероприятиях по противодействию коррупции размещена в разделе «Противодействие коррупции».

Также на официальном сайте создан раздел «Обратная связь», в котором каждый желающий может оставить свои замечания и предложения, указать на выявленные им недостатки и коррупционные факты.

На информационных стендах КЦСОН размещена информация о реализации антикоррупционной политики.

В отчетном периоде все государственные услуги предоставлялись КЦСОН в полном соответствии с требованиями и сроками, утвержденными административными регламентами, стандартами и

административными процедурами по их оказанию.

Одними из приоритетных направлений деятельности КЦСОН по противодействию коррупции продолжают оставаться повышение эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечение соблюдения работниками требований к служебному поведению в связи с исполнением ими должностных обязанностей, а также привлечение к ответственности за их нарушение.

В заключении хочется подчеркнуть, что в КЦСОН работа по противодействию коррупции не ограничена только рамками мероприятий Плана по противодействию коррупции. Любые меры, направленные на улучшение качества и доступности оказания социальных услуг населению, ужесточения контроля за надлежащим исполнением работниками своих должностных обязанностей можно считать антикоррупционными, так как минимизируют коррупционные нарушения.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции»;
2. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О персональных данных»;
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
4. Закон РТ от 04.05.2006 N 34-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»;
5. Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 (ред. от 15.07.2015) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы»;
6. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы»;
7. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции //Административное право и процесс.- 2016. - № 6. – С.17.



Шамилов Ильдар Асхатович,
Заместитель генерального
директора ПАО «КАМАЗ»

УСПЕШНЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ КОМПЛАЕНС ПРАКТИКИ

В рамках исполнения требований российского антикоррупционного законодательства и корпоративных документов по реализации комплаенс мер, Блок по безопасности совместно с другими подразделениями ПАО «КАМАЗ» осуществляет постоянный контроль за соблюдением в компании антикоррупционных мер и положений локальных нормативных актов в целях предупреждения, профилактики и выявления коррупции.

Конфликт интересов - один из важнейших и опаснейших рисков. Службой безопасности корпорации проводятся проверки в отношении кандидатов на должность руководителей высшего и среднего звена управления, как при трудоустройстве, так и при переводе на вышестоящую должность.

В соответствии со стандартами предприятия работник в обязательном порядке уведомляет работодателя о

возникновении конфликта интересов.

Служба комплаенс проводит анализ рисков, разрабатывает и контролирует мероприятия, направленные на их снижение.

Только за 2016-17 год проведена проверка 699 кандидатов, из которых в 81 случае выявлены признаки конфликта интересов. Службой комплаенс подтверждены 43. По выявленным конфликтам разрабатываются планы по их урегулированию, из которых по 31 риску уже снижены.

12 случаев конфликтов интересов рассматривались на координационном совете по комплаенс ПАО «КАМАЗ» с участием генерального директора.

Комплаенс расследования в корпорации проводятся с момента внедрения системы комплаенс, начиная с 2012 года.

В ПАО «КАМАЗ» разработан и утвержден стандарт предприятия, где ус-

тановлен не только порядок проведения расследований, но и, что очень важно, права и обязанности проверяемых, а также порядок рассмотрения и принятия решений по привлечению к дисциплинарной ответственности. Данные нормативные документы разрабатывались при непосредственном участии аудиторов компании «Эрнст энд Янг» и «ПрайсвотерхаусКуперс Аудит».

Все 100% обращений, поступающие на «горячую линию», рассматриваются руководителями Службы комплаенс и блока безопасности.

По результатам расследований до 40% полученной о нарушениях информации подтверждается. Основными нарушениями являются факты использования должностными лицами своих служебных полномочий в некорпоративных целях, а также нарушения при проведении закупочных процедур и выборе поставщиков, в том числе конфликт интересов и признаки сговора.

В соответствии с требованиями нормативных документов ПАО «КАМАЗ» результаты комплаенс расследований, в ходе которых подтвердились нарушения, рассматриваются на Координационном совете по комплаенс с участием генерального директора.

В материнской компании, а также в основных дочерних обществах комплаенс расследования проводятся специалистами блока безопасности.

Для 49 других организаций с участием ПАО «КАМАЗ» разработана типовая инструкция «Порядок проведения комплаенс расследований», в соответствии с которой расследования в них проводятся своими силами. Но, при этом в отношении руководителей организаций расследования проводят только специалисты материнской ком-

пании.

Для организаций проводятся ежеквартальные обучения, с поэтапным разъяснением порядка проведения расследований, обобщения положительного и отрицательного опыта.

В 2013 году в ПАО «КАМАЗ» разработана и внедрена система «1С: Согласование договоров и проверка контрагентов», которая позволила автоматизировать проверку контрагентов, процедуру согласования договоров, протоколов согласования цен и платежей в системе казначейского контроля. Т.е. мы добились самого главного – убрали человеческий фактор при подготовке решений. Причем объемы работ гигантские: в 2016-2017гг проверено 6325 чек-листов контрагентов, рассмотрены 19900 договорных документов. Для контроля проведения закупки создано 105 внештатных рабочих групп, утверждено 46 Программ закупок, проведено 1248 закупочных процедур. Без автоматизации процессов это было бы невозможным.

В целях исключения коррупционных рисков заключение договоров в ПАО «КАМАЗ» производится только на основании решений Тендерной комиссии по результатам закупочных процедур, проводимых коллегиально с участием организатора закупки, представителей блоков комплаенс, экономики и безопасности.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что антикоррупционные меры на предприятии - это серьезный и тяжелый труд и это политическая воля руководства, которые в конечном итоге имеют огромный эффект как на финансовые результаты, так и на чистоту имиджа компании.



РАЗДЕЛ 4. РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД



Абелов Петр Оганесович,
заместитель начальника
Управления по вопросам
общественной безопасности
и противодействия коррупции
Администрации Главы
Республики Мордовия

РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ

Важной новеллой Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), вступившего в силу с 1 января 2014 года, является норма, устанавливающая требование к участникам закупки об отсутствии между участником закупки и государственным или муниципальным заказчиком либо, в

соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о контрактной системе, бюджетным учреждением, осуществляющим закупки (далее – заказчиком), конфликта интересов.

В соответствии с федеральным законодательством о контрактной системе в Республике Мордовия принят ряд нормативных правовых актов в сфере закупок, позволяющих минимизировать коррупционные риски и повысить прозрач-

ность проводимых закупочных процедур. Сформирована региональная контрактная система: разработана оптимальная схема централизации закупок; создана региональная информационная система в сфере закупок; проводится мониторинг закупок; осуществляется контроль и аудит в сфере закупок.

Постановлением Правительства Республики Мордовия от 30 декабря 2013 г. № 587 «О мерах по совершенствованию системы закупок в Республике Мордовия» определены:

1. Государственный комитет Республики Мордовия по организации торгов и ценовой политике (далее – Госкомитет) – органом, уполномоченным на осуществление функций по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд Республики Мордовия конкурентными способами, предусмотренными Законом о контрактной системе, в случае если начальная (максимальная) цена контракта превышает сто тысяч рублей, кроме закупок в области дорожной деятельности;

2. ГКУ «Управление автомобильных дорог Республики Мордовия» – уполномоченным учреждением по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в области дорожной деятельности (по разработке и реализации проектов по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту, содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Республики Мордовия и искусственных сооружений для них и других программ в области дорожной деятельности);

3. Министерство экономики Республики Мордовия – уполномоченным органом по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Мордовия.

Контрольные функции возложены на:

- Министерство экономики Республики Мордовия – уполномоченным исполнительным органом государственной власти Республики Мордовия:

- по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики;

- по ведению реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, заключенных для обеспечения нужд Республики Мордовия;

- Министерство финансов Республики Мордовия – уполномоченным исполнительным органом государственной власти Республики Мордовия по внутреннему государственному финансовому контролю.

В целях увеличения открытости и прозрачности закупок разработаны и утверждены:

- правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения государственных нужд Республики Мордовия (постановление Правительства Республики Мордовия от 31 марта 2014 г. № 117);

- порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов для обеспечения нужд Республики Мордовия, а также случаи и условия их применения (постановление Правительства Республики Мордовия от 31 марта 2014 г. № 118);

- случаи осуществления банковского сопровождения контрактов, предметом которых являются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Мордовия (постановление Правительства Республики Мордовия от 2 февраля 2015 г. № 54);

- порядок определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов Республики Мордовия, в том числе подведомственных им казенных учреждений (постановление Правительства Республики Мордовия от 11 сен-



тября 2015 г. № 516);

- требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения нужд Республики Мордовия, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения (постановление Правительства Республики Мордовия от 28 сентября 2015 г. № 552);

- требования к закупаемым государственными органами Республики Мордовия и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) (постановление Правительства Республики Мордовия от 23 ноября 2015 г. № 663);

- порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Мордовия (постановление Правительства Республики Мордовия от 28 декабря 2015 г. № 739);

- порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Мордовия (постановление Правительства Республики Мордовия от 28 декабря 2015 г. № 740);

- методические рекомендации по переходу к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд (распоряжение Правительства Республики Мордовия от 26 мая 2014 г. № 344-Р).

Кроме того, распоряжением Правительства Республики Мордовия от 17 июня 2016 г. № 345-Р в целях предупреждения, оперативного выявления и пресечения нарушений законодательства о контрактной системе на всех стадиях закупочного процесса, а также повышения эффективности закупочной деятельности заказчиков и подведомственных им учреждений, органам исполнительной государственной власти поручено осуществ-

лять ведомственный контроль и направлять материалы проверки, содержащие признаки состава административного правонарушения, в Министерство экономики Республики Мордовия.

В целях оптимизации исполнения Министерством экономики Республики Мордовия функций по проведению согласования осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении закупок для нужд Республики Мордовия и по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего в соответствии с Законом о контрактной системе приказом Министерства экономики Республики Мордовия от 15 июня 2015 г. № 96-П утверждены: состав комиссии министерства и порядок работы по реализации вышеуказанных функций.

Муниципальными образованиями Республики Мордовия аналогично определены:

- муниципальные органы по осуществлению контроля в сфере закупок;

- муниципальные органы по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля в сфере закупок. Также утверждены Порядки осуществления контроля за соблюдением Закона о контрактной системе органами внутреннего муниципального финансового контроля и Порядок осуществления ведомственного контроля. Определены случаи осуществления банковского сопровождения контрактов.

В 2015 году в республике внедрена автоматизированная система управления государственными закупками «WEB-Торги-КС» во взаимодействии с автоматизированной системой «Бюджет-КС», что позволило перейти на электронный доку-

ментооборот, усилить контроль за расходованием бюджетных средств, минимизировать ошибки, обеспечить единообразный подход на всех этапах осуществления закупок и прозрачность закупочного процесса. Автоматизированная система «WEB-Торги-КС» установлена как региональная информационная система в сфере закупок Республики Мордовия (постановление Правительства Республики Мордовия от 30 марта 2015 г. № 162 «О региональной информационной системе в сфере закупок Республики Мордовия»).

Заказчики формируют в ПК «WEB-Торги-КС» планы-графики закупок, в которых указывают планируемые способы определения поставщика, подрядчика, исполнителя, предполагаемые даты проведения закупок, состав и объемы поставок товаров, работ, услуг.

Главные распорядители бюджетных средств согласовывают планы-графики, либо возвращают их на доработку с обязательным указанием причины возврата.

Согласованные планы-графики направляются каждым заказчиком самостоятельно на ЕИС в структурированном виде. Изменения планов-графиков также должны быть согласованы главными распорядителями бюджетных средств.

Далее заказчики формируют предварительную заявку на закупку при помощи ПК «Бюджет-WEB», которая подтверждает наличие (либо отсутствие) денежных средств на счетах заказчиков для обеспечения планируемых закупок. Такого рода взаимодействие двух систем ПК «Бюджет-WEB» и ПК «WEB-Торги-КС» обеспечивает контроль за расходованием бюджетных средств (при отсутствии денежных средств на счетах заказчика, в ПК «WEB-Торги-КС» технической возможности создать заявку на закупку не имеется).

После предварительной подготовки заказчик формирует заявку на закупку, которая также должна быть согласована с главным распорядителем бюджетных

средств, и затем направляется в уполномоченный орган, который осуществляет определение поставщика (подрядчика, исполнителя).

В ПК «WEB-Торги-КС» предусмотрена техническая возможность для проведения совместных закупок. В этом случае формируется сводная заявка на закупку инициатором совместных закупок (из числа заказчиков, ответственных за формирование сводной заявки на закупку).

Для обеспечения единообразного подхода на этапах осуществления закупок в настоящее время ведется работа по подготовке типовых контрактов и типовых технических заданий по номенклатуре закупаемой заказчиками Республики Мордовия продукции для подгрузки в ПК «WEB-Торги-КС». В дальнейшем утвержденные типовые технические задания будут носить обязательный характер при закупках подведомственных учреждений.

В целях принятия дополнительных мер по совершенствованию системы централизованных закупок в Республике Мордовия распоряжением Правительства Республики Мордовия от 6 мая 2016г. № 257-Р утвержден План мероприятий по проведению совместных конкурсов (аукционов) по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Мордовия. Одним из мероприятий Плана предусмотрена реализация проекта по подключению муниципальных заказчиков к автоматизированной региональной информационной системе в сфере закупок, в т.ч. объявление закупки.

За 2016 год Госкомитетом Республики Мордовия по организации торгов и ценовой политике (далее – Госкомитет) подведены итоги по 3417 закупкам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Республики Мордовия на общую сумму 16292,1 млн. рублей, по результатам которых подлежат к заключению 3113 контрактов на сумму 9261,5 млн. рублей.

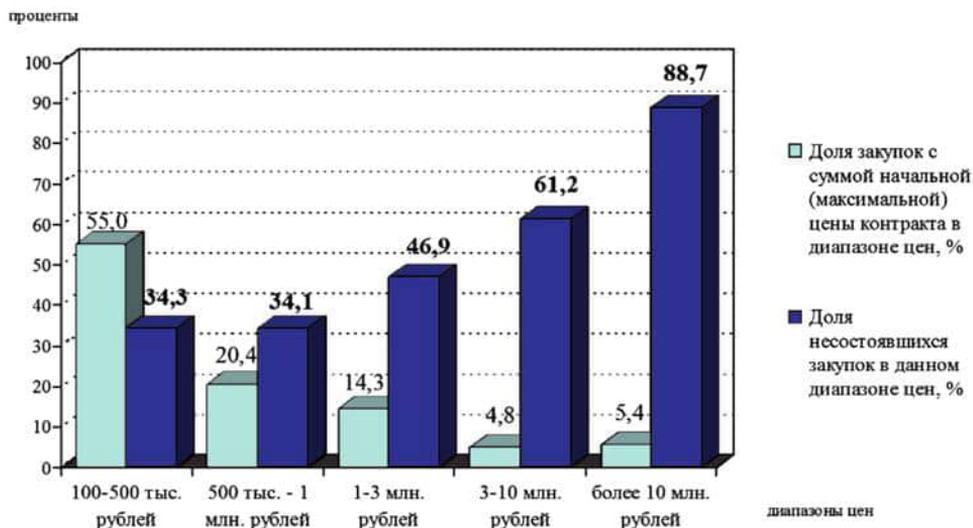


Рисунок 1 – Доля несостоявшихся закупок в зависимости от начальной (максимальной) цены контракта за 2016 год

Существенную долю в общем объеме процедур (83,6%) составляют крупные закупки с ценой контракта свыше 10 млн. рублей – 186 закупок на общую сумму 13 615,0 млн. рублей. По результатам крупных закупок подлежит к заключению 104 контракта на общую сумму 7038,3 млн. рублей.

За анализируемый период экономия бюджетных средств по крупным закупкам сложилась в размере 43,5 млн. рублей, что в относительном выражении составляет 0,6%, тогда как по закупкам Госкомитета в целом экономия – 346,1 млн. рублей, экономическая эффективность – 3,7%.

Совокупный объем заключенных контрактов, по которым имеется экономия бюджетных средств, составляет 20,9% в общей сумме заключенных контрактов с ценой более 10 млн. рублей, и экономия, сложившаяся в результате данных закупок, составляет 3,0%.

Низкая экономическая эффективность по крупным закупкам обусловлена наличием значительной доли несостоявшихся процедур.

В целом по завершенным процедурам текущего года количество несостоявших-

ся закупок составило 1379 единиц (40,4%) на сумму 13971,5 млн. рублей, из которых «условно» несостоявшиеся (1 участник) составляют 1138 закупок (33,3%) на сумму 7944,4 млн. рублей, а «абсолютно» несостоявшиеся (0 участников) – 241 закупка (7,1%) на сумму 6027,1 млн. рублей.

При детальном анализе несостоявшихся закупок выявлена их зависимость от начальной (максимальной) цены контракта (рисунок 1).

По результатам закупок в ценовых диапазонах «100-500 тыс. рублей» и «500 тыс. – 1 млн. рублей» доля несостоявшихся процедур минимальна (соответственно 34,3% и 34,1%), следовательно «недорогие» закупки наиболее конкурентоспособны.

Пропорционально росту начальной (максимальной) цены контракта увеличивается доля несостоявшихся закупок: среди закупок свыше 10 млн. рублей доля несостоявшихся процедур достигает максимального значения – 88,7% (из 186 проведенных крупных закупок 165 признаны несостоявшимися). В суммовом выражении доля несостоявшихся крупных закупок еще выше – 93,3%

(12 698,1 млн. рублей).

На признание процедуры несостоявшейся непосредственно влияет количество поданных заявок участниками закупок. Так, количество поставщиков (подрядчиков, исполнителей), участвующих в крупных закупках в течение 2016 года, составило 158 единиц, коэффициент участия (среднее количество участников закупок) составил 0,85 единицы на каждую объявленную процедуру, тогда как общий коэффициент участия по закупкам Госкомитета в целом – 2,86 участника на одну закупку.

Таким образом, основная часть крупных контрактов заключается по результатам несостоявшихся процедур с единственным участником по начальной (максимальной) цене, с отсутствием экономической эффективности. Количество таких контрактов за текущий год составило 58 единиц (55,8% в общем количестве заключенных крупных контрактов), общая сумма – 5 565,8 млн. рублей (79,1% от совокупной суммы крупных контрактов).

Кроме высокой доли закупок с отсутствием конкуренции (1 участник), для закупок с ценой контракта свыше 10 млн. рублей характерно значительное количество нерезультативных процедур (закупки, признанные несостоявшимися из-за отсутствия заявок, и отмененные закупки). В анализируемом периоде из общего количества крупных закупок по причине отсутствия заявок контракты не заключены по результатам 98 процедур (52,7% от общего количества крупных закупок) на общую сумму 5937,9 млн. рублей, 4 закупки на сумму 595,3 млн. рублей отменены заказчиком.

С целью исключения возникновения личной заинтересованности и конфликта интересов у членов закупочной комиссии, Управлением по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции Администрации Главы Республики Мордовия инициировано заполнение со-

ответствующей декларации, которая в последующем приобщается к материалам закупки.

В соответствии с возложенными полномочиями Министерство экономики Республики Мордовия осуществляет контроль в сфере закупок.

Так, в течение 2016 года проведено 11 плановых проверок за соблюдением заказчиками, контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок и их членами, уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями, специализированными организациями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в соответствии с планами проверок, утвержденными приказами Министерства экономики Республики Мордовия. Осуществлены проверки 7 органов исполнительной власти Республики Мордовия, 3 образовательных учреждений и 1 учреждение культуры. Также проведены 4 внеплановые проверки.

По результатам проведенных проверок возбуждено 24 дела об административных правонарушениях, при их рассмотрении которых вынесено 24 постановления, в том числе:

4 постановления о наложении административных штрафов (по ч. 1 ст. 7.29, ч. 1.4 ст. 7.30, ч. 3 ст. 7.30 КоАП РФ);

18 постановлений, в соответствии с которыми должностные лица признаны виновными в совершении нарушений и им вынесены устные замечания в связи с малозначительностью;

2 постановления о прекращении производства по делу в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

В рамках статьи 29.13 КоАП РФ по результатам рассмотрения дел направлено 14 представлений об устранении при-



чин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Согласование заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, осуществлялось Министерством экономики Республики Мордовия в установленные законодательством сроки.

Всего за 2016 год рассмотрено и согласовано 45 обращений о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по несостоявшимся закупкам и 92 уведомления о заключении государственных контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Министерством финансов Республики Мордовия при осуществлении внутреннего финансового контроля в 2016 г. также проведено 11 плановых проверок. Внеплановые проверки не осуществлялись.

Основные нарушения, выявленные в ходе проверок:

- нарушение порядка приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги;

- приемка товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, не соответствующих условиям контракта;

- неприменения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

- неразмещение (или размещение с нарушением) отчета об объеме закупок у субъектов МП и СОНКО за отчетный период в единой информационной системе в сфере закупок;

- заключение контракта без размеще-

ния извещения (или нарушение срока размещения извещения) о проведении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

- несвоевременное представление информации (документов) о заключении (исполнении) госконтракта в Казначейство (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра контрактов, заключенных заказчиками, подлежащих включению в такие реестры контрактов) (позднее 3-х рабочих дней);

- изменение заказчиком существенных условий контракта на стадии его исполнения.

Активная работа по выявлению нарушений Закона о контрактной системе проводится Управлением ФАС по Республике Мордовия. В 2016 году к административной ответственности привлечено 35 государственных гражданских служащих Республики Мордовия, в том числе:

- 3 государственных гражданских служащих по ч.4.2 ст. 7.30 КоАП РФ;

(Так, например, при проведении электронного аукциона №0109200002415000172 на закупку автомобилей «Скорой медицинской помощи» класса «В» в разделе 2 Техническое задание аукционной документации указано, что боковая дверь салона АСМП должна быть распашная, формованная, пластиковая.

Согласно требованиям, установленным Техническим регламентом таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колесных транспортных средств», боковая дверь салона АСМП может быть распашной или сдвижной и должна иметь стопорное устройство, фиксирующее ее в открытом и закрытом положениях. Соответственно, боковая дверь в салоне автомобиля скорой медицинской помощи может быть как распашной, так и сдвижной. При этом тип боковой двери не влияет на функциональное качество товара, но вместе с тем влечет ограничение предло-

жений эквивалентных товаров.

На заседании Комиссии представителем Заказчика не было доказано, что наличие боковой распашной двери салона АСМП существенно влияет на функциональные качества товара, а также не было представлено обоснование потребности Заказчика, которой удовлетворяет исключительно распашная дверь салона АСМП, в связи с чем довод жалобы в части сокращения количества участников закупки путем включения в техническое задание характеристики боковой двери салона АСМП признан обоснованным.

Кроме того, в результате осуществления в соответствии с пунктом 2 части 15 статьи 99 Закона о контрактной системе внеплановой проверки Комиссия установила следующее:

Согласно п.1 ч.1 ст.33 Закона о контрактной системе в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя.

Согласно п.1 Раздела 2 Техническое задание аукционной документации Заказчика установлено требование к стране происхождения товара «Страна происхождения – Россия или эквивалент», что является нарушением п.1 ч.1 ст.33 Закона о контрактной системе.

Лицо, утвердившее документацию с вышеуказанными нарушениями, привлечено к адм. ответственности по ч. 4.2 ст.7.30 КоАП РФ);

- 2 государственных гражданских служащих по ч.2.1 ст. 7.30 КоАП РФ;

(Так, например, при проведении открытого конкурса № 0109200002415001694 на выполнение работ по разработке проектной и рабочей документации по объекту: «Хирургический корпус на 230 коек ГБУЗ РМ «Детская республиканская клиничес-

кая больница Республики Мордовия» при рассмотрении жалобы Комиссией Мордовского УФАС России установлено, что протокол рассмотрения и оценки заявок не содержит предложений участников относительно объекта закупки, что является нарушением части 12 статьи 53 Закона о контрактной системе.

За вышеуказанное нарушение требований к содержанию протокола, составленного в ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) членам комиссии объявлено устное замечание.)

- 2 государственных гражданских служащих по ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ;

- 1 государственный гражданский служащий по ч.4.1 ст. 7.30 КоАП РФ;

- 27 государственных гражданских служащих по ч.2 ст. 7.30 КоАП РФ.

Кроме того, в рамках реализации антикоррупционных стандартов, в соответствии с рекомендациями аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе откорректированы правовые акты, регулирующие деятельность комиссий в коррупционном сферах, путем включения в их составы лиц, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Так в целях предупреждения возможных коррупционных проявлений и исключения возможной связи с участниками государственных закупок в состав комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд суммой свыше 10 млн. руб. включен сотрудник Управления по вопросам общественной безопасности и противодействия коррупции Администрации Главы Республики Мордовия. С участием указанных лиц в настоящее время проходят заседания комиссий по приемке выполненных работ по капитальному и текущему ремонту дорог, многоквартирных жилых домов и объектов социальной сферы.



Багаутдинов Флер Нуретдинович,
доктор юридических наук,
заведующий кафедрой
прокурорского надзора
за исполнением законов
в оперативно-розыскной
деятельности и участия прокурора
в уголовном судопроизводстве
Казанского юридического
института (филиала) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

ПРОБЛЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В самом общем понимании антикоррупционный стандарт предполагает установление требований к поведению, деятельности отдельных категорий лиц, тех или иных участников общественных отношений, той или иной сферы деятельности.

Так как к ответственности за административные правонарушения привлекаются и юридические лица, в частности, за коррупционные правонарушения, соответственно правомерна постановка вопроса об антикоррупционных стандартах применительно к деятельности юридических лиц.

В п. 5 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ среди мер по профилактике коррупции названо и введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции.

Частью 1 ст. 13.3 указанного Закона установлена обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. В части 2 данной статьи приводится перечень мер по предупреждению коррупции, принимаемых в организации, это:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов. Данный перечень мер носит пример-

ный и рекомендательный характер.

Министерство труда и социальной защиты РФ 8 ноября 2013 г. утвердило методические рекомендации по разработке и принятию организационных мер по предупреждению и противодействию коррупции. Их целью объявлено формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях. При этом в качестве важного элемента работы по предупреждению коррупции указано внедрение антикоррупционных стандартов поведения работников организации.

Принятие различных антикоррупционных стандартов, кодексов этики, правил поведения вовсе не означает, что коррупции в организации поставлен надежный заслон. Эти документы в основном носят формальный характер, приняты ради того, чтобы отчитаться о проводимой работе.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О противодействии коррупции» в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

Статья 19.28 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за незаконные передачу, предложение или

обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Введение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статьи 19.28 явилось необходимой мерой по законодательному обеспечению неотвратимости административного наказания юридических лиц за отсутствие с их стороны надзора или контроля, что делает возможным совершение физическим лицом незаконного вознаграждения от имени или интересах данного юридического лица.

Согласно ст.1.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. В соответствии со ст.2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для



соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были предприняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях и определениях никогда не ставил под сомнение саму возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности, признавая ее допустимым средством борьбы с административными правонарушениями, и в то же время всегда отмечал, что положения части 2 статьи 2.1 КоАП РФ и статьи 1.5 КоАП РФ направлены на обеспечение действия презумпции невиновности и имеют целью исключить возможность привлечения юридических лиц к административной ответственности при отсутствии их вины.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривал вопросы конституционности отдельных положений законодательства об административной ответственности юридических лиц в различных сферах правоотношений. В частности, применительно к таможенным правоотношениям Конституционный Суд Российской Федерации указал, что при исполнении субъектом этих правоотношений своих публично-правовых обязанностей на нем лежит забота о выборе контрагента и обеспечении последним принятых обязательств любыми законными способами; при этом он отвечает за неисполнение публичных обязанностей, связанных, в том числе с действиями (бездействием) контрагентов, что не исключает в дальнейшем возможность восстановления имущественных прав привлеченного к ответственности субъекта таможенных отношений путем предъявления иска к контрагенту, действия (бездействие) которого повлекли наложение взыскания (Постановление от 27 апреля 2001 года № 7-П).

В другом случае ЗАО «Орлэкс» в жалобе в Конституционный Суд РФ утверж-

дало, что оспариваемые положения ФЗ №173 от 10 декабря 2003 г. «О валютном регулировании и валютном контроле» содержат неопределенность в том, какие конкретно меры являются достаточными для соблюдения продавцом-резидентом установленной законом обязанности по обеспечению получения от контрагента по договору иностранной валюты. Как указал в этой связи Конституционный Суд РФ, оспариваемые ЗАО «Орлэкс» законоположения, которые во взаимосвязи с другими нормами законодательства об административных правонарушениях предполагают наличие вины юридического лица для привлечения его к административной ответственности за нарушение правил валютного регулирования, выразившейся в непринятии необходимых, разумных и достаточных мер для обеспечения репатриации (возвращения) валютной выручки на каждой стадии (подготовки, заключения, исполнения) договора и взыскания задолженности, не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Установление того, имелась ли у юридического лица возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и были ли приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, а также проверка фактов, свидетельствующих о наличии его вины или ее отсутствии, связаны с исследованием обстоятельств дела, является прерогативой судов общей и арбитражной юрисдикции.

Юридическое лицо может быть освобождено от административной ответственности, если докажет отсутствие его вины, например, в силу наличия чрезвычайных обстоятельств, других непредвиденных, непреодолимых препятствий, находящихся вне контроля юридического лица, повлекших совершение вменяемого правонарушения.

Действующее законодательство допускает возможность привлечения к ад-

министративной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ юридическое лицо и в тех случаях, когда исполнительные органы юридического лица своевременно сообщили о незаконном вознаграждении в правоохранительные органы, и даже тогда, когда в отношении руководителей, представителей юридического лица имело место вымогательства со стороны, например, чиновника. Это вызывает наибольшее непонимание среди руководителей предприятий. Они говорят: «Мы же сами сообщили о даче взятки. С нашей помощью взяткополучатель был задержан. Более того, следствием доказано, что имело место вымогательство взятки, и мы были в безвыходном положении, поэтому дали взятку». Указанные доводы, безусловно, заслуживают внимания, и ст. 19.28 КоАП РФ нуждается в совершенствовании.

Для привлечения юридического лица к административной ответственности необходимо доказать факт совершения им административного правонарушения, установить наличие состава проступка, который включает в себя следующие элементы: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

При определении виновности юридического лица в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, необходимо установить, соблюдало ли юридическое лицо установленные законом правила поведения, предусмотренные Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в том числе обязанность организации разрабатывать и принимать меры по предупреждению нарушений в сфере противодействия коррупции, предусмотренные ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». К бездействию юридического лица можно отнести отсутствие разработки и внедрения в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации в сфере противодействия коррупции,

в том числе непринятие локальных норм, регулирующих служебное поведение работников организации.

Правильный подбор и расстановка кадров, допуск к полномочиям, контроль за деятельностью работников – это также является проявлением разумной осмотрительности лица, направленной на обеспечение его деятельности [1].

Для определения вины юридического лица надлежит установить или опровергнуть факт принятия юридическим лицом всех зависящих от него мер по недопущению передачи, предложения или обещания в его интересах физическим лицом каких-либо материальных благ.

Для признания вины юридического лица необходимо доказать, что физическое лицо, совершившее коррупционное преступление, действовало в интересах юридического лица.

В юридической литературе обосновано отмечается, что «физическое лицо, совершившее противоправное деяние, может занимать какую-

либо должность в юридическом лице или в органе управления

юридического лица, быть его собственником или одним из собственников, иметь личную заинтересованность в делах юридического лица, не будучи формально связанным с ним» [2].

При рассмотрении административных дел по ст. 19.28 КоАП представители юридических лиц часто выдвигают доводы о том, что они не были осведомлены о действиях физического лица, который передал незаконное вознаграждение, что этого ему никто не поручал, об этом его никто не просил, и вообще он действовал по собственной инициативе. В подавляющем большинстве случаев суды отклоняли эти доводы как надуманные. Действительно, не пойдет ведь человек просто так передавать деньги чиновнику в интересах какого-то предприятия.

Но в отдельных случаях суды принимали на веру подобные оправдания. На-



пример, в Перми у одного ООО из игрового клуба изъяли игровые автоматы. Директор ООО рассказал о случившемся своему знакомому А., и якобы ни о чем его не просил. Но А., видимо, человек отзывчивый, не говоря ни слова директору ООО, решил ему помочь. А. нашел сотрудника полиции, который занимался этим делом, и дал ему взятку в 20 тысяч рублей, чтобы тот вернул игровые автоматы. А. задержали, возбудили уголовное дело и осудили за покушение на дачу взятки.

Затем на ООО возбудили административное производство по ст. 19.28 КоАП РФ. И директор ООО, и А. твердили одно и то же – никто не просил А. давать взятку. И суд поверил в это, указав в решении: А. совершил свои действия единолично, являясь одновременно и организатором, и исполнителем преступления, в преступный сговор ни с кем из сотрудников или учредителей ООО не вступал, своим преступным замыслом не делился. Соответственно суд прекратил административное производство в отношении ООО по ст. 19.28 КоАП РФ, указав, что сотрудники и учредители ООО не знали о намерениях А. и поэтому юридическое лицо не может нести ответственности. Данное решение суда о невинности юридического лица представляется спорным и неубедительным. Сложно поверить в то, что А. по своей инициативе пошел передавать взятку, по сути, рискуя своей свободой.

По другому административному делу юридическое лицо, утверждая о своей невинности, указывало на то, что физическое лицо, которое передавало незаконное вознаграждение, никакого отношения к ООО не имеет, общество его не уполномочивало на какие-либо действия в интересах ООО, доверенности ему не выдавало. Между тем в ходе расследования уголовного дела и рассмотрении уголовного дела, а также рассмотрения административного дела установлено, что незаконное вознаграждение от имени юридического лица передал человек, который хотя

формально не имеет отношения к ООО, не работает в нем, доверенности не имеет, но он является мужем директора этого общества! Мужчина пояснил, что хотел помочь жене, которая как директор ООО занималась предпринимательской деятельностью. В итоге суд обоснованно привлек ООО к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ.

Привлечение юридического лица к административной ответственности за коррупционные правонарушения должно повлечь за собой не только наложение административного штрафа. Необходимо предусмотреть и другие меры в отношении данного юридического лица. Например, наличие административного наказания за коррупционные правонарушения, тем более неисполненного штрафа, должно учитываться при решении вопросов о допуске предприятия к осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, исполнению государственного оборонного заказа. Нечистоплотные юридические лица, которых наказали за подкуп должностных лиц, нельзя допускать к государственным контрактам, государственным заказам. Данное обстоятельство должно учитываться и при предоставлении им различных субсидий, кредитов, займов за счет государственных, бюджетных средств.

Например, по европейскому законодательству компания, осужденная за коррупционные преступления, за действия обманного характера, коррупцию или отмывание доходов, лишается права участвовать в публичных контрактах внутри Евросоюза.

В этой связи встает важный вопрос: а кто должен вести учет, реестр привлеченных к административной ответственности юридических лиц – и не только за коррупционные правонарушения, а в целом. Налоговая служба привлекает к административной ответственности за налоговые правонарушения, УФАС – за наруше-

ния антимонопольного законодательства, Росприроднадзор и Министерство экологии – за экологические правонарушения и т.д. Множество государственных органов привлекают юридические лица к административной ответственности. Эти дела рассматриваются в судах и других органах. Каждый орган ведет свой учет, по своей категории административных дел. А в целом полной информационной базы по юридическим лицам, привлеченным к административной ответственности, ни в каком органе нет. МВД этим не занимается.

Этот вопрос сегодня приобретает особое значение. Используя личные связи руководителей, юридические лица получают выгодные контракты и заказы. При этом какая-либо серьезная проверка в отношении них не проводится. А если бы была соответствующая база, то вся административная история данного юридического лица проявилась бы.

Кто должен вести такой единый учет административной статистики в отношении юридических лиц? Безусловно, что это должен быть государственный орган, либо подразделение государственного органа. Наиболее оптимальным представляется поручение этой работы Министерству юстиции Республики Татарстан, с тем, чтобы оно разработало механизм сбора всей информации от различных органов, создало необходимую программу и соответствующую информационную базу. Ведь, в конечном счете, эта база будет действовать в интересах всей республики, способствовать улучшению инвестиционной привлекательности Татарстана и по-

может не пустить сомнительные фирмы к государственным контрактам и заказам.

Отдельные элементы учета и контроля над недобросовестностью поведения юридических лиц в законодательстве и на практике имеются. Например, в соответствии с федеральными законами №44 и 223 Федеральная антимонопольная служба РФ ведет реестр недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей, т.е. тех организаций, которые сорвали контракты для государственных или муниципальных нужд, некачественно их исполнили, а также реестр недобросовестных участников аукционов по продаже земельных участков. Эти реестры размещены на портале «Закупка».

Предлагаем также ввести реестр юридических лиц (с указанием и их руководителей), привлеченных к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений по каждому региону в отдельности и в целом по Российской Федерации с возложением ведения такого реестра на органы прокуратуры.

Небольшой опыт в этом направлении имеется. Так, в Алтайском крае по инициативе прокуратуры области составлен реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за коррупционные правонарушения. Указанный реестр размещен на сайтах прокуратуры Алтайского края и Алтайской торгово-промышленной палаты. Данная информация находится в открытом доступе и может быть использована, в частности, другими юридическими лицами – при заключении договоров и т.д.

Библиографический список

1. Бычкова А.А. Проблемы доказывания вины по делам об административных правонарушениях (в таможенном деле) // Таможенное дело. 2010. №2. С. 16-20.
2. Зырянов С.М., Цирин А.М. Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82-90.



Бурганова Г.В.,
ассистент кафедры уголовного
процесса и криминалистики
Казанского (Приволжского)
федерального университета



Фатхутдинова А.С.,
преподаватель социально-
правовых дисциплин
Казанского техникума
информационных
технологий и связи

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация. В настоящей статье показаны основные этапы формирования антикоррупционного законодательства России в сфере государственных закупок, рассмотрено ее сегодняшнее состояние, обсуждены и высказаны предложения по некоторым проблемам правоприменения в этом сегменте экономики.

Ключевые слова. Коррупция, государственные закупки, Федеральные законы, коррупционные схемы, Уголовный

кодекс, статья 159.

Сфера закупок для государственных и муниципальных нужд в последние два десятилетия стала наиболее реформируемой в правовой и экономической деятельности современного Российского государства.

Это обусловлено в первую очередь тем, что государственные закупки имеют системный характер и в этой сфере ежегодно реализуется товаров, работ и услуг

на сумму более 6 триллионов рублей.

При этом по оценкам экспертов и предпринимателей государственные закупки являются самой коррумпированной сферой в России. Президентом РФ В.В. Путиным государственные закупки были названы «настоящей «питательной зоной» для коррупции» [1].

Борьба с коррупцией в области государственных закупок является одним из национальных приоритетов, однако она чрезвычайно затруднена сложностью и неоднозначностью самого предмета закупок, который охватывает множество различных товаров и ситуаций.

Одной из главных причин высокой коррупции в сфере госзакупок называли несовершенство действующего законодательства в этой области и отсутствие эффективного механизма контроля над действиями должностных лиц, заказчиков и исполнителей госзакупок.

Однако, с принятием Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 можно считать, что в области государственных закупок в настоящее время сформирована достаточно современная система антикоррупционных стандартов.

В своей основе она базируется на принятых законах «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ, «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ и утвержденного Указом Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

Законодательная база, регулирующая непосредственно процесс госзакупок за период существования современной России претерпела существенное развитие.

Одним из первых нормативно-правовых актов, регулирующих закупочную деятельность, считается Закон РФ от 28 мая 1992 г. N 2859-1 «О поставках про-

дукции и товаров для государственных нужд»[2]. В этом Законе были заложены основы новых принципов организации государственных закупок на добровольной и конкурсной основе.

Федеральный закон № 60-ФЗ принятый 13 декабря 1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» предусматривал применение контрактной (договорной) формы выполнения государственных закупок не только для товаров, но и для работ и услуг для федеральных государственных нужд [3].

В дальнейшем реформирование правил и практики государственных закупок все больше укреплялись подходы, предусматривающие переход от административных методов регулирования к договорным (контрактным) формам организации и исполнения государственных заказов. Это совершенно отчетливо отразилось в принятом Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [4]. Установившаяся в соответствии с 94-ФЗ система выполнения государственных закупок была несомненным шагом вперед, однако она

имела достаточно много недостатков, недоработок, «дыр» и «лазеек». Они позволяли на стадии проведения конкурсных процедур и выбора подрядчиков успешно отсеивать «чужих», нежелательных поставщиков и заключать контракт с «нужной» фирмой.

При этом 94-ФЗ не позволял контролировать своим действием стадию планирования закупок, обоснования цен, бюджетов и качество исполнения заказов, что также открывало многочисленные возможности для коррупционных нару-



шений.

Федеральный закон № 223-ФЗ принятой 18 июля 2011 г. «О закупках товаров, работ и услуг отдельными юридическими лицами» [5] значительно расширил и конкретизировал перечень субъектов государственных закупок, инициировал появление новых правил контроля а также обязал государственных заказчиков проводить закупки и у субъектов малого предпринимательства.

С 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [6].

В принятом законе в закупочную деятельность были внесены значительные изменения, учитывающие негативный опыт и недоработки предыдущего законодательства.

44-ФЗ по своим целям, в первую очередь, призван обеспечивать прозрачность, открытость и доступность государственных закупок. Однако совершенно очевидно, что главным его назначением является снижение и исключение возможностей коррупционных проявлений в сфере госзакупок. Учитывая новизну и масштабность этого закона его можно поставить в центр антикоррупционной системы, сформированной в настоящее время в сфере госзакупок в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В законе появился целый ряд новых норм. Так в 44-ФЗ впервые прописаны новые алгоритмы определения цены контракта, способов определения поставщиков, проведения аукционов исключительно в электронной форме, приемки заказчиком поставленного товара или

выполненных работ. Закон обязал заказчиков не менее 15% объема закупок, осуществлять у субъектов малого и среднего предпринимательства.

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ процессы планирования и регулирования стали охватывать закупки уже от этапа обоснования и принятия решения о закупке до этапа исполнения заказа.

Все закупки планируются заранее, путем формирования и утверждения планов графиков и планов-закупок. В планах закупок должны определяться цели и объекты осуществления закупок, сроки (периодичность) их осуществления и объемы финансирования.

Также законодательство теперь обязывает Заказчиков обосновывать все закупки, включенные в план и план-график закупок (ч. 1 ст. 18 Закона N 44-ФЗ).

Для усиления контроля над ходом закупок в течение всего срока действия контрактов в ноябре 2015 г. Постановлением Правительства РФ № 1193 утверждены новые «Правила осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которыми дополнительно регламентируются процедуры контроля, позволяющие оценить степень достижения целей закупок и их обоснованности.

Антикоррупционная политика в сфере госзакупок, наряду с принятием федеральных законов значительно расширилась и в результате разработки и принятия многочисленные подзаконных актов, ведомственных, отраслевых и территориальных программ и регламентов по противодействию коррупции.

В этой связи некоторые специалисты и эксперты отмечают, что антикоррупционное законодательство в сфере госзаку-

пок стало очень сложным для его исполнения.

Авторам также представляется, что некоторые законодательские усилия на фронте антикоррупционной борьбы в госзакупках становятся уже чрезмерными. В настоящее время государственные закупки настолько плотно обставлены частоколом законодательных преград и контроля, что начинают сковывать предпринимательскую инициативу, возможности руководителей в принятии оперативных и оригинальных хозяйственных решений и маневров, что может негативно отразиться на темпах роста объемов промышленного производства в стране в целом. Особенно это чувствуется в среде малого и среднего бизнеса, участвующего в госзакупках, который сегодня уже тяготеет от обилия необходимых бумаг, документов, требований и заорганизованности процедур проведения конкурсов при осуществлении государственных закупок даже на небольшие суммы. Предприниматели убеждены, что побороть зло в виде коррупции в данном сегменте, поможет не усложнение процедур закупки, а внедрение и распространение электронных процедур и систем, в том числе систем фото и видео фиксации, разработка и внедрение реестров товаров и услуг. То есть всего того, что будет сводить до минимума влияние на результат закупок человеческого фактора.

Вызывает некоторую тревогу и развивающиеся одновременно с разработкой новых законодательных инициатив, тенденции к непрерывному ужесточению требований к претендентам и участникам исполнения госзакупок.

В 2016 г. Генеральная прокуратура издала приказ, в котором опубликован план дополнительных мер в борьбе с откатами в сфере госзакупок. В нем так-

же предусматривается дополнительный контроль за аффилированностью заказчика не только с главным исполнителем госзаказа, но и с его субподрядчиками, представление всей информации о субподрядчиках, введение санкций за бездействие заказчика при возникновении претензионных требований в отношении подрядчиков, запрет на заключение с одним субподрядчиком контрактов на объемы работ превышающие 30% всех работ по заказу, введение понятия «конфликт интересов» в отношении госзакупок, запрет на участие в госзакупках лиц, ранее имевших проблемы с законом, а также введение уголовной ответственности за нарушения в сфере госзакупок [7].

Продолжают поступать инициативы об ужесточении законодательства в сфере государственных закупок и со стороны самих законодателей. В [8] сообщается, что в 2016 г. профильный комитет Госдумы РФ подготовил законопроект, разработанный членами фракции «Единая Россия» Ириной Яровой и Михаилом Старшиновым, об ужесточении ответственности за хищения при выполнении госконтрактов. Он предусматривает санкции за хищения при госзакупках на сумму более 6 млн. рублей от 7 до 20 лет колонии, штраф 3-5 млн. рублей и запрет занимать определенные должности в течение 20-ти лет.

Социальные сети на эти инициативы уже отреагировали, отмечая их абсурдность, что в этом случае лицу, совершившему подобное преступление при госзакупках, проще будет физически устранить свидетелей, поскольку санкции за убийство не превышают предлагаемых наказаний. Правда Верховный суд и правительство посчитало предлагаемые санкции слишком суровыми и предложило отправить их на доработку.



По мнению авторов, идти по пути дальнейшего расширения и ужесточения коррупционного законодательства в сфере госзакупок не является перспективным. Более правильным и полезным может стать совершенствование уже действующего законодательства, конкретизация и уточнение его положений и правовых коллизий в соответствии с постоянно поступающими новыми знаниями и опытом. Тем более, что в УК РФ для осуществления такого подхода имеется достаточное количество правовых норм и инструментов.

К числу самых распространенных коррупционных нарушений при осуществлении государственных закупок в настоящее время относят:

Нарушения действующих правил и процедур, связанные с формированием конкурсной документации и выбором «нужного» поставщика:

1. Неравные отношения с потенциальными подрядчиками - участниками торгов;

- Неофициальное общение, консультирование и информирование «нужного» участника торгов, оказание ему помощи в подготовке «правильной» заявки.

2. Наличие в конкурсной документации избыточных или «заказных» требований, отвечающих условиям определенного поставщика;

- Умышленное внесение неточностей в заявках, представляемых в ЕИС (например, смешение букв кириллицы и латиницы);

- Направление «нужным» поставщикам заявки, отличающейся по предлагаемым условиям от других участников конкурса;

- Установление сроков исполнения заказа, устраивающих только заранее подготовленного подрядчика;

- Установление неоправданно низкой цены за выполняемый объем работ, не устраивающей других участников торгов;

- Установление неприемлемой схемы оплаты исполнения госзаказа (например, без авансирования и с большой отсрочкой оплаты.);

Нарушения на этапе оценки результатов конкурсов и выбора поставщика:

- предвзятый подход и толкование критериев оценки заявки в пользу «нужного» поставщика;

- конфликт интересов - родственные отношения руководителя или членов комиссии с поставщиком;

- незаконное заключение договора с единственным поставщиком

- воздействие на членов конкурсной комиссии с целью выбора ими «нужного» поставщика.

- компрометирование конкурентов желаемого поставщика;

Основные схемы коррупционных преступлений при проведении государственных закупок.

1. Получение вознаграждения за содействие в победе на конкурсе и заключении государственного контракта;

2. «Откаты» - получение в личное пользование части выплаченных подрядчику бюджетных средств

3. Присвоение части денежных средств, оплаченных подрядчикам за фактически не выполненные работы (услуги), путем оформления фиктивных актов приемки;

4. Получение части денежных средств, перечисленных подрядчикам за умышленно заниженные объемы и качество выполняемых работ (услуги).

5. Получение денежных средств за работы, которые фактически исполнялись не подрядчиком, а работниками и служ-

бами самого заказчика.

6. Незаконное получение вознаграждения за снижение требований к результатам выполняемых работ при их производстве и приемке.

В существующем законодательстве уже имеются нормы УК РФ, которые применяются к различным видам коррупционных нарушений в сфере государственных закупок.

Статья 204 - коммерческий подкуп.

Статья 285 - злоупотребление должностными полномочиями

Статья 285.1 - нецелевое расходование бюджетных средств.

Статья 286 - превышение должностных полномочий

Статья 289 - незаконное участие в предпринимательской деятельности.

Статья 290 - получение взятки

Статья 291 - дача взятки.

Статья 292 - служебный подлог

Особой популярностью у правоохранителей в борьбе с коррупционными проявлениями в сфере государственных закупок пользуется статья 159 УК РФ (Мошенничество)

Эта «легкоприлепляемая» статья с формулировкой «хищения путем мошенничества» идеально подходит для тех случаев, когда ни следствие, ни суд не хотят разбираться в хитросплетениях сложных коррупционных схем, когда обвинения, к примеру, предъявляются руководителю предприятия или банкиру.

В судебно-следственной практике количество дел, возбуждаемых в настоящее время по этой статье очень велико.

Одновременно по статье 159 либо в силу непрофессионализма правоохранителей либо по ошибке или умышленно допускается достаточно большое количество ошибочных решений и осуждаются невинных людей.

Сотрудников следствия статья 159 привлекает тем, что по ней легко можно сформулировать и обосновать хищения путем мошенничества с особо крупными размерами ущербов и получить тяжкую статью.

Учеными уже не раз отмечалась необходимость пересмотра в статье 159 норм отнесения размеров ущерба, отражающих обычное мошенничество к «значительному», «крупному» и «особо крупному».

Это предложение обусловлено тем, что существующие нормы по размерам ущерба в статье 159 не изменялись и не корректировались с 1996 года. За это время в результате инфляции и многократного падения курса рубля по отношению к мировым валютам, масштаб цен в размерах ущерба изменился почти в 12 раз, усугубля тем самым тяжесть наказания по статье 159.

В этой же связи нельзя не обратить дополнительное внимание еще на один момент. В соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ, который вступил в силу 15.07.2016 года, в статье 159 УК РФ появились новые нормы, предусматривающие более мягкие санкции в отношении квалификации и сроков наказания в сфере предпринимательской деятельности. В этой связи возникает очень серьезная проблема расширения, детализации и корректного отграничения понятия субъекта в «сфере предпринимательской деятельности» на которого распространяются новые нормы в соответствии с п.п. 5,6,7 последней редакции статьи 159 в УК РФ.

Связано это с тем, что в среде правоохранителей устойчиво бытует убеждение, которое они постоянно воплощают на практике, что любые дела по экономическим преступлениям, в которых ус-



матриваются признаки хищения при выполнении заключенных государственных контрактов в том числе в сфере закупок и дела, в которых каким либо образом фигурируют любые бюджетные денежные средства, необходимо квалифицировать по статье 159 как обычное мошенничество.

Даже краткий обзор сложившегося в системе госзакупок законодательства показывает насколько усложнилась реализация антикоррупционных стандартов в системе закупок. На крупных государственных корпорациях и предприятиях уже давно созданы и функционируют специализированные службы, занимающиеся проведением закупок, в которых работают сотрудники, прошедшие специальную подготовку и обучение по организации закупок. Имеется настоятельная необходимость повышения профессиональной квалификации и усиления ответственности и чиновников занимающихся проведением закупок.

По мнению авторов, повышать про-

фессиональную подготовку необходимо и работникам правоохранительной системы, осуществляющим контроль и уголовное преследование в сфере госзакупок. Можно вспомнить, что в правоохранительной системе СССР борьбой с правонарушениями в сфере экономических преступлений занималось специальное подразделение МВД – ОБХСС, которое опиралось на многочисленные штаты высококвалифицированных бухгалтеров, экономистов, экспертов и ревизоров. Сегодня выявлением нарушений и коррупционных преступлений в сложнейшей области государственных закупок занимаются молодые сотрудники подразделений УЭБ и ПК, в обязанности которых часто вменяется раскрытие и банальных краж мобильных телефонов и сложнейших, экономических, коррупционных схем. Это, по мнению авторов, не способствует повышению качества и эффективности правоохранительной деятельности при реализации антикоррупционных стандартов.

Список литературы

1. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию от 12.12. 2012 [электронный ресурс]. URL: <http://президент.рф/transcripts/17118>
2. Закон РФ от 28 мая 1992 г. N 2859-1 “О поставках продукции и товаров для государственных нужд” // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 27. Ст. 1558.
3. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. N 60-ФЗ “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” // СЗ РФ. 1994. N 34. Ст. 3540.
4. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” // СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3105.
5. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ “О закупках товаров, работ и услуг отдельными юридическими лицами” // СЗ РФ. 2011. N 30 (ч. 1). Ст. 4571.
6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” // СЗ РФ. 2013. N 14. Ст. 1652.
7. Источник: <http://ppt.ru/news/136800>
8. Источник: <http://torg94.ru/news/7014.html>

Пигунов Владислав Владимирович,
заместитель руководителя
управления по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений Правительства
Воронежской области



О ПРОФИЛАКТИКЕ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Государственные закупки – это одна из сфер, наиболее подверженных коррупционным правонарушениям.

В статье 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) указывается, что им регулируются отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд «в целях повышения эффективности и результативности закупок, обеспечения гласности и прозрачности процедур таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в данных сферах».

Из перечисленных целей реализации вышеуказанного федерального закона главным, безусловно, является предотвращение коррупции, которая рассматривается в настоящее время как одна из угроз национальной безопасности.

Таким образом, можно сделать вывод,

что Закона № 44-ФЗ принимался для предотвращения хищений и иных злоупотреблений при расходовании бюджетных средств и является одним из элементов антикоррупционной системы, формируемой в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) и Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460.

Эффективность реализации любого нормативного правового акта зависит от многих факторов, начиная от качества самого нормативного акта и его соответствия актуальным публичным потребностям, и кончая профессиональной, грамотной и эффективной работой всех органов исполнительной власти.

При этом следует учитывать, что существенным фактором, влияющим на эффективность деятельности исполнителей, осуществляющих реализацию за-



конодательных актов, ориентирующих их на достижение тех или иных конкретных результатов, всегда являлся контроль со стороны соответствующих инстанций, устанавливающих порядок отчетности, конкретные показатели и критерии оценки деятельности этих исполнителей.

К сожалению, на сегодняшний день нет ни одного государственного органа, который бы по своей основной функции осуществлял контроль над реализацией Закона № 44-ФЗ с учетом его антикоррупционной сущности, систематически и последовательно отслеживал бы оперативную ситуацию в сфере закупок, с целью выявления коррупционных рисков и борьбы с коррупционными проявлениями.

Решением Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области от 23 марта 2017 года создана рабочая группа по профилактике коррупционных проявлений в сфере бюджетных правоотношений и осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, в состав которой вошли представители департамента финансов области – органа осуществляющего внутренний государственный финансовый контроль, контрольного управления правительства области, реализующего полномочия контрольного органа в сфере закупок в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 99 Закона № 44-ФЗ, управления по регулированию контрактной системы в сфере закупок Воронежской области, которое является уполномоченным органом по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для государственных заказчиков Воронежской области, бюджетных учреждений Воронежской области и государственных унитарных предприятий Воронежской области, департамента экономического развития области – уполномоченного органа по осуществлению мониторинга областных государственных программ, 5 исполнительных органов государственной власти, имеющих сеть подведомственных

учреждений и являющихся самыми объемными по финансированию главными распорядителями бюджетных средств. По согласованию - представитель Контрольно-счетной палаты Воронежской области и от общественности представитель региональной общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти».

Председателем рабочей группы назначен руководитель управления, секретарь Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области.

Основной задачей Рабочей группы является выявление факторов, порождающих коррупцию или способствующих ее распространению, в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд Воронежской области и разработка предложений по их устранению, выработка обязательных для исполнения рекомендаций, при осуществлении различных видов закупочной деятельности, направленных на минимизацию коррупционных рисков. К основным видам коррупционных рисков при осуществлении закупок следует отнести:

- обход действующих правил и процедур при определении поставщиков;
- договоры, заключаемые с единственным поставщиком, предоставление отдельным поставщикам льготных условий и пр.;
- ненадлежащие отношения с подрядчиками, поставщиками (неформальные связи, неофициальное общение, устные договоренности);
- скрытое комиссионное вознаграждение заказчика («откат», иные формы поощрения);
- конфликт интересов (получение подарков, принятие услуг в виде поездок на отдых, родственные отношения с поставщиком и пр.);
- предвзятый подход к оценке заявки;
- наличие в извещении избыточных или «заказных» требований, отвечающих условиям определенного поставщика;

- неравное информирование всех потенциальных участников торгов;

- приемка работ или услуг, не отвечающих существующим стандартам.

- повестка Рабочей группы, протокол

Рабочая группа в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет изучение материалов и подготовку аналитической информации по вопросам профилактики коррупционных проявлений в сфере бюджетных правоотношений и осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд предлагаемых к рассмотрению на Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области.

Решения Рабочей группы, содержащие рекомендации по снижению коррупционных рисков и других злоупотреблений в сфере бюджетных правоотношений и осуществления закупок по решению Председателя Комиссии – губернатора области, могут быть рассмотрены на заседании Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Воронежской области.

В рамках Закона № 44-ФЗ предусмотрен ряд мер, направленных на снижение коррупционных рисков и других злоупотреблений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а именно:

- предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок (статья 20) - в случае осуществления закупок при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей более 1 млрд. рублей, с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- установлено право на осуществление общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (статья 102);

- установлен запрет на членство в комиссиях по осуществлению закупок лиц,

заинтересованных в результатах процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (статья 39);

- предусмотрена возможность в судебном порядке признания недействительным контракта, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность заключается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя или третьих лиц. (часть 22 статьи 34);

- установлены требования к экспертам, экспертным организациям, привлекаемым для проведения экспертизы поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги (часть 2 статьи 41).

Потенциальные участники конфликта интересов и запрещенные виды отношений между ними по Закону № 44-ФЗ (см. таблицу 1)

Федеральным законом от 28 декабря 2013 № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» часть 1 ст. 31 «Требования к участникам закупки» Закона № 44-ФЗ дополнена пунктом 9, согласно которому при осуществлении закупки заказчик устанавливает в качестве единого требования к участникам закупки «отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоит в браке с физическими лицами, являющимися:

- выгодоприобретателями,

- единоличным исполнительным ор-



Потенциальные участники конфликта интересов со стороны заказчика	Потенциальные участники конфликта интересов со стороны участника закупки	Запрещенные виды отношений
<ol style="list-style-type: none"> 1. Руководитель заказчика 2. Член комиссии по осуществлению закупок 3. Руководитель контрактной службы заказчика 4. Контрактный управляющий 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Выгодоприобретатели хозяйственного общества 2. Единичный исполнительный орган хозяйственного общества (директор, генеральный директор, управляющий, президент и др.) 3. Члены коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества. 4. Руководитель (директор, генеральный директор) учреждения или унитарного предприятия. 5. Иные органы управления юридических лиц - участников закупки. 6. Физические лица - участники закупок, в т.ч. зарегистрированные в качестве ИП 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Брак. 2. Близкое родство: <ul style="list-style-type: none"> - родственники по прямой восходящей и нисходящей линии (родители и дети, дедушки, бабушки и внуки); - полнородные и неполнородные (имеющие только общих отца или мать) братья и сестры. 3. Отношения усыновитель / усыновленный

таблица 1

ганом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими),

- членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц». При этом под выгодоприобретателями для целей настоящей статьи понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем 10 % голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей 10 % в уставном капитале хозяйственного общества».

Представителю нанимателя рекомендуется вывести должностное лицо из состава комиссии по осуществлению закупок на время проведения конкурсных процедур, в результате которого у него есть личная заинтересованность.

Таким образом, следуя логике законодателя, конфликт интересов возникает между юридическими лицами (заказчиком и исполнителем), но характеризуется наличием родственных отношений между физическими лицами (определенными должностными лицами заказчика, с одной стороны, и должностными лицами исполнителя либо иными выгодоприобретателями - с другой).

Согласно части 2 ст. 10 Закона № 273-ФЗ, главным условием квалификации ситуации в качестве конфликта интересов является не просто наличие личной корыстной заинтересованности, но и обязательно ее влияние или возможность повлиять на надлежащее исполнение должностных обязанностей.

В соответствии с ч.2 ст.11 Закона № 273-ФЗ должностное лицо обязано уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Потенциальные участники конфликта интересов и запрещенные виды отношений между ними по Закону № 273-ФЗ (см. таблицу 2)

Следует отметить, что круг лиц, попадающих под регулирование института конфликта интересов, установленного положениями ст. 10 Закона № 273-ФЗ гораздо шире перечня декларируемого участником закупки в соответствии с нормами ст. 31 Закона № 44-ФЗ.

Потенциальные участники конфликта интересов со стороны заказчика	Потенциальные участники конфликта интересов со стороны участника закупки	Запрещенные виды отношений
Лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (государственные и муниципальные служащие, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, работники государственных и негосударственных организаций)	1. Родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей. 2. Граждане или организации, участвующие в деятельности коммерческой организации или осуществляющие предпринимательскую деятельность, если отдельные функции государственного управления данной организацией либо в соответствующей сфере деятельности входят в должностные обязанности должностного лица.	1. Брак, близкое родство или свойство. 2. Имущественные, корпоративные или иные близкие отношения

таблица 2

Таким образом, конфликт интересов при осуществлении закупок может иметь место не только в отношении лиц, указанных в п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, но и в отношении иного должностного лица (в частности, заместителя руководителя заказчика) при участии его близких родственников или лиц, с которыми он поддерживает неформальные отношения (далее - родственники и иные лица), в деятельности коммерческой организации или осуществление родственниками и иными лицами предпринимательской деятельности, если отдельные функции государственного управления данной организацией либо в соответствующей сфере деятельности входят в его должностные обязанности.

В целях предупреждения конфликтных ситуаций управлением по профилактике коррупционных правонарушений правительства Воронежской области проводится системная работа на основе данных получаемых в информационных системах (например, «Спарк») с должностными лицами органов государственной власти по своевременной подаче ими уведомлений о возможном конфликте интересов и рассмотрению на заседании комиссий по служебной дисциплине и урегулированию конфликта интересов.

Для квалификации ситуаций в качестве конфликта интересов в отношениях противодействия коррупции необходимо установить наличие:

1) личной заинтересованности (прямой или косвенной) в виде возможности получения доходов для себя или третьих

лиц;

2) связь указанных возможных доходов с исполнением должностных обязанностей;

3) влияние или возможность влияния личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции формируются Управления по вопросам противодействия коррупции (далее – Управления), работу которых координируют и контролируют непосредственно Главы регионов.

Деятельность региональных Управлений осуществляется в соответствии с Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (далее - Положение об органе по коррупции).

В целях минимизации в субъектах РФ коррупционных рисков в сфере бюджетных отношений и закупочной деятельности считаем целесообразным внесение изменений в Положение об органе по коррупции в части отнесения к его компетенции полномочий по профилактике коррупционных проявлений и систематический оперативный контроль в сфере закупок по основным видам коррупционных рисков.



РАЗДЕЛ 5. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ КАК СПОСОБ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ, ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МИРОВОЗЗРЕНИЯ И ПОПУЛЯРИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ



Абдыкаримов Оралбай Абдыкаримович,
председатель Общенационального
Движения против коррупции
«Жанару» (Республика Казахстан).

ОБ ОПЫТЕ РАБОТЫ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО ДВИЖЕНИЯ ПРОТИВ КОРРУЦИИ «ЖАНАРУ»

В Казахстане за последние годы выстроена эффективная система противодействия коррупции, в результате чего значительно сокращены административные барьеры, последовательно и системно реализуются принципы верховенства закона и неотвратимости наказания.

Вместе с тем, одним из злободневных вопросов, актуальных для Казахстана, как и для большинства стран мира, является проблема коррупции, которая в различной степени характерна для всех государств.

Недопущение коррупции считается

безусловным приоритетом для успешного социально-экономического развития государства, так как любые проявления коррупции наносят огромный ущерб интересам общества и становятся фактором, сдерживающим экономический рост любой страны.

В глобальном пресс-релизе Transparency International отмечается, что коррупция становится привычной болезнью государственного сектора по всему миру. Ежегодно около 70 процентов из 176 стран в индексе восприятия корруп-

ции (ИВК) набирают ниже 50 баллов.

При этом, главные проблемы Казахстана, по мнению экспертов, находятся в области экономики, и в то же время политические и законодательные реформы оцениваются положительно.

Противодействие коррупции должно носить общенародный характер, а это значит, что успешное применение предупредительных антикоррупционных мер невозможно без поддержки институтов гражданского общества.

Именно с этой целью в декабре 2013 года и было создано и зарегистрировано Республиканское общественное объединение «Общенациональное движение против коррупции «Жаңару», которое объединяет в своих рядах известных и авторитетных людей, депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, представителей госорганов, бизнес-структур, неправительственного сектора, республиканских и местных СМИ, политических партий, ветеранов правоохранительных органов – профессионалов, имеющих большой опыт работы в органах государственного управления, в различных секторах экономики и социальной сферы, а также опыт разработки законопроектов и других нормативных правовых актов.

Кроме Центрального аппарата, дислоцированного в столице Казахстана Астане, созданы и функционируют филиалы во всех 16 регионах страны.

В результате проводимой работы численность нашего объединения достигла около трех тысяч человек.

После создания областных филиалов, мы вышли на новый этап и сегодня в Казахстане действуют уже 62 районных и городских филиалов РОО «ЖАҢАРУ».

В целях реализации своей основной задачи – поддержки инициатив Президента страны Нурсултана Абишевича Назарбаева и консолидации общества по содействию государству в противодействии коррупции наше Движение расширяет сферы деятельности, используя различные фор-

мы работы.

Разрешите мне сегодня поделиться с вами некоторым нашим опытом работы в этом вопросе.

Так, нами подписаны соглашения и меморандумы о взаимном сотрудничестве по противодействию коррупции с акиматами (администрациями) всех 14 областей, и городов республиканского значения Астаны и Алматы, Министерством сельского хозяйства Республики Казахстан, Федерацией профсоюзов Республики Казахстан, Национальной палатой предпринимателей «Атамекен», Национальной компанией «КазАвтоЖол», Республиканским общественным советом по противодействию коррупции партии «Нұр Отан».

При тесном взаимодействии со всеми этими нашими партнерами была создана образовательная служба в Астане с филиалами в регионах, разработаны лекции, проводятся семинары о порядке предоставления государственных услуг, разъясняются вопросы антикоррупционного законодательства, проведен круглый стол с участием депутатов Парламента РК, представителей центральных госорганов, бизнес-сообщества по вопросам правоприменительной практики антикоррупционного законодательства и повышения качества оказания государственных услуг.

По итогам всех этих мероприятий по рассмотренным вопросам были направлены Рекомендации Правительству и уполномоченным государственным органам. И эта работа по расширению взаимодействия с центральными и местными исполнительными органами продолжается, так:

- представители РОО «Жаңару» сегодня избраны в состав общественных советов двух министерств, 12 областей, 47 городов и районов республики. Заместитель Председателя РОО «Жаңару» работает в составе Комиссии по противодействию коррупции Общественного совета по вопросам развития агропромышленного комплекса РК при Министерстве сельского хозяйства, осуществляет экспертизу



проектов нормативных правовых актов на предмет исключения коррупционных рисков;

- наши представители работают в составе Советов по этике Агентства по делам госслужбы и противодействию коррупции во всех регионах страны;

- приняли участие в аналитическом исследовании коррупционных рисков при проведении экспертизы проектов строительства в Республиканском государственном предприятии «Госэкспертиза», по итогам которой наши Рекомендации вошли в принятие нового законодательства в данной сфере;

- в настоящее время наши представители работают по 12 законопроектам в рабочих группах Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилысы Парламента РК.

Отмечу, что совместная деятельность РОО «Жаңару» с госорганами выстраивалась на основании заключенных с ними меморандумов и соглашений.

В настоящее время руководители ряда областных филиалов в составе антикоррупционных мобильных групп региональных Департаментов по делам государственной службы и противодействия коррупции проводят встречи с населением, с трудовыми коллективами, включены и работают в составе комиссий по аттестации государственных служащих.

Ряд филиалов в рамках реализации Плана совместных действий с Министерством сельского хозяйства провели ряд семинаров-совещаний по разъяснению антикоррупционного законодательства, общественные слушания.

Особое внимание уделяется работе с молодежью. Так, на базе Национального аграрного университета Алматинский городской филиал организовал и провел Гражданский форум, по итогам которого было принято обращение студентов университета к молодежи города.

РОО «Жаңару» активно сотрудничает в вопросах противодействия коррупции

с политическими партиями «Нұр Отан», «Ақжол», «Ауыл», Коммунистической народной партией Казахстана, с профсоюзными организациями, Гражданским Альянсом и другими НПО.

В центре и на местах осуществляется прием граждан, организовано рассмотрение письменных обращений в установленном порядке. Это говорит о том, что филиалы «ЖАҢАРУ» узнаваемы, позиционируются как достаточно активная организация, которая внимательно относится к обращениям и принимает по ним эффективные меры, оказывает конкретную помощь.

К примеру, в этом плане интересен опыт Павлодарского областного филиала, который в четырех микрорайонах города создал Центры общественного доверия, на базе которых уже два года проводится прием граждан, оказывается квалифицированная юридическая консультация.

Восточно-Казахстанский областной филиал открыл филиалы Центра общественного доверия при 12 Комитетах местного самоуправления города Усть-Каменогорска.

Надо сказать, что Центры общественного доверия являются эффективным механизмом работы с населением, для организации и проведения общественных слушаний и других мероприятий РОО «Жаңару».

В настоящее время наше Движение участвует в реализации социального проекта «Создание атмосферы нетерпимости к любым проявлениям коррупции и по формированию антикоррупционной культуры в обществе».

Особая роль в информировании населения о проводимой работе и формировании общественного мнения отводится республиканским и региональным СМИ, официальному сайту РОО «Жаңару».

С развитием социальных сетей и других медиа ресурсов всеобщее неприятие должно стать мощным инструментом в

противодействию коррупции.

Достижению этой цели также будут способствовать Конкурсы на лучшую постановку антикоррупционной работы в госорганах, на лучшее антикоррупционное журналистское расследование и лучшие антикоррупционные публикации на республиканском уровне, которые будут проведены по итогам 2017 года.

Большим событием, придающим импульс развитию нашего Движения, стал прием у Президента Республики Казахстан Нурсултана Абишевича Назарбаева в феврале текущего года, в ходе которого я кратко изложил о деятельности нашего Объединения.

Глава государства одобрил наше намерение расширить антикоррупционное Движение, подчеркнул важность активного участия гражданского общества в противодействии коррупции.

В связи с этим нами разработана и утверждена Антикоррупционная Концепция, которая определяет основные направления деятельности на современном этапе, ее реализация будет способствовать повышению уровня доверия населения органам государственной власти и снижению коррумпированности во всех сферах общественных отношений.

Основной акцент нами в данной Концепции сделан на развитии нескольких направлений по предупреждению коррупции.

В частности, через проведение Объединением «Жаңару» кампании по присоединению бизнес структур Казахстана к Глобальному Договору Организации Объединенных Наций, одним из направлений которого является борьба с коррупцией, что на наш взгляд позволит сделать более действенным участие бизнес сообщества в практическом снижении коррупционных вызовов.

Другим важным направлением мы считаем необходимость научно обоснованного подхода к противодействию коррупции, закрепленного в Антикоррупци-

онной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы.

Речь идет о проведении среднего и долгосрочного прогнозирования антикоррупционного развития, основанного на анализе статистики, экономических показателей, мнения экспертов и на социологических исследованиях. Мы считаем, что сегодня очень важен анализ нормотворчества и практики применения изданных правовых актов, в процессе которого проявятся как ошибки, так и нормы, содержащие коррупционные риски.

Воссоздание системы независимой общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, включающей в себя также научный анализ практики применения изданных правовых актов, на наш взгляд, позволит сократить образование коррупционных рисков и в нормотворчестве, и в практической деятельности.

Результаты независимой общественной экспертизы должны быть в обязательном порядке рассмотрены должностными лицами и депутатами при принятии решений.

Кроме того, совместно с Министерством сельского хозяйства объединение «Жаңару» взяло под контроль реализацию Госпрограммы по развитию сельскохозяйственной кооперации, на которую государство выделяет большие субсидии. И это будет конкретная работа нашего Движения по поддержке государственной политики.

Мы понимаем, что не можем охватить все вопросы и не должны расплываться.

Таковы основные направления деятельности в Казахстане Республиканского общественного объединения «Общественное движение против коррупции «Жаңару».

В заключение разрешите пожелать успешной и плодотворной работы данной конференции в выработке новых методов противодействия коррупции.



Бабуркин Сергей Александрович,
доктор политических наук,
профессор, уполномоченный
по правам человека в
Ярославской области



Епархина Ольга Валерьевна,
кандидат политических
наук, доцент кафедры
социологии и политологии
ЯГПУ им. К.Д.Ушинского

ИССЛЕДОВАНИЯ ВОСПРИЯТИЯ КОРРУПЦИИ КАК ОРИЕНТИР ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ

Аннотация: исследования восприятия коррупции необходимо использовать при формировании национальных антикоррупционных стандартов, а также для мониторинга эффективности их реализации. В качестве таких исследований могут привлекаться не только данные общенациональных опросов, но и региональные исследования, проводимые научно-исследовательскими, общественными организациями, а также правозащитными структурами. Возможность использования таких данных показана

на примере исследования, проведенного Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.

Ключевые слова: общественное мнение, антикоррупционные стандарты, восприятие коррупции, коррупционная ситуация.

В настоящее время в мировой практике используются результаты социологических, криминологических, культурно-антропологических и экономических исследований коррупции, которые необходимы для мониторинга интенсивности и

специфики коррупционных проявлений в разных странах, для разработки и совершенствования мер по противодействию коррупции и принятия решений при разработке антикоррупционных стандартов. Чаще всего в этих целях используются данные социологических опросов, включающие в себя опросы населения (фиксируется уровень и интенсивность бытовой коррупции), экспертов и предпринимателей (фиксируется уровень и интенсивность деловой и административной коррупции). Социологические исследования коррупции на региональном уровне проводятся как специализированными органами по противодействию коррупции, так и независимым экспертным сообществом, представителями гражданского общества, заинтересованными в совершенствовании системы антикоррупционных мер. В ходе разработки антикоррупционных стандартов, принятых ООН, ГРЕКО, ОЭСР, активно привлекались данные социологических опросов. В частности, данные опросов общественного мнения и экспертов необходимы для антикоррупционного мониторинга, проводимом на национальном уровне в соответствии со ст.5 и ст.13 Конвенции ООН против коррупции, принятой в 2003 году, и ст. 2 Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятой в Страсбурге в 1999 году, и представляющих собой основу антикоррупционных стандартов для большинства национальных законодательных систем.

В качестве наиболее известных международных организаций, предоставлявших такие данные можно назвать следующие: «Трансперенси Интернэшнл» (ИВК, индекс взятокдателей, БМК), Всемирный Банк (Aggregating Government Indicators, ИКК, Business Environment and Enterprise Performance Survey), Freedom House («Freedom in the World», «Nations in

transit», «Freedom of the Press», «Countries at the Crossroads» и др.), PricewaterhouseCoopers-Kurtzman Group («Индекс не-прозрачности»), Heritage Foundation, ICRG и др.

Практическая полезность таких исследований заключается в следующем:

- позволяют выявить доминирующих инициаторов коррупционного взаимодействия;
- дают возможность определить наиболее коррупциозные сферы и проследить их развитие в динамике;
- позволяют оценить эффективность антикоррупционного просвещения;
- позволяют оценить экономические преимущества коррупционных действий в отличие от законных и способствуют совершенствованию законодательства в данном направлении;
- предоставляют информацию о восприятии коррупции как социокультурного явления, как стандарта поведения;
- позволяют тестировать ситуации на восприятие их населением как коррупционных;
- позволяют тестировать системы антикоррупционных стандартов в целях их сопоставления и оптимизации, а также их отдельных элементов.
- Ограничения в применении данных таких исследований заключаются в следующем:
- исследования общественного мнения ориентированы на получение субъективных оценок действий как коррупционных, что не позволяет фиксировать реальный уровень интенсивности коррупционных взаимодействий;
- исследования предоставляют преимущественно локальные данные,



которые слабо применимы для законотворческой работы;

- ориентированы на сбор информации о населении, его мотивации и стратегиях его поведения в коррупционных ситуациях и не дают информации о стратегиях поведения, мотивации чиновников, госслужащих.

При этом стоит отметить, что необходимо использование как данных, собранных специализированными органами, так и независимыми экспертами. К последним относятся данные, собранные НКО; данные, полученные академическими научными организациями, университетами; данные, представляемые правозащитными структурами.

В качестве примера последнего можно привести исследование, проведенное Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Ярославской области с целью выявления общественного мнения населения региона о влиянии коррупции на реализацию прав и свобод граждан в Ярославской области.

В ходе исследования решались следующие задачи:

- Оценка восприятия коррупции, форм ее проявления, распространенности коррупционных проявлений населением региона
- Изучение механизмов восприятия информации о коррупционных проявлениях в СМИ
- Выявление предпочтительных для населения стратегий борьбы с коррупцией
- Оценка населением эффективности борьбы с коррупцией
- Оценка осведомленности населения о программах антикоррупционного образования в регионе
- Изучение личного опыта участия в коррупционных ситуациях со стороны населения и связанных с этим на-

рушений прав человека.

Предмет исследования – субъективные оценки населения Ярославской области о влиянии коррупции на реализацию прав и свобод человека в регионе. Стандартизированная многоступенчатая стратифицированная выборка с элементами случайного отбора составила 405 человек в возрасте старше 18 лет, проживающих в Ярославской области.

Коррупция входит в число наиболее значимых для жителей области проблем, занимая 2-е место после бедности и роста цен. Проблема стала более актуальна по сравнению с 2011 годом (6-е место в рейтинге).

Опрошенными используются следующие определения коррупции: беззаконие власти (25% опрошенных), слияние власти и криминала (36,3% опрошенных), воровство (33,8% опрошенных), взяточничество (53,8% опрошенных), злоупотребление своим служебным положением (45,9% опрошенных), слабость государства (18% опрошенных) и нарушение прав человека (8,1% опрошенных). В сравнении с 2011 годом, представления населения о формах коррупционного взаимодействия несколько расширились.

Более половины респондентов полагают, что коррупции следует избегать как явления, разрушающего общество, воспринимают коррупцию как необходимость около четверти опрошенных.

Около 40% опрошенных затруднились в оценках интенсивности коррупции в стране, и 41% опрошенных говорят о наличии 2 знакомых, попадавших в коррупционную ситуацию. Около пятой части опрошенных считают, что россияне дают взятки 1-2 раза в год.

Наиболее коррумпированными органами власти опрошенные считают федеральные и региональные законодательные и исполнительные органы, в меньшей степени представляются коррумпирован-

ными региональные и местные органы.

У опрошенных отсутствует устойчивый интерес к антикоррупционной тематике в СМИ; около половины респондентов знакомятся с такой информацией при случае.

Около трети опрошенных в качестве приоритетных стратегий борьбы с коррупцией видят ужесточение наказания и устранение условий, порождающих коррупцию. Рост этих предпочтений составил 1,5-2 раза по сравнению с 2011 годом. В качестве конкретных мер по борьбе с коррупцией люди видят увеличение сроков наказания (свыше половины опрошенных) и его неотвратимость (свыше 40% опрошенных).

Эффективность борьбы с коррупцией в среднем оценивается в 2,1-2,2 балла по 5-балльной шкале; показатели эффективности не изменились с 2011 года. Состав органов власти не влияет на оценку эффективности борьбы с коррупцией.

Опрошенным практически ничего не известно о программах антикоррупционного образования в области: 13% слышали об их существовании.

Около трети опрошенных совершенно не удовлетворены качеством взаимодействия с властью. О необходимости взятки в различных ситуациях контакта с властью заявили почти треть; четверть опрошенных затруднились в определении ее необходимости. Об опыте попадания в коррупционную ситуацию (вне зависимости от ее исхода) заявили свыше половины опрошенных. Половина таких ситуаций возникла при запросе медицинской помощи, столкновении с ГИБДД. В четверти случаев респонденты заявили о вынужденном факте дачи взятки или преподнесения подарка (более половины в 2011 году). Таким образом, можно говорить о существенном изменении коррупционных установок населения.

Каждый десятый опрошенный отка-

зался от дачи взятки из принципа, из-за отсутствия финансовой возможности или имел возможность добиться желаемого иным путем. Менее 1% опрошенных пугает наказание за дачу взятки. Почти в половине коррупционных ситуаций проблема решилась без взятки.

Четверть опрошенных сами инициируют взятку, не доверяя чиновнику, лишь в незначительном числе случаев инициатором становится сам чиновник.

В ходе коррупционного взаимодействия чаще всего возникает угроза ущемления права на личную свободу, образование, собственность, медицинское обслуживание. В трети случаев респондент не фиксирует для себя факт нарушения своих прав, хотя фиксирует саму коррупционную ситуацию.

Более трети опрошенных осведомлены о возможностях защиты своих прав в коррупционной ситуации. Фактически обращались с жалобами в различные инстанции около пятой части опрошенных. В большинстве этих случаев жалоба не имела эффекта. В сравнении с 2011 годом возросла информированность людей о существующих способах контроля над чиновниками, их готовность к антикоррупционному поведению, но, по оценкам опрошенных, не увеличилась эффективность работы правозащитных и антикоррупционных институтов и механизмов.

Таким образом, информация, получаемая в систематических мониторинговых исследованиях регионального характера, соответствует стандартам ст.5, ст.13 Конвенции ООН против коррупции, которые являются основой для создания национальных антикоррупционных стандартов. Опросы общественного мнения, в т.ч. региональные, предоставляют законодателю дополнительную информацию об эффективности антикоррупционных мер и направлениях коррекции национальной нормативной базы.



Габдрахманова Гульнара Закариевна,
заместитель министра образования
и науки Республики Татарстан –
руководитель департамента надзора
и контроля в сфере образования

ВВЕДЕНИЕ ЕДИНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ И СТАНДАРТА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ

1. Единое и преемственное антикоррупционное образование: внедрение элементов антикоррупционного образования в ФГОС общего образования.

Попытки внедрения антикоррупционного образования на всех образовательных уровнях - от дошкольного образования до высшего – как мы видели можно увидеть в практике отдельных образовательных учреждений, в частности, проводятся конкурсы рисунков, беседы, классные часы, тематические встречи, конкурсы различной направленности по антикоррупционной тематике.

Но, если комплексно подходить к решению проблемы, предполагается, что необходимо начинать с включения в федеральные государственные образовательные стандарты (далее - ФГОС) дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, среднего профессионального образования и высшего профессионального образования

по всем направлениям подготовки **элементов популяризации антикоррупционных стандартов поведения.**

В федеральных государственных образовательных стандартах среднего общего образования, утв. Приказом Минобрнауки России от 17 мая 2012 г. N 413, основного общего образования, утв. Приказом Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. N 1897, начального общего образования, утв. Приказом Минобрнауки России от 6 октября 2009 г. N 373, и дошкольного образования, утв. Приказом Минобрнауки России от 17 октября 2013 г. N 1155, **какие-либо элементы популяризации антикоррупционного поведения также отсутствуют.**

Таким образом, очевидна бессистемность в попытках внедрения элементов антикоррупционного поведения в образовательный процесс на уровне федеральных государственных стандартов.

Причем инновации стандартов в целях

реализации проектов антикоррупционного образования могут быть обеспечены только в процессе интеграции в данной части стандартов дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального, высшего профессионального образования по всем направлениям подготовки, учитывая, что ст. 11 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” **устанавливает требование о преемственности основных образовательных программ.**

В качестве одной из институциональной основы развития коррупции является правовая нигилизм населения.

Действительно, большинство населения не знает и не понимает законов, действующих в сфере противодействия коррупции, в том числе бытовой коррупции, некомпетентно в антикоррупционной политике государства и в основах управленческой деятельности. Как показывает правоприменительная деятельность Министерства образования и науки Республики Татарстан, основная часть родителей (законных представителей) обучающихся (воспитанников), сталкивающихся с проявлениями бытовой коррупции в образовательной организации не готово и не желает участвовать в гражданском контроле. Такую ношу на себя возлагает малая доля инициативных граждан, которые либо устали от такой ситуации, либо искренне желают ее изменить.

Как отмечается, современно правосознание российских граждан отличается преемственностью с чертами национального правосознания предшествующих исторических эпох. Нынешние родители это дети 80-90 годов, т.е. периода развала государства, всплеска преступности, развития коррупции. Такие родители росли в такой среде, впитывали ее с пеленок, а, следовательно, воспринимают ее как нормальное явление (Речь идет о бытовой коррупции в сфере образования).

Причина тому, что в России достаточ-

но поздно сформировалось понимание того, что интересы государственного и общественного развития требуют развитого персонального самосознания, без которого немислимо развитие правосознание.

В настоящее время можно говорить о том, что в России в основном созданы правовая и организационная основы противодействия бытовой коррупции в сфере образования.

Исследования показывают, что бытовая коррупция остается одной из серьезных проблем.

Методы эффективной борьбы с бытовой коррупцией должны быть направлены многовекторно, воздействовать на все институциональные основы, и, в первую очередь, должны быть внедрены действенные профилактические меры.

В данном случае необходимо говорить о правовом антикоррупционном образовании, просвещении, воспитании, пропаганде, которые являются взаимообусловленными элементами формирования антикоррупционной среды, и внедрение антикоррупционных стандартов поведения.

Одним из важнейших средств профилактики коррупции является антикоррупционное образование, под которым понимается формирование такого мировоззрения, в котором коррупция вызывает общественное осуждение.

Предлагаю обратиться к положительному советскому опыту.

Например, Наше поколение воспитывалось на успехах красной армии, ее значении, поэтому мы относимся с уважением к ветеранам(совершение преступления или аморального поступка в отношении ветерана ВОВ вызывает реакцию не только со стороны правоохранительных органов, но и всего общества), и формировании негативного отношения, нетерпимости к фашистской идеологии и все, что с ней связано(достаточно вспомнить реакцию населения на бандеровские шествия в Киеве).

Нам необходимо настроить антикор-



рупционное образование так, чтобы мировоззрение к коррупции по степени нетерпимости было не меньше, чем к фашизму, экстремизму, терроризму.

Антикоррупционное образование должно включать развитие правового сознания и гражданской этики, приобретение знаний о механизмах защиты от коррупции. Базовое антикоррупционное образование предполагает воспитание в людях простой нетерпимости и социальной активности. В данном направлении уже заметны определенные успехи. Открытость государственных органов, систем рассмотрения и реагирование обращения граждан позволяют отслеживать и во время пресекать правонарушения, привлекать нарушителей к ответственности.

Статистика.

В 2016 году, по теме коррупции поступило более 752 обращения.

В 2015 году этот показатель составлял 457, в 2014 – 233.

За 4 месяца 2017 года обращений по теме коррупция поступило – 129.

Тенденция роста обращений связана с возросшим доверием населения к государственным органам – люди видят ответную реакцию и конкретные меры.

Доверие так же связано с тем, что все обращения коррупционной направленности рассматриваются с выездом на место.

Кроме того, расширены возможности направления обращения различными способами. Например, посредством ресурса социальных сетей для прямого общения с родителями и официальной группы «ВКонтакте».

Отмечу, что данная возможность достаточно востребована населением.

В 2016 году сайт посетило 24702 человека и не ради праздного любопытства, а это реальные люди у которых были вопросы и они смогли быстро и качественно получить на них ответ.

Темами обращений являются:

- выборы;
- конфликты интересов;
- злоупотребление должностными полномочиями;
- очередность в ДООУ;
- жалобы на отказ в приеме образовательную организацию.

Учитывая изложенное, создана рабочая группа по подготовке проекта документов для внесения инициативы по

включению элементов единых и преемственных антикоррупционного образования в ФГОС всех уровней.

1.1. **Повышение квалификации педагогических работников.**

Также не менее важным является повышения уровня антикоррупционного образования у педагогических работников всех уровней образования.

Слаженная система повышения уровня антикоррупционного образования сформирована в рамках повышения квалификации государственных служащих.

Вопросы антикоррупционного образования освещались в Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утв. Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. N 226.

В частности, подп. “б” п. 1 указанного Национального плана Правительству РФ предписывалось обеспечить в централизованном порядке повышение квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции.

Аналогичное поручение содержится и в подп. “б” п. 1 Национального плана противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы, утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147.

В Государственной программе “Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015-2020 годы”, утвержденной Постановлением Кабинета Министров от 19.07.2014 № 512 предусмотрены мероприятия по повышению квалификации гражданских (муниципальных) служащих Республики Татарстан.

Таким образом, можно констатировать, что федеральные и региональные акты призывают проводить обучение именно лиц, которые в силу своих должностных обязанностей принимает участие в борьбе с коррупцией.

Но, как видно, не предусматривается обязательное антикоррупционное образо-

вание по программам повышения квалификации лиц, которые в силу своей профессии, должностного положения или в связи с исполнением определенных обязанностей могут явиться субъектами коррупционных отношений, **например педагогических работников, медицинских работников.**

Плюсом Государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015 - 2020 годы» является мероприятие по подготовке и внесению в установленном порядке предложений по включению в государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования требований о формировании у обучающихся нетерпимости к коррупционному поведению как компонента профессиональной этики (п. 4.13).

Однако данные меры носят точечный характер.

В отношении образовательных программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки ситуация складывается сложнее. ФГОС здесь отсутствуют.

Однако требования обязательной переподготовки или повышения квалификации по программам антикоррупционного образования могут быть включены в профессиональные стандарты.

В частности, в отношении повышения квалификации педагогических работников механизм установления повышения квалификации по образовательным программам антикоррупционной направленности может выглядеть следующим образом. В ст. 48 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» целесообразно внести дополнение, **согласно которому педагогический работник систематически должен повышать свой профессиональный уровень, в том числе и по программам антикоррупционного образования.**

В профессиональных стандартах «Пе-

дагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)», утв. Приказом Минтруда России от 18 октября 2013 г. N 544н, и «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования», утв. Приказом Минтруда России от 8 сентября 2015 г. N 608н, **можно определить и периодичность повышения квалификации педагогов по указанным образовательным программам.**

На основании изложенного Министерством образования и науки РТ **также начата работа по подготовке документов** для инициирования внесения изменений и дополнений в Профессиональный стандарт педагога.

В случае дополнения ФГОС и Профстандарта педагога будет **сформирована системность и преемственность антикоррупционного образования на всей территории России, что будет соответствовать принципу единого образовательного пространства РФ.**

2. Формирование антикоррупционного стандарта поведения работников в сфере образования.

Еще одним направлением работы Министерства образования и науки РТ является разработка антикоррупционного стандарта поведения работников в сфере образования.

Особый правовой статус педагогических работников предопределяется особенностью самой сферой образования. Исходя из этого, законодатель, регламентируя правовое положение этих лиц, вправе устанавливать в этой сфере и особые требования к поведению таких лиц. Являясь педагогом, учитель (воспитатель) должен быть готов к тому, что к его поведению, моральному облику предъявляются особые требования, обусловленные значени-



Формирование антикоррупционного стандарта поведения работников сферы образования

Запреты:

- установление и взимание с родителей платы за оказываемые в пределах соответствующего ФГОС, образовательные услуги и иные мероприятия, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджета;
- установление каких-либо денежных взносов (сборов) и иных форм материальной помощи в процессе обучения в образовательной организации.

Министерство образования и науки Республики Татарстан

ем сферы образования.

Правовой статус педагогических работников определен Федеральным законом от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации". Согласно ст. 47 Закона об образовании, под правовым статусом педагогического работника понимается совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Центральной частью статуса педагогического работника являются права, свободы, обязанности, связанные с образовательной деятельностью.

Между тем, отсутствуют какие-либо запреты и ограничения при осуществлении педагогической деятельности.

Данные категории (запреты, ограничения, требования к поведению) объединяются в общее понятие «антикоррупционные стандарты».

Таким образом, в сфере образования под «антикоррупционным стандартом» следует понимать формирования таких условия осуществления образовательной деятельности, при которых совершение коррупционных правонарушений было бы невозможно.

На сегодняшний день, ограничения и запреты, направленные на пресечение коррупционного поведения педагогических работников, закреплены в ведомственных письмах Министерства образования и науки РФ и РТ, и не носят нормативный характер.

В связи с этим разработка и введение в действие антикоррупционного стандарта работника сферы образования является актуальным.

Вот некоторые из них:

Учитывая изложенное, Министерством разработан проект приказа Министерства образования и науки РТ об утверждении антикоррупционного поведения работника сферы образования.

2.1. Антикоррупционный стандарт поведения сотрудника органа контроля и надзора за соблюдением законодательства в сфере образования.

Кроме того, стоит отдельно отметить работу по формированию антикоррупционного стандарта поведения сотрудников Министерства (Департамента).

В 2011 году после одобрения решения Координационного совета Приволжского федерального округа по государственной кадровой политике о Стандарте поведения государственного служащего, практически все государственные органы утвердили свои стандарты антикоррупционного поведения.

Исключением не стало Министерство



Формирование антикоррупционного стандарта поведения работников сферы образования

Обязанности:

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей, в части антикоррупционной составляющей;
- уведомлять представителя нанимателя, департамент надзора и контроля в сфере образования, органы прокуратуры обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

Министерство образования и науки Республики Татарстан

образования и науки Республики Татарстан, которое 5 марта 2012 года утвердила соответствующий стандарт.

Стоит отметить, что в том виде, в каком эти стандарты принимаются, они практически ничего не добавляют к уже имеющимся в законодательстве набору обязанностей, ограничений, запретов для служащих.

Возникает вопрос: зачем формировать такой документ, переписывая в него нормы из действующего законодательства?

На наш взгляд, это не совсем рациональный путь. А уж если допускать возможность установления стандартов для того или иного вида службы или органа, то они (эти стандарты) должны находиться в зависимости от функции, которую выполняет соответствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связан-

ных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью.

Так, например в Департаменте сформирован следующие стандарт поведения служащего:

- рассмотрение обращений, в том числе коррупционной направленности, не одним сотрудником, а рабочей группой;
- рассмотрение обращений, проведение проверок с использованием видеозаписи процедуры;
- принятие решения, затрагивающие субъектов проверок, не руководителем, а комиссией;
- и т.д.

Учитывая изложенное, описанные стандарты поведения, выработаны практикой и подлежат закреплению в правовом акте.



Стандарт поведения сотрудника Департамента надзора и контроля в сфере образования

- Рассмотрение обращений, в том числе коррупционной направленности, не одним сотрудником, а рабочей группой;
- Рассмотрение обращений, проведение проверок с использованием видеозаписи;
- Принятие решения, затрагивающие субъектов проверок, не руководителем, а комиссией.

Министерство образования и науки Республики Татарстан



Дамм Ирина Александровна,
кандидат юридических наук,
Центр противодействия
коррупции и правовых
экспертиз СФУ, директор,
ФГАОУ ВО «Сибирский
федеральный университет»

СОСТОЯНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается состояние антикоррупционных стандартов поведения в сфере управления образованием, а также организации образовательной деятельности. Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что необходимые для предупреждения коррупции антикоррупционные стандарты поведения закреплены лишь в сфере управления образованием. В образовательных организациях (на примере организаций высшего образования) формирование антикоррупционных стандартов поведения находится на начальном этапе и осуществляется фрагментарно.

Ключевые слова. Коррупция, предупреждение коррупции, образование, антикоррупционные стандарты поведения, кодекс этики.

Последовательное закрепление на протяжении последнего десятилетия антикоррупционных стандартов поведения в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности,

государственных и муниципальных служащих при осуществлении должного контроля над их соблюдением уже приносит ощутимый положительный эффект.

Вместе с тем еще не во всех значимых сферах, обеспечивающих сохранение и развитие государства и общества, сформированы необходимые антикоррупционные стандарты поведения. К числу таких сфер относится, прежде всего, образование.

Коррупция в сфере образования существует в отношении по управлению системой образования и организации образовательной деятельности.

Управление системой образования включает: формирование системы взаимодействующих органов, осуществляющих управление в сфере образования (государственных и муниципальных); принятие и реализацию программ, направленных на развитие системы образования; проведение мониторинга в системе обра-

зования; информационное и методическое обеспечение деятельности государственных и муниципальных органов, осуществляющих управление в сфере образования; государственную регламентацию образовательной деятельности и др. (п. 2 ст. 89 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Организация образовательной деятельности включает в себя:

- образовательный процесс;
- административную деятельность;
- хозяйственную деятельность по обеспечению образовательного процесса.

В зависимости от типа образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы, можно выделить коррупцию, существующую в дошкольных образовательных организациях, общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования [1, с. 42].

Управление системой образования осуществляют государственные и муниципальные органы через лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих. В отношении этих категорий в настоящее время установлен достаточный объем антикоррупционных стандартов поведения (обязанностей, запретов, ограничений и рекомендаций) для обеспечения предупреждения коррупции в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также в специальных законах и иных нормативных правовых актах. Поиск соответствующих антикоррупционных стандартов поведения для ознакомления хотя и требует обращения к нескольким актам, но все же не слишком затруд-

нителен.

Организацию образовательной деятельности обеспечивают следующие категории работников образовательных организаций: руководители, педагогические работники, научные работники, административные и административно-хозяйственные работники, медицинские работники и другие. Поиск для ознакомления с антикоррупционными стандартами поведения, установленными в отношении этих категорий, весьма проблематичен.

В Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» нормы, закрепляющие антикоррупционные стандарты поведения работников образовательных организаций, не установлены. Распространение пунктом 19 Раздела «Ограничения и обязанности, налагаемые на работников организации» письма Минобрнауки России от 06.08.2013 № 12-925 положений ст. 12.2 названного Федерального закона на всех работников образовательных организаций представляется недостаточно обоснованным.

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» содержит лишь понятие конфликта интересов педагогического работника и некоторые положения по его урегулированию. Иные антикоррупционные стандарты поведения в отношении работников образовательных организаций в данном законе не закреплены.

Ведомственными актами Минобрнауки России в отношении только некоторых категорий руководящих работников образовательных организаций закреплена ряд антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений [3].

Статьей 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на организации возло-



жена обязанность по самостоятельному предупреждению коррупции. В связи с этим было исследовано содержание уставов, а также кодексов этики (при наличии) образовательных организаций высшего образования, вошедших в ТОП-50 Национального рейтинга вузов [2], на предмет наличия антикоррупционных стандартов поведения.

Изучение положений уставов образовательных организаций высшего образования позволяет сделать вывод, что ни в одном из них система антикоррупционных обязанностей, запретов, ограничений и рекомендаций для работников не закреплена. Исключения составляют положения о предупреждении конфликта интересов при заключении сделок. Такие положения закреплены в 26% Уставов организаций.

Обращение к официальным сайтам вузов, вошедших в Топ-50 Национального рейтинга, позволило установить наличие кодексов этики в 27 вузах, что составляет 54 % (рисунок 1). Соответственно, почти в половине образовательных организаций антикоррупционные стандарты поведения в отношении работников либо вообще не установлены, либо закреплены в каких-то иных локальных нормативных актах (вместе с тем, возможно, кодексы этики в некоторых вузах все же приняты, но не размещены на официальном сайте).

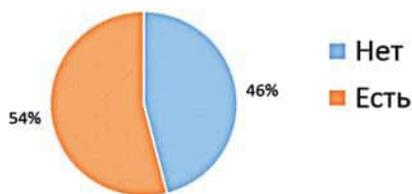


Рисунок 1 – Наличие кодексов этики в вузах, вошедших в Топ-50 Национального рейтинга

В 78 % изученных кодексов этики закреплены антикоррупционные положения (рисунок 2). Вместе с тем изучение кодексов этики позволяет сделать вывод о разных подходах вузов к определению объема и содержания закрепляемых антикоррупционных положений.

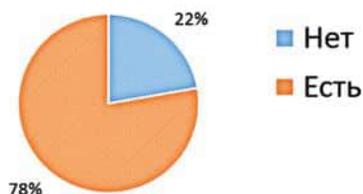


Рисунок 2 – Наличие антикоррупционных положений в кодексах этики вузов, вошедших в Топ-50 Национального рейтинга

Ряд кодексов этики не рекомендует (Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации) или обязывает воздерживаться (Московский государственный университет им. Ломоносова), либо предлагает считать недопустимым и недостойным (Белгородский государственный национальный исследовательский университет) работникам принимать подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги материального характера.

В некоторых кодексах этики работники призываются проявлять при исполнении должностных обязанностей честность, беспристрастность и справедливость, не допускать поведение, которое может восприниматься окружающими как обещание или предложение дачи взятки, как соглашение принять взятку или как просьба о даче взятки либо как возможность совершить иное коррупционное правонарушение (Первый Московский государственный

медицинский университет имени И.М. Сеченова, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова).

Примечательно, что в ряде кодексов этики содержатся правила поведения работников в случае склонения их к совершению коррупционного правонарушения. Например, в целях противодействия коррупции работнику рекомендуется уведомлять руководство, правоохранительные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений (Новосибирский национальный исследовательский государственный университет и др.).

Некоторые кодексы этики устанавливают правила антикоррупционного поведения для руководящего состава. Так, работники, занимающие руководящие должности, обязаны принимать меры по предупреждению коррупции; своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости, избегать любых личных и финансовых связей, которые могут быть расценены как оказание покровительства каким бы то ни было лицам (Воронежский государственный университет).

Чуть больше половины (56 %) кодексов этики содержат положения о конфликте интересов и его предупреждении (см.: Рисунок 3).

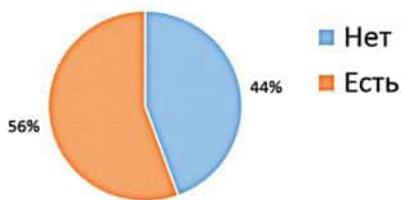


Рисунок 3 – Наличие в кодексах этики положений о конфликте интересов

Некоторые вузы в кодексах этики закрепляют свое понятие конфликта интересов. Так, конфликт интересов – это «ситуация, при которой личная заинтересованность сотрудника Университета влияет или может повлиять на достойное объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью сотрудника и интересами Университета, законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим интересам» (Национальный исследовательский Томский государственный университет).

Закрепляются также меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов: работникам и преподавателям Университета следует не допускать конфликта интересов и любых других проявлений личной заинтересованности, которая может повлиять на объективное и беспристрастное выполнение своих обязанностей. В свою очередь преподавателю следует при возникновении в преподавательской деятельности конфликта интересов уведомлять непосредственное руководство и учебный департамент (Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»).

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что антикоррупционные стандарты поведения в сфере образования закреплены только в отношении лиц, осуществляющих управление системой образования (лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих).

В отношении работников образовательных организаций антикоррупцион-



ные стандарты поведения, если их понимать как совокупность запретов, обязанностей, ограничений и рекомендаций установлены фрагментарно. В отношении руководящих лиц образовательных организаций – ведомственными актами Минобрнауки России. В отношении иных работников (на примере образовательных организаций высшего образования) – кодексами этики. При этом кодексы этики приняты далеко не во всех вузах. Перечень и содержание антикоррупционных стандартов поведения, закрепленных в кодексах этики, существенно разнятся. Вместе с тем изучение положений кодексов этики свидетельствует, что образовательные организации добровольно, пусть и в разном объеме, заимствуют антикоррупционные обязанности и запреты, закрепленные в Федеральном законе от 25.12.2008

№ 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также иных нормативных правовых актах.

Представляется, что основные антикоррупционные обязанности, запреты, ограничения и рекомендации должны быть

едины для всех типов образовательных организаций и для всех категорий их работников (например, обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; запрет на принятие подарков в связи с исполнением должностных обязанностей и др.).

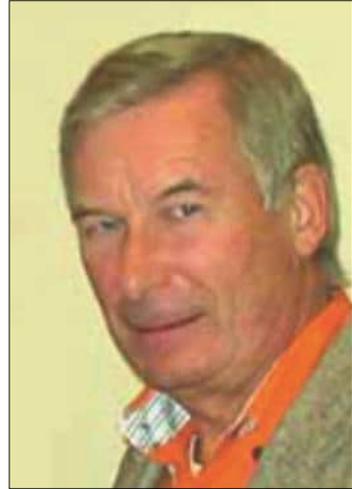
Как следует из положения статьи 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области, отнесено к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.

Образование и есть та область деятельности, где остро требуются единые антикоррупционные стандарты поведения, закрепленные в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» или ином нормативном правовом акте, объединяющем правовые и организационные основы противодействия коррупции для всех служащих публичной сферы.

Библиографический список

1. Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования : учебное пособие / Е.А. Акунченко, П.А. Вырва, И.А. Дамм и др. ; под ред. И.А. Дамм, Н.В. Щедрина. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2016. – 200 с.
2. Национальный рейтинг университетов [Электронный ресурс] // Интерфакс. – Режим доступа: <http://unirating.ru/>.
3. О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей [Электронный ресурс] : приказ Минобрнауки России от 28 окт. 2015 г. № 1227 // Официальный сайт Минобрнауки России. – Режим доступа: <http://минобрнауки.рф/>.

Евлахов Александр Александрович,
заместитель председателя
Правления Общества
«Знание», шеф-редактор
журнала «Новые Знания»



АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: ОБЩИЕ ПОДХОДЫ И СПЕЦИФИКА ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ

Сегодня антикоррупционное просвещение - это неоспоримый приоритет профилактики коррупции. Основа именно такого подхода была заложена три года назад при обсуждении на заседании Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции вопроса «Об антикоррупционном просвещении». Показательно, что это было первое заседание Совета после его создания и формирования в соответствии с Указом Президента РФ от 03.12.2013г. №878 данного Управления. На этом же заседании было отмечено, что наряду с государством субъектами данного процесса являются общественные организации, в том числе напрямую указанные в утвержденном Президентом РФ Национальном плане противодействия коррупции Ассоциация юристов и Общество «Знание» России. Эта деятельность, как отмечалось, имеет три главных целе-

вых группы: государственные и муниципальные служащие, сфера бизнеса, молодежь и представители преподавательского сообщества.

С учетом этих задач повсеместно были созданы лекторские группы антикоррупционной направленности, в том числе Федеральная лекторская группа, в которую вошли многие из членов Экспертного совета, в том числе участвующие и в нашей конференции. При поддержке Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции и с его участием в феврале 2015г. был проведен двухдневный семинар лекторов по проблеме формирования у наших граждан антикоррупционного стандарта поведения, которую обстоятельно детализировало сегодняшнее обсуждение. Универсальная цель антикоррупционного образования и просвещения для всех групп - сформировать базовые знания



(представления) о проблеме, причинах и общественной опасности коррупции, основных направлениях государственной политики противодействия коррупции. Все эти аспекты детально представлены и на развернутой в холле экспозиции. Однако антикоррупционное просвещение государственных и муниципальных служащих имеет еще три дополнительные задачи:

- добиться твердого знания ими обязанностей, запретов и ограничений;
- развить навыки выявления и устранения конфликта интересов;
- сформировать умения осуществлять антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов.

Речь не идет о тех государственных и муниципальных служащих, для которых участие в противодействии коррупции является непосредственной должностной обязанностью и которые, как было отмечено в докладе Виталия Владимировича Белинского, составляют кадровое ядро профилактики коррупционных правонарушений. Это «ядро» насчитывает около 37 тысяч сотрудников и его региональный руководящий состав участвует в нашей конференции. Его подготовка более многопланова и осуществляется на базе РАНХиГС и его филиалов.

Для массовой категории государственных и муниципальных служащих нами была разработана и в апреле 2016 года утверждена на заседании Экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции специальная 16- часовая программа. В течение прошедшего года мы с участием подготовленных лекторов в различных субъектах федерации именно по ней обучали данную целевую группу. Стало очевидно, что для региональных лекторов, среди которых либо препода-

ватели ВУЗов, либо практики из правоохранительных органов к этой программе необходимо Учебное пособие. Над ним мы сегодня с участием, в том числе, наших сегодняшних спикеров, работаем. Его структура полностью соответствует утвержденной программе и выглядит следующим образом.

Содержание учебного пособия «Актуальные проблемы противодействия коррупции»

Аннотация: *пособие предназначено для преподавателей, обучающихся государственных служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, в прямые должностные обязанности которых не входит участие в противодействии коррупции, по 16 часовой программе утвержденной Экспертным Советом при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.*

Предисловие.

Глава первая. *Коррупция в нашем сознании и жизни общества. Исторический очерк коррупционных нравов. Определение коррупции, ее формы, виды и последствия. Причины коррупции и ее транзакционная модель.*

Глава вторая. *Формирование международных политико-правовых инструментов противодействия коррупции. Конвенция ООН против коррупции 31 октября 2003 года. Международные стандарты противодействия коррупции.*

Глава третья. *Методы измерения коррупции.*

Глава четвертая. *Проблемы коррупции в зеркале социологии.*

Глава пятая. *Основные принципы и этапы развития государственной антикоррупционной политики. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №*

273-ФЗ «О противодействии коррупции». Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 гг. Федеральные законы и Указы Президента РФ о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности и иных лиц их доходам, а также о запрете отдельным категориям лиц иметь счета в зарубежных банках и пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Законодательные основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Глава шестая. Система федеральных и региональных государственных органов, осуществляющих противодействие коррупции. Указ Президента РФ от 15.07.2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции». Деятельность комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Функционирование органа субъекта федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Работа кадровых служб по профилактике коррупции, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

Глава седьмая. Обеспечение соблюдения государственными и муниципальными служащими ограничений и запретов, исполнение ими обязанностей. Антикоррупционная мотивация в профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих. Этические нормы государственного и муниципального служащего. Юридическая ответственность за правонарушения коррупционного характера в сфере государственного и муниципаль-

ного управления.

Глава восьмая. Организация представления государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Типовые ошибки при заполнении декларации о доходах и расходах.

Глава девятая. Конфликт интересов. Сущность, типовые ситуации, меры предотвращения и регулирования. Профилактика коррупционных рисков при взаимодействии государственных и муниципальных служащих с гражданами и представителями сферы бизнеса.

Глава десятая. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов. Коррупциогенные факторы и их выявление в проектах документов, подготавливаемых государственными и муниципальными

Глава одиннадцатая. Взаимодействие органов власти и общественных организаций в противодействии коррупции. Функция общественного контроля и формы его осуществления. Роль Общественной палаты РФ и региональных Общественных палат в осуществлении данной функции. Практика взаимодействия со средствами массовой информации.

Приложение: примерный перечень вопросов для тестирования слушателей по итогам обучения.

После обсуждения проекта книги к содержанию была добавлена еще одна - четвертая глава «Проблемы коррупции в зеркале социологии». Для меня работа над первой главой Учебного пособия совпала с довольно активными выступлениями перед представителями всех трех целевых групп и позволяет от специфики работы с государственными и муниципальными служащими перейти к некоторым общим подходам. Они бази-



ругуются на том, что проблема коррупции и борьбы с ней в сознании наших граждан сильно мифологизирована. Пусть в меньшей степени, но касается это и государственных и муниципальных слушателей, с которыми мы работаем. Эта мифология имеет две составляющих - историческую, пропитанную разного рода специфическими особенностями России, ее исторического пути, менталитета граждан и вытекающую из нее современную мифологию - о рекордном уровне и якобы какой то небывалой специфике коррупции в стране в наши дни. Именно эта мифология является питательной средой скептицизма разных категорий граждан в отношении успеха государственной антикоррупционной политики.

Все это появилось не само по себе, а во многом является продуктом того, что мы говорим и пишем, в том числе в научной и учебной литературе. Исторический очерк природы коррупции в России в этих книгах имеет удивительно много общего. Везде пишется о существовавшем в Древней Руси институте «кормления» наместников, легализовавшем коррупцию, о казнокраде Меньшикове и образах взяточников в русской литературе XIX века. Везде цитируются пословицы и поговорки типа «В суд- ногой, в карман- рукой», сегодня перекочевавшие даже в антикоррупционные методички, выпускаемые в наших регионах. Зачем это? Что мы хотим найти в истории коррупции? Какое отношение существовавший тысячу лет назад институт «кормления» и якобы исторически свойственная нашему народу «подданническая культура» имеют к сегодняшним коррупционным практикам? Как эти исторические экскурсы помогут проведению в жизнь современной антикоррупционной политики? О том, что происходило в это же время в других странах, как правило, не

говорится. Хотя как раз эти факты для антикоррупционного просвещения могут быть полезны. К примеру, практика «кормления наместников» вовсе не русское, а византийское изобретение, а фраза «он приехал бедным наместником в богатую провинцию, а вернулся богатым наместником из бедной провинции» вообще имеет древнеримские корни.

Средние века, а потом и эпоха Возрождения внесли в мировой арсенал коррупции с подачи Ватикана такую его разновидность, как nepotism. При всей хрестоматийности образа неугомонного мздоимца, сподвижника Петра I Александра Меньшикова, он блекнет на фоне фигуры действительно масштабного коррупционера «вечного министра» Франции Шарля Талейрана. Что же до истории коррупции России в XIX веке, то она имеет удивительно много общего с тем, что происходило в этой сфере в других странах. У нас постоянно делается акцент на коррупцию при строительстве железных дорог в России, но при этом умалчивается о том, что в те же годы происходило с бюджетными средствами, выделенными на строительство американских железных дорог.

Все эти и многие другие факты истории, взятые не выборочно, а в совокупности и сопоставлении позволяют сделать три основных вывода формирующих более объективную картину проблемы коррупции в любой из целевых групп.

Во-первых, никакого кардинально особого исторического развития коррупции в России в сравнении с другими странами не было и нет.

Во-вторых, нет стран свободных от коррупции и нет стран, чуть ли не генетически обреченных на ее высокий уровень.

В- третьих, и , может быть, это самое

главное из того, что мы должны донести до сознания любой аудитории: современная, насчитывающая менее 15 лет, история создания и функционирования международных политико-правовых стандартов и инструментов противодействия коррупции ничтожно мала и не сопоставима с многовековой историей триумфального шествия коррупции по всему миру.

И еще об очень важном аспекте антикоррупционного просвещения. Один из основных элементов «коррупционной картинки» в головах у многих (в том числе у государственных и муниципальных служащих)- почти рекордный в сравнении с другими странами уровень коррупции в России. Для подтверждения этого наряду с указанием объёма коррупционного рынка нашей страны в размере 300 миллиардов долларов, обычно приводится её крайне низкое 136 место, занимаемое наряду с Нигерией в списке из 176 стран, где в первую пятёрку стран с наименьшим уровнем коррупции традиционно входят Дания, Новая Зеландия, Финляндия, Швеция и Норвегия. Демонстрировались данные результаты и сегодня в виде красно-белой географической карты и сегодня в ходе выступления уважаемого Тишендорфа Фалька, посвященного системе комплаенс. Эти данные именуется «рейтингом» не только в СМИ и главных поисковиках сети интернет, но часто и в научных работах, а также в учебниках по проблеме коррупции и антикоррупционных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

В действительности этими цифрами иллюстрируется не рейтинг, а «индекс восприятия коррупции» - субъективный показатель, отражающий оценку уровня коррупции по 10-балльной шкале, который ежегодно с 1995 года составляется

международной неправительственной организацией «Transparency International». Сама организация, объясняя, что индекс основывается на нескольких независимых опросах, в которых принимают участие международные финансовые и правозащитные эксперты, никогда не называет эти данные рейтингом. Об этом с коллегами из «Transparency International» мы на абсолютно одном языке говорили в Санкт Петербурге на VI конференции ООН против коррупции. Однако, поскольку индекс восприятия коррупции постоянно цитируется в СМИ, некоторые исследователи считают, что он сам влияет на восприятие коррупции жителями стран, становясь своего рода «самоисполняющимся пророчеством». Впрочем, даже если это и не так, нельзя не признать, что любая реальность часто отличается от её восприятия, идет ли речь о счастье, бедности, оплате труда, состоянии окружающей среды или благоустройстве городов. К сожалению, абсолютизация данных опросов свойственна многим из нас. Даже на нашей конференции в одном из выступлений звучала фраза «как показывают результаты социологических исследований, уровень коррупции еще высок...». Между тем такие результаты, точно также как данные «Transparency International», никакого реального уровня коррупции нам не показывают, а дают лишь уровень восприятия опрошенных, который, к слову, не всегда репрезентативен.

Все это мы, по моему глубокому убеждению, должны учитывать в антикоррупционном просвещении. Являясь неотъемлемой составной частью профилактики коррупционных и иных правонарушений, оно точно так же требует от нас диалектики двух подходов: мыслить - масштабно, а действовать - с учетом локальных обстоятельств.



**Ильдарханова-Балчиклы
Гузель Ильдусовна,**
главный советник
организационного
отдела Управления
Президента Республики
Татарстан по вопросам
антикоррупционной политики,
кандидат педагогических наук

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ НА ПОЛУЧЕНИЕ БЕСПЛАТНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПУТЕМ ВНЕДРЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ.

Аннотация: В статье раскрыты особенности взаимодействия участников образовательных отношений. Рассмотрена возможность включения антикоррупционных стандартов поведения участников образовательных отношений в локальные акты дошкольных и общих образовательных организаций.

Ключевые слова: антикоррупционный стандарт, бытовая коррупция, участники образовательных отношений, образование, конфликт интересов педагогического работника, надзор и контроль в сфере образования, мониторинг сферы образования в Республике Татарстан.

В современном обществе особую актуальность обретает проблема получения качественного бесплатного дошкольного и общего образования, обусловленная низким уровнем предоставления образовательных услуг, бытовой коррупцией в сфере образования.

Для достижения стратегических целей развития региона правительством Республики Татарстан был определен и эффективно реализован ряд мер, среди которых важное место занимает обеспечение доступа населения к государственным и муниципальным услугам, предоставляемым всем категориям граждан без ущемления их конституционных и гражданских прав со значительным снижением коррупционных рисков. Одним из приоритетов Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года [1] является формирование и накопление человеческого капитала, так как ключевой проблемой в настоящее время является его среднее качество и нехватка. Важным фактором формирования человеческого капитала является образование.

В своем послании Государственному Совету Республики Татарстан Президент Республики Р.Н.Минниханов отметил,

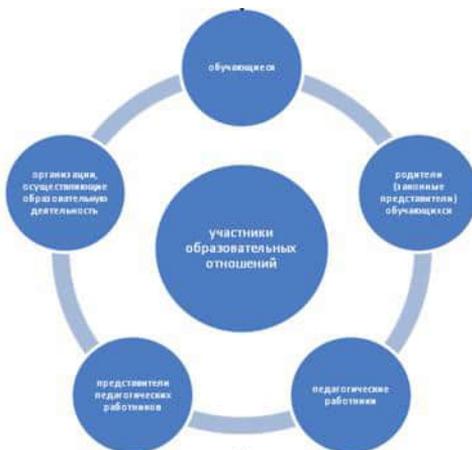
что «заметный прогресс достигнут в образовании. Важнейшим фактором формирования и развития инновационной экономики является человеческий капитал. Ключевая роль здесь отводится системе образования. Ее главная задача- воспитание нового поколения, способного обеспечить ускоренное инновационное развитие республики и страны»[2].

Благодаря специальным региональным программам[3] сфера образования получает серьезную финансовую поддержку и имеет возможность развиваться, опережая многие регионы страны. В образовательном рейтинге регионов России, рассчитываемом ежегодно по специальной методике [4], Республика Татарстан входит в десятку лидеров.

В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 г №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об образовании в РФ») [5] участниками образовательных отношений являются обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Рисунок 1

Участники образовательных отношений



В Республике Татарстан в 2015-2016 учебном году функционировали 1429 общеобразовательных организаций, из которых 10 являются негосударственными. В целом по Республике Татарстан обучается 378 805 человек, трудится 36 877 педагогических работников, в том числе 32 825 учителей.

Зафиксирована положительная динамика роста количества как числа образовательных организаций, так и соответственно участников образовательных отношений (см. таблицу 1).

Государство гарантирует бесплатное образование для граждан. Законодатель относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации [7].

Несмотря на столь значительную государственную поддержку образовательной сферы по данным социологических исследований в период с 2012 года по 2014 год отмечался рост доли опрошенных граждан, выделивших, проблемы дополнительных денежных сборов (см. таблицу 2)[8].



Таблица 1. Сведения о дошкольных образовательных организациях Республики Татарстан[6]

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г
Число образовательных организаций на конец года (единиц)	1925	1949	1958	2029	2055
Численность воспитанников, на конец года (человек)	180 089	187 942	193 999	203 262	211 757

Таблица 2

Мнение населения о проблемах в сфере образования в Республике Татарстан 2011-2014 гг.

	2012	2013	2014
Постоянные дополнительные денежные сборы	38,2	35,8	40,3

В 2015 году в сфере образования 13% респондентов отметили коррумпированность руководителей детских дошкольных учреждений (в 2014 г. – 16%), 10% – учителей и директоров школ (в 2014 г. – 12%). Каждый пятый респондент (20,7%) высказал неудовлетворенность дошкольным образованием, из них 10,6% отмечают постоянные денежные поборы в муниципальных образованиях.

В 2016 году каждый шестой респондент (17%) высказал неудовлетворенность дошкольным образованием. Чаще всего причиной недовольства является высокий уровень платы и постоянные дополнительные денежные сборы, на это указали 65,4% респондентов.

В период с 2011 года по 2015 год отмечался рост числа первоклассников, что с большой вероятностью может привести к возникновению проблем коррупционного характера при устройстве ребенка в первый класс[9].

Анализ итогов рассмотрения обращений граждан, ежемесячно представляемый Департаментом надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан[10], позволяет сделать заключение, что коррупционные факторы проявляются в на-

чальной, основной и средней ступени образования при устройстве ребенка в желаемую, престижную школу, переходе в 10-й класс, сдаче единого государственного экзамена (ЕГЭ), результаты которого определяют возможность поступления в ВУЗ. Итоги ЕГЭ напрямую связаны с эффективностью учебного процесса, в котором квалификация учителя, наполняемость класса, техническое и материальное оснащение имеют важное значение.

Наиболее частой причиной недовольства системой общего образования является нехватка учителей, их низкая профессиональная подготовка, что влечет необходимость нанимать репетиторов.

Таким образом, помимо принудительного сбора денежных средств в образовательной организации, незаконного зачисления в школу или класс, выявляется еще одна проблема коррупционного характера – репетиторство которое указывает на недостаточность качественных характеристик бесплатного образования.

Необходимо отметить, что согласно статье 48 ФЗ «Об образовании в РФ» педагогический работник организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника.

Конфликт интересов педагогического работника – ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды

или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся[11].

Одним из распространённых примеров является ситуация, когда учитель занимается репетиторством со своим учеником, то есть осуществляет платные образовательные услуги в дополнение к бесплатным. Складывается парадоксальная ситуация, во время учебного процесса ученик не способен усвоить программу, а при индивидуальном обучении, тем же учителем, программа успешно усваивается. Возникает заинтересованность в стимулировании дополнительного обучения путем занижения оценок ученику. При этом в целях личного обогащения используя муниципальное имущество, осуществляется дополнительный заработок без налогообложения.

Для урегулирования споров между участниками образовательных отношений создается соответствующая Комиссия, которая имеет своей целью урегулирование разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника.

Комиссия вправе рассматривать и такие случаи как использование преимущества педагогическим работником при осуществлении деятельности. Не редки случаи, когда при оказании платной образовательной деятельности (подготовка к первому классу, различные кружки) дети учителей (воспитателей) и иные приближенные лица получают эту услугу бесплатно, в то время как для остальных обу-

чающихся (воспитанников) услуга платная.

Эксперты Департамента надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Республики Татарстан отмечают, что участники образовательных отношений, особенно родительская общественность, не владеют знаниями о своих правах и обязанностях, зачастую являются инициаторами коррупционных действий как при сборе денежных средств, обеспечения вознаграждения при зачислении в образовательную организацию, так и при осуществлении учителем репетиторства.

Руководители образовательных организаций, а также педагогический состав, имея определенную заинтересованность, не препятствуют указанному коррупционному действию.

В результате неудовлетворенность образованием и стабильность денежных поборов в образовательных организациях негативно влияет на оценку населением эффективности государственных программ по развитию образования.

Для искоренения указанных ситуаций считаем целесообразным создание антикоррупционных стандартов поведения для участников образовательных отношений, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в образовательной области.

Нормой статьи 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» на организации возложена обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции: разрабатывать и внедрять в практику стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации, предотвращать и урегулировать конфликт интересов.



Каким способом возможна ее реализация? В образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации и педагогический совет. Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации устанавливаются уставом образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности и содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения. Формирует открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию о деятельности, и обеспечивает доступ к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети "Интернет". Информация о принятых локальных актах так же размещается на официальном сайте.

Включение в локальные акты норм, содержащих антикоррупционные стандарты поведения работников образовательной организации, станет одним из сдерживающих факторов коррупционных действий.

Антикоррупционные стандарты поведения для педагогических работников могут включать в себя:

Запреты:

- на осуществление репетиторства в отношении обучающихся в образовательной организации и за ее пределами;
- на использование муниципального

имущества (здания, материально-технических средств, транспорта) в личных интересах;

- на получение любого вида вознаграждения от законных представителей обучающихся и лиц, представляющих их интересы (к примеру, родственники);

- на безвозмездное пользование платными образовательными услугами воспитанниками и обучающимися, чьи родители (родственники) осуществляют педагогическую деятельность.

В локальных нормативных актах организации должны быть четко указаны меры, применяемые к педагогическому работнику при нарушении указанных действий.

Следующей проблемой коррупционного характера, существующей в образовательных организациях, являются денежные сборы со стороны родителей (законных представителей) воспитанников и обучающихся. Как участников образовательных отношений законодатель наделил их полномочиями по формированию попечительского совета и других коллегиальных органов управления, предусмотренных уставом соответствующей образовательной организации. Так же в целях сбора денежных средств используются благотворительные фонды, создаваемые в соответствии с Федеральным законом от 11.08.1995 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

В 2016 году в республике осуществляли деятельность 69 благотворительных фондов при образовательных организациях. Итоги надзорной деятельности [12]. показывают, что участниками указанных коллегиальных органов управления под предлогом оказания материальной помощи образовательной организации осуществляется сбор наличных денежных средств и номинально представляется от-

чет об их расходовании. Фактически же денежные средства расходуются на материально-техническое обеспечение, оплату различных штрафов надзорных инстанций, ремонт помещения, приобретение подарков для педагогических работников. Тем самым налицо совместные коррупционные действия работников образовательных организаций и законных представителей обучающихся.

Согласно ст. 9 ФЗ «Об образовании в РФ» осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций, обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций отнесено к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Коллегиальные органы управления образовательной организации, осуществляя несвойственные для них функции, создают коррупционную ситуацию, культивируют бытовую коррупцию. Фактически средства собираются в фиксированной сумме без учета принципов добровольности.

Граждане и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей, осуществлять благотворительную деятельность индивидуально или объединившись, с образованием или без образования благотворительной организации. Целью благотворительной деятельности определено содействие деятельности в сфере образования[13]. Принудительный сбор денежных средств, осуществляемый родительскими комитетами на содержание образовательных организаций, не может быть рассмотрен как содействие в деятельности на образование, поскольку нарушает нормы закона, так как организация предоставления общедоступного и

бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях относится к вопросам местного значения муниципального района[14].

Представляется целесообразным рекомендовать осуществление благотворительной деятельности в отношении образовательных организаций посредством внесения средств на внебюджетный счет образовательной организации с последующим отражением отчетности на официальном сайте.

Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся обязаны соблюдать требования локальных нормативных актов, которые устанавливают порядок регламентации образовательных отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) их родителями (законными представителями). За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, установленных ФЗ «Об образовании» и иными федеральными законами, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Следовательно, в локальных актах возможно установление запретов, дозволений и обязательств для законных представителей обучающихся. Таких как запрет на сбор наличных денежных средств на любые нужды и на принуждение к оказанию благотворительной помощи. Возможность контроля родительским комитетом получения образовательных услуг, как на бесплатной так и на платной основе, усилит эффективность противодействия коррупционным ситуациям в образовательной сфере. Обязательства принятия мер по недопущению сбора наличных де-



нежных средств родительским комитетом или иными лицами на какие-либо нужды, а так же по нарушению регламентированной процедуры зачисления обучающегося в образовательную организацию.

Участники образовательных отношений представляют значительную часть общества и для эффективной реализации антикоррупционной политики необходимо повышать уровень антикоррупционного образования, формировать антикоррупционное мышление у родителей обучающихся и педагогических работников. Высокий уровень антикоррупционного

образования всех участников образовательного процесса позволит решить актуальные практические проблемы и заложит основу в искоренение коррупции в будущем поколении.

Получение качественного образования невозможно без легитимного взаимодействия родителей, обучающихся, педагогов и других участников образовательных отношений. Для этого необходимо, чтобы каждый из них четко знал свои права, обязанности и оценивал возможности внесения положительного вклада в образовательный процесс.

Библиографический список:

1. Закон Республики Татарстан от 17.06.2015 №40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года»

Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету Республики Татарстан 2016 год.

2. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.02.2014 №110 «Об утверждении государственной программы «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014-2020 годы», Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 09.10.2015 № 2253-р «Об общеобразовательных организациях и дошкольных образовательных организациях, здания которых подлежат капитальному ремонту в 2016 году за счет средств бюджета Республики Татарстан», Распоряжение Кабинета Министров Республики Татарстан от 16.12.2016 №2959-р и др.

3. Федеральное интернет-издание Капитал / Образовательный рейтинг регионов России

4. http://kapital-rus.ru/articles/article/_44/(является авторской, инициативной разработкой, выполненной при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №11-06-00210-а))

5. ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ, ст.2

6. Антикоррупционный мониторинг 2016 год <http://anticorruption.tatarstan.ru>

7. Статья 8. ФЗ «Об образовании в РФ» полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

8. Антикоррупционный мониторинг 2014 год, Комитет Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу.

9. Антикоррупционный мониторинг 2016 год <http://anticorruption.tatarstan.ru>

10. <http://obrnadzor.tatarstan.ru/rus/informatsiya-o-korrupsionnih-obrashcheniyah.htm>

11. ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ, ст.2

12. <http://obrnadzor.tatarstan.ru/rus/informatsiya-o-korrupsionnih-obrashcheniyah.htm>

13. Ст. 2 Федеральный закон от 11.08.1995 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»

14. П.11 ст. 15 Федеральный Закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кабанов Павел Александрович,
 доктор юридических
 наук, доцент, директор
 НИИ противодействия
 коррупции, Казанский
 инновационный университет
 имени В.Г. Тимирязова;
 профессор кафедры
 криминологии, Нижегородская
 академия МВД России



АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Вопросы повышения качества противодействия коррупции в современном российском обществе находятся в центре внимания специалистов различных отраслей знания и представителей органов государственной власти. Им посвящено значительное количество научных, учебных, методических и публицистических работ различного объема, содержания и качества. Однако до настоящего времени не подготовлено и не опубликовано ни одного крупного научного исследования, посвященного антикоррупционному просвещению. В арсенале российских исследователей имеются лишь небольшие по объему публикации, которые не в полной мере раскрывают содержание этого вида деятельности. Вместе с тем, пройдя процедуры межведомственного согласования и получив одобрение президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, в начале 2014 года Правительством Российской Федерации была принята специальная Программа по антикоррупционному просвещению на 2014

- 2016 годы. Принятие этой программы требовало научного сопровождения её реализации и анализа региональных нормативных правовых актов, принимаемых для её исполнения. Хотя в региональном антикоррупционном законодательстве антикоррупционное просвещение средство противодействия коррупции было закреплено ещё раньше и использовалось органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации региональной антикоррупционной политики и отражалось в документах антикоррупционного планирования, в том числе и специальных нормативных актах. О важности и значимости правового просвещения по вопросам противодействия коррупции в России говорилось высшими должностными лицами ещё в конце прошлого века. После принятия федеральной программы антикоррупционного просвещения в некоторых субъектах Российской Федерации осуществление антикоррупционного просвещения стало государственной функцией. Так с 1 октября



2015 года функция проведения антикоррупционного просвещения была внесена в реестр государственных функций Ямало-Ненецкого автономного округа. Поэтому не случайно в региональном антикоррупционном законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах антикоррупционное просвещение закреплено в качестве средства противодействия коррупции, содержание которого не всегда раскрывается, а предлагаемые дефиниции этому средству – противоречивы и требуют совершенствования.

Цель нашей работы сводится лишь к тому, что бы определиться с правовым определением антикоррупционного просвещения и раскрыть его содержание. Для достижения этой цели мы проанализировали 467 нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и осуществления антикоррупционного просвещения.

Проведенный нами сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции показал, что правотворческие органы вкладывают разную смысловую нагрузку в предлагаемые ими термины и словосочетания, связанные с организацией и осуществлением антикоррупционного просвещения. В некоторых субъектах Российской Федерации антикоррупционное просвещение рассматривается как специфическое направление информирования населения – антикоррупционное информирование. В антикоррупционном законодательстве других российских регионов антикоррупционное просвещение неоправданно отождествляется с антикоррупционной пропагандой или антикоррупционным образованием. Неоднозначность восприятия антикоррупционного просвещения обусловлена ещё и тем, что региональное антикоррупционное законодательство в некоторых случаях указывает в качестве инструмента профилактики коррупции другое средство – правовое просвещение. Об антикоррупционном профилактическом эффекте правового просвещения упоминается в научных публикациях современных рос-

сийских исследователей [14, с.8-21; 15, с.13-16; 28, с. 8-13; 30, с.116-118; 31, с. 30-35; 40, с. 708-712; 43, с.3-5]. В результате правотворческой деятельности органов публичной власти различного уровня на смену этому понятию стали появляться различные «комбинированные» словосочетания с использованием слова «просвещение» и словосочетаний: «противодействие коррупции», «антикоррупционное поведение», «антикоррупционная деятельность» и др.

В исследуемый нами период среди часто используемых словосочетаний, обозначающих антикоррупционное просвещение, в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы противодействия коррупции, можно выделить такие, как:

- «правовое просвещение в сфере противодействия коррупции»;
- «правовое просвещение по вопросам противодействия коррупции»;
- «просветительская работа по вопросам противодействия коррупции»;
- «просвещение в целях формирования навыков антикоррупционного поведения»;
- «правовое просвещение по антикоррупционной тематике»;
- «просвещение по антикоррупционной тематике»;
- «правовое просвещение по вопросам соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции»;
- «правовое просвещение по вопросам антикоррупционной деятельности»;
- «правовое просвещение в области противодействия коррупции»;
- «правовое просвещение по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений»;
- другие словосочетания, на которые мы ранее уже указывали в своих научных исследованиях и публикациях [24, с.27-29].

Как правило, органы публичной власти, используя эти словосочетания в нормативных правовых актах, не утруждали себя пояснениями их содержания. Исключением из этого правила было антикоррупционное законодательство несколь-

ких субъектов Российской Федерации, где предлагались различные по содержанию дефиниции антикоррупционного просвещения. Мы обратимся только к анализу тех правовых категорий антикоррупционного просвещения, используемых в региональном законодательстве, которые близки к его содержанию.

Например, в Законе Белгородской области о противодействии коррупции указано, что антикоррупционное просвещение представляет собой целенаправленный процесс информирования населения о мерах по реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции через средства массовой информации, официальные представительства органов государственной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в целях формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры. Очевидным достоинством этого определения является указание на цели антикоррупционного просвещения: а) формирование антикоррупционного мировоззрения; б) повышение уровня правосознания; в) повышение уровня правовой культуры, указание на средство его осуществления – информирование, а также круг лиц, на которых направлено антикоррупционное просвещение – население.

Близкое по содержанию определение антикоррупционного просвещения предложено в законе Чувашской Республики «О противодействии коррупции». В соответствии с частью 2 статьи 10 этого регионального закона, антикоррупционное просвещение является деятельностью, направленной на формирование антикоррупционного мировоззрения, повышение уровня правосознания и правовой культуры посредством организации системы информирования граждан об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, а также подготовки и дополнительного профессионального образования специалистов в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, ведения антикоррупционного мониторинга. Здесь мы отмечаем аналогичный подход к

целеполаганию антикоррупционного просвещения, а также дополнительное указание на инструменты его осуществления: а) информирование, а точнее антикоррупционное информирование; б) антикоррупционное дополнительное профессиональное образование по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы и осуществление антикоррупционного мониторинга. Вместе с тем в этом определении отсутствует указание на объект антикоррупционного просвещения. Аналогичное определение антикоррупционного просвещения содержится в законе Брянской области «О противодействии коррупции в Брянской области».

Несколько иное правовое определение антикоррупционного просвещения заложено в законе Костромской области «О противодействии коррупции в Костромской области». В соответствии со статьей 7 данного закона, антикоррупционное просвещение осуществляется посредством распространения информации о мерах по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, предоставления доступа к материалам антикоррупционной направленности через средства массовой информации, официальные сайты органов государственной власти Костромской области, государственных органов Костромской области, органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», взаимодействия с гражданами и организациями по проблемам противодействия коррупции. Данное определение носит описательный характер, в котором указывается на способы его осуществления:

а) распространение информации о мерах по реализации государственной политики в области противодействия коррупции через различные средства массовой коммуникации (антикоррупционное информирование), в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (антикоррупционное интернет-информирование – примечание автора – П.К.);

б) путем взаимодействия с граждана-



ми и организациями по проблемам противодействия коррупции. Вместе с тем, региональный законодатель не определил в каких формах осуществляется такое взаимодействие при осуществлении антикоррупционного просвещения.

В определении антикоррупционного просвещения, закрепленного законодателями Костромской области, имеется указание на субъекты его осуществления – органы государственной власти и органы местного самоуправления. В не дефиниции оказались основные цели антикоррупционного просвещения.

На фоне представленных дефиниций антикоррупционного просвещения, используемого в региональном антикоррупционном законодательстве, несколько по иному выглядит определение предложенное законодателями Архангельской области. В соответствии с частью 1 статьи 11 Закона Архангельской области «О противодействии коррупции в Архангельской области», антикоррупционное просвещение – это распространение знаний о законодательстве по противодействию коррупции, практике его применения и разъяснение положений нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в целях формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры посредством информирования граждан об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, а также посредством антикоррупционной пропаганды и антикоррупционного образования. В этом определении мы видим, что содержание антикоррупционного просвещения отражает цели его осуществления:

- а) формирование антикоррупционного мировоззрения;
- б) повышения уровня правосознания;
- в) повышение уровня правовой культуры. В тоже время в качестве средств его осуществления, наравне с антикоррупционным информированием, предусмотрено использование не только антикоррупционного образования, но и антикоррупционной пропаганды.

В качестве объекта антикоррупцион-

ного просвещения или информационного воздействия указана лишь одна категория – граждане.

Используемое архангельскими законодателями определение антикоррупционного просвещения широко распространено. Близкое по содержанию определение антикоррупционного просвещения закреплено законодателями Ненецкого автономного округа и Воронежской области, только в качестве объекта информационного воздействия в нем предусмотрена более широкая категория такого воздействия – население.

Несомненно, представляет интерес правовая дефиниция «антикоррупционное просвещение», сформулированная законодателями Новосибирской области. В соответствии с положениями статьи 2 Закона «О профилактике коррупции в Новосибирской области», антикоррупционное просвещение представляет собой просветительскую деятельность органов государственной власти Новосибирской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, государственных учреждений Новосибирской области, муниципальных учреждений, организаций, общественных объединений и граждан по распространению идей, знаний, культурных ценностей в области противодействия коррупции.

Очевидным достоинством рассматриваемого определения является указание на широкий круг субъектов осуществления антикоррупционного просвещения:

- а) областные органы государственной власти;
- б) органы местного самоуправления муниципальных образований области;
- в) государственные учреждения области;
- г) муниципальные учреждения;
- д) организации;
- е) общественные объединения;
- ж) граждане.

Основной целью осуществления антикоррупционного просвещения в Новосибирской области является распространение идей, знаний, культурных ценностей

в области противодействия коррупции. Заявленная в представленном новосибирскими законодателями определении цель обладает лингвистической и смысловой неопределенностью, поскольку требует уточнения. Во-первых, какие именно идеи, знания и культурные ценности накоплены и имеются в области противодействия коррупции в современном обществе. Во-вторых, кем и как они формируются и распространяются. На этот вопрос в законе и подзаконных нормативных актах по организации и осуществлению антикоррупционного просвещения в Новосибирской области ответов не имеется, да и вряд ли они скоро появятся даже на уровне теоретических положений.

Безусловно, что все представленные и проанализированные нами правовые дефиниции антикоррупционного просвещения помимо очевидных достоинств имеют и ряд существенных недостатков – отсутствие в каждом из них в полном объеме основных структурных элементов, отражающих сущность антикоррупционного просвещения как средства противодействия коррупции.

Отсутствие приемлемой правовой дефиниции антикоррупционного просвещения требует обращения к научной и учебной литературе, связанной с описанием и объяснением содержания антикоррупционного просвещения. В современных российских антикоррупционных словарях предлагается два подхода к определению антикоррупционного просвещения. Первый подход дает достаточно широкое определение этому средству противодействия коррупции – распространение достоверных и объективных знаний о коррупции, её причинах и антикоррупционной деятельности государства и общества [26, с.11; 27, с.11]. **Второй подход имеет** больше практическую направленность и рассматривает антикоррупционное просвещение как целостную систему воспитательно-образовательных мер, направленных на усвоение знаний о коррупции, сущности её угрозы национальной безопасности и необходимости противодействовать коррупционным правонарушени-

ям [12, с.17]. Очевидно, что обе научные дефиниции антикоррупционного просвещения, также не раскрывают в полном объеме сущность этого средства противодействия коррупции через его основные структурные элементы.

К большому сожалению, вне содержания правовой и научной дефиниций оказались все основные элементы антикоррупционного просвещения. На наш взгляд, таковыми являются:

- а) цели и задачи антикоррупционного просвещения;
- б) субъекты антикоррупционного просвещения;
- в) объекты антикоррупционного просвещения;
- г) средства антикоррупционного просвещения.

Как показывает проведенный нами анализ регионального антикоррупционного законодательства и литературных источников, в качестве основных целей антикоррупционного просвещения могут и должны выступать:

- а) формирование антикоррупционного мировоззрения;
- б) формирование антикоррупционного поведения.

В качестве дополнительных целей антикоррупционного просвещения региональные и муниципальные нормативные правовые акты выделяют ещё две промежуточные цели:

- а) повышения уровня правосознания различных категорий лиц, подвергшихся антикоррупционному просвещению;
- б) повышение уровня правовой культуры лиц, подвергшихся антикоррупционному просвещению.

Безусловно, достижение рассматриваемых промежуточных целей существенным образом влияет на формирование антикоррупционного мировоззрения и обеспечение устойчивого антикоррупционного поведения в обществе.

Проведенный нами анализ федеральных, региональных и муниципальных подзаконных нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции показал, что иногда в качестве основ-



ных целей антикоррупционного просвещения обозначаются иные цели:

- формирование нетерпимого отношения к коррупции;
- формирование навыков антикоррупционного поведения;
- информирование граждан и оказания им консультационной помощи по вопросам противодействия коррупции.

Представляется, что обозначенные в подзаконных нормативных правовых актах цели антикоррупционного просвещения не являются таковыми. Формирование нетерпимого отношения к коррупции и навыков антикоррупционного поведения, скорее всего, это лишь задачи, которые попутно достигаются при использовании антикоррупционного просвещения, а антикоррупционное информирование и антикоррупционное консультирование являются формами его реализации или средствами их достижения.

Однако современные исследования в сфере противодействия коррупции свидетельствуют о том, что дополнительными целями антикоррупционного просвещения должны быть не общие объекты – правосознание и правовая культура, а иные объекты, которые формируются другими средствами. Такими специальными объектами, по их мнению, с которыми мы солидарны, являются антикоррупционное сознание [32, с.190-192; 34, с. 94-98; 35, с.124-126; 38, с.46-57; 41, с.23-25] или антикоррупционное правосознание [10, с.59-63; 16, с. 114-120; 224 46, с.286-290;] и антикоррупционная культура [6, с. 62-68; 20; 36; 37, с. 110-116; 44, с.100-107; 45, с.112-116]. Необходимо обратить внимание, что антикоррупционная культура иногда именуется в нормативных правовых актах словосочетаниями «культура антикоррупционного поведения», «антикоррупционная правовая культура» или «культура предупреждения коррупции». С учетом развития современной науки о противодействии коррупции возможно уже в ближайшем будущем появятся и будут широко использоваться словосочетания «культура профилактики коррупции» и «культура противодействия

коррупции». Словосочетание «культура противодействия коррупции» уже применяется отдельными специалистами зарубежных государств без разъяснения содержания этой категории [25].

Безусловно, что антикоррупционное сознание (правосознание) и антикоррупционная культура также нуждаются в формировании и развитии (повышения уровня). Об этом свидетельствуют и нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере противодействия коррупции, в том числе и региональное антикоррупционное законодательство. Например, в статье 2 Закона Санкт-Петербурга «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге» в качестве одной из основных задач региональной антикоррупционной политики обозначена задача – формирование антикоррупционного сознания. Эта же задача сформулирована и ряде других региональных законах о противодействии коррупции (Республик Адыгея, Алтай, Калмыкия, Марий Эл, Чувашской Республики, Амурской, Липецкой, Нижегородской, Московской и Тверской областей, Чукотском автономном округе, а также городах Москве и Севастополе) без указания на средства её реализации. Хотя в отдельных документах антикоррупционного планирования достижение задачи «формирование антикоррупционного сознания» связано с осуществлением мер антикоррупционной пропаганды, антикоррупционного образования и антикоррупционного просвещения.

Разумеется, что основным элементом системы антикоррупционного просвещения выступают его субъекты. В качестве субъектов антикоррупционного просвещения следует выделять: организаторов, исполнителей и лиц, содействующих этому процессу. В качестве организаторов антикоррупционного просвещения в соответствии с указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» выступают подразделения федеральных органов государственной власти специальной

компетенции – подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений и органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Эти полномочия подтверждаются как ведомственными нормативными правовыми актами, так и региональным антикоррупционным законодательством. Вместе с тем встречаются случаи, когда региональными нормативными правовыми актами одновременно в качестве организаторов и исполнителей антикоррупционного просвещения выступают одни и те же органы. Так, в Калининградской области организация и проведение мероприятий по антикоррупционному просвещению возложена на Комиссию Правительства Калининградской области по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданскими служащими Калининградской области и урегулированию конфликта интересов. Хотя, обычно, совещательные, координационные и иные общественные советы и комиссии при органах публичной власти являлись учреждениями, содействующими организации или осуществлению антикоррупционного просвещения.

В качестве исполнителей антикоррупционного просвещения обычно указываются органы исполнительной власти либо их структурные подразделения специальной компетенции или уполномоченные ими должностные лица. При этом в органах государственной власти и органах местного самоуправления полномочиями по осуществлению антикоррупционного просвещения обладают подразделения и сотрудники кадровых служб по профилактике коррупционных или иных правонарушений. Как показывает проведенный нами анализ ведомственных антикоррупционных программных документов, то значительная доля из них в качестве исполнителей антикоррупционного просвещения закрепляет подразделения и/или сотрудников кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Если же функция возлагается специальным нормативным правовым

актом, регулирующим вопросы организации и осуществления антикоррупционного просвещения, то только именно за этими подразделениями или должностными лицами она закрепляется. Такое правовое регулирование не исключает участия в качестве субъектов антикоррупционного просвещения иные органы, учреждения, организации и частных лиц.

Безусловно, в качестве лиц, осуществляющих антикоррупционное просвещение, могут выступать представители средств массовой коммуникации, педагогические работники, члены общественных антикоррупционных органов и организаций, то есть широкий круг лиц, обладающих достоверными данными о состоянии коррупции, причинах её существования, мерах противодействия этому негативному социальному явлению. Здесь важнейшими требованиями к исполнителям – наличие профессиональной антикоррупционной компетентности.

Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и осуществления антикоррупционного просвещения, в качестве объектов антикоррупционного просвещения выделяют:

- а) граждан Российской Федерации;
- б) населения региона;
- в) государственных и/или муниципальных служащих, в том числе лицам, впервые поступающим на государственную (муниципальную) службу и увольняющихся со службы;
- г) учащихся образовательных учреждений;
- д) военнослужащих;
- е) работников подведомственных организаций;
- ж) работников государственных фондов;
- з) лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации;
- и) лиц, замещающих муниципальные должности;
- к) лиц, пострадавших от коррупции.

Анализ литературных источников по вопросам организации и осуществления антикоррупционного просвещения в Рос-



сии показал, что этот перечень постоянно дополняется иными категориями лиц, подлежащих антикоррупционному просвещению. Например, студентами и сотрудниками вузов [3, с.20-28; 4; 7, с.140-141; 13, с.189-197; 42, с.55-65], **молодыми избирателями** [2, с.4-5; 11, с.386-393; 18;]. В связи с этим можно предположить, что объектом антикоррупционного просвещения выступают все слои современного российского общества, хотя это не препятствует осуществлению антикоррупционного просвещения отдельных целевых групп (государственных и муниципальных служащих, руководителей организаций и учреждений, учащихся образовательных учреждений и т.д.).

Важнейшей составляющей процесса организации и осуществления антикоррупционного просвещения являются его средства. В качестве таковых нормативные правовые акты выделяют опосредованные средства информационного воздействия: средства массовой информации, информационно-телекоммуникационная сеть Интернет, научную и учебную литературу, плакаты, проведение конкурсов и выставок, а также непосредственное информационное воздействие: лекции, беседы, консультации, тренинги, брифинги, совещания и т.д. Необходимо отметить, что в вопросе применения средств информационного антикоррупционного воздействия посвящено достаточное количество научных работ [1, с.23-27; 9, с. 131-133; 17, с.154-157; 19, с. 21-27; 23, с.116-131; 29, с. 50-59; 39; 47, с.38-47], в том числе и диссертационных [5; 21]. Однако, наиболее распространенным непосредственным средством антикоррупционного просвещения, закрепленным нормативными правовыми актами является индивидуальное антикоррупционное консультирование населения, а также антикоррупционное консультирование отдельных целевых групп (государственных и/или муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности и др.).

В качестве наиболее распространенных форм опосредованного информаци-

онного воздействия выступают разработка и доведение до субъектов антикоррупционного просвещения методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции. Как показывает личный исследовательский опыт авторов, количество таких методических рекомендаций (пособий, памяток и т.п.) для различных категорий лиц постоянно возрастает. Методические рекомендации могут иметь различный правовой статус. Одни методические рекомендации по вопросам противодействия коррупции носят официальный характер и разрабатываются уполномоченными на то федеральными и региональными государственными органами, а иногда и утверждаются нормативными актами. Отдельные методические рекомендации по вопросам противодействия коррупции по инициативе органов государственной власти разрабатываются научными и/или образовательными организациями и носят не официальный характер [8; 33].

Структурный анализ антикоррупционного просвещения показал, что это сложный многоцелевой антикоррупционный инструмент, используемый в антикоррупционной деятельности органов публичной власти, организаций и учреждений, а также институтов гражданского общества нуждается в добротной правовой дефиниции. С учетом проведенного нами анализа содержания антикоррупционного просвещения можно предложить следующее его определение.

Антикоррупционное просвещение – это система распространения субъектами государственной политики противодействия коррупции достоверной информации любым способом, в любой форме с использованием любых информационно-коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленная на формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры.

Разумеется, что предложенное нами определение антикоррупционного про-

свещения, не является идеальным, возможны и другие, альтернативные, подходы к его формированию. Но, как нам представляется, предложенная дефиниция имеет ряд очевидных преимуществ по сравнению с имеющимися региональными правовыми и теоретическими категориями. Во-первых, одна достаточно широко и полно определяет круг субъектов наделенных полномочиями по осуществлению антикоррупционного просвещения. Во-вторых, определяет и фиксирует основные цели антикоррупционного просвещения – формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры. В-третьих, указывает на субъекты антикоррупционного просвещения

– неопределенный круг лиц, что не исключает информационного воздействия на отдельные целевые группы. В-четвертых, для достижения основных целей антикоррупционного просвещения допускается использование любых информационных способов, сил и средств. В-пятых, использование предложенной нами научной правовой дефиниции «антикоррупционное просвещение» позволяет устранить правовые противоречия между различными по юридической силе нормативными правовыми актами и привести к гармонизации современного российского антикоррупционного законодательства, исключив при использовании данного словосочетания неоднозначность, противоречивость и юридико-лингвистическую неопределенность.

Библиографический список

1. Азаров М.С. Мониторинг информационного обеспечения противодействия коррупции в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Информационное право. – 2011. – № 1. – С. 23-27.
2. Акунченко Е.А. К вопросу об антикоррупционном просвещении молодых избирателей // Проспект Свободный-2016: электронный сборник материалов Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Красноярск, 2016. – С.4-5.
3. Акунченко Е.А. К вопросу об организационно-правовых основах антикоррупционного просвещения в сфере образования // Наука и школа. – 2017. – №1. – С.20-28.
4. Акунченко Е.А., Вырва П.А., Дамм И.А., Коваль Ю.А., Константинов А.С., Сухарева К.С., Щедрин Н.В., Янов О.А. Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования. – Красноярск, 2016.
5. Александрова О.А. Информационная открытость как составляющая противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.
6. Баринов С.В. О сущности понятия антикоррупционной культуры и путях её формирования // Международный журнал психологии и педагогики в служебной деятельности. – 2016. – № 1. – С. 62-68.
7. Белый Ю.В. Методика антикоррупционного просвещения в рамках преподавания курса правовых дисциплин в высшем учебном заведении // Роль современного университета в технической и кадровой модернизации российской экономики сборник трудов IX Международной научно-методической конференции. – Кострома, 2015. – С. 140-141.
8. Бикеев И.И., Кабанов П.А. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Татарстан и урегулированию конфликта интересов: методическое пособие. – Казань: Изд-во «Познание», 2015.
9. Боровикова В.В. К вопросу об освещении проблем борьбы с коррупцией в средствах массовой информации // Социально-политические науки. – 2016. – №3. – С. 131-133.
10. Бутков А.В. Повышение уровня антикоррупционного правосознания граждан



за рубежом // Следователь. – 2015. – №5. – С.59-63.

11. Волкова М.А. Роль избирательных комиссий субъекта Российской Федерации в антикоррупционном просвещении молодых избирателей (на примере Красноярского края) // Политические партии и выборы: проблемы современности: сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием). – Оренбург, 2016. – С. 386-393.

12. Всё о коррупции и противодействии ей: терминологический словарь / под общ. ред. И.И. Бикеева, П.А. Кабанова: серия в 3 т. Т.2. – Казань: Изд-во «Познание» Института, экономики, управления и права, 2014.

13. Гармаев Ю.П. Антикоррупционное просвещение в вузах // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства сборник статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции: в 3 томах. – Новосибирск, 2016. – С. 189-197.

14. Гармаев Ю.П. Правовое просвещение как средство предупреждения коррупции в Крымском федеральном округе // Уголовное производство: процессуальная теория и криминалистическая практика: материалы Международной научно-практической конференции. – Симферополь, 2014. – С.8-21.

15. Гармаев Ю.П. Правовое просвещение как средство предупреждения коррупции // Деятельность правоохранительных органов по обеспечению законности и правопорядка в Дальневосточном регионе: сборник материалов международной научно-практической конференции 29-30 мая 2014 г. – Хабаровск, 2014. – С.13-16.

16. Гаспарян Г.С. Антикоррупционное правосознание в формировании и реализации антикоррупционной политики РФ // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 4 (5). – С.114-120.

17. Дадалко В.А., Благодаров Д.Н. Информационная поддержка противодействия коррупции в сети интернет // Экономические науки. – 2009. – № 61. – С. 154-157.

18. Дамм И.А., Акунченко Е.А. Организация антикоррупционного просвещения молодых избирателей. Опыт Избирательной комиссии Красноярского края. – Красноярск, 2015.

19. Ерохина Ю.В. Проблемы информационного обеспечения противодействия коррупции // Правовая информатика. – 2014. – № 3. – С. 21-27.

20. Замалетдинов Р.Р., Ибрагимова Е.М., Амирова К.А. Формирование антикоррупционной культуры у школьников. – Казань, 2010.

21. Идрисов Э.З. Средства массовой информации в системе антикоррупционной политики современной России: дис. ... канд. полит. наук. – Пятигорск, 2014.

22. Исхаков Э.Р., Линевич В.Л., Бикчинтаева Л.Г., Гайнуллина А.В. Формирование антикоррупционного правосознания и поведения у сотрудников органов внутренних дел: методические рекомендации. – Уфа, 2016.

23. Кабанов А.А., Крячек М.О. Информационные аспекты противодействия коррупции при организации государственных закупок // Правовое поле современной экономики. – 2013. – № 10. – С. 116-131.

24. Кабанов П.А. О формировании Программы мероприятий, направленных на повышение уровня правосознания граждан и популяризацию антикоррупционных стандартов поведения, основанных на знании общих прав и обязанностей // Следователь. – 2014. – №1. – С.27-29.

25. Карашиев С. Культура противодействия коррупции // Актюбинский Вестник. – 2017. – 1 апреля.

26. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник / Под общ. ред. П.А. Кабанова. – М.: МедиаПресс, 2008.

27. Коррупция и антикоррупционная политика: терминологический словарь / под общ. ред. Г.И. Райкова, П.А. Кабанова, Д.К. Чиркова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: МедиаПресс, 2010.

28. Кудрявцев А.В. Правовое просвещение населения как фактор, влияющий на противодействие коррупции // Актуальные проблемы правового просвещения и воспитания населения: материалы научно-практической конференции. – Владимир, 2016.

– С. 8-13.

29. Лаврентьева О.О. К вопросу о совершенствовании информационного обеспечения государственной гражданской службы в контексте её модернизации и противодействия коррупции // Полицейская деятельность. – 2012. – № 4. – С. 50-59.

30. Лесниченко И.П. Правовое просвещение населения как средство борьбы с коррупцией // Система ценностей современного общества. – 2010. – № 12. – С. 116-118.

31. Молчанов С.А. Использование органами прокуратуры правового просвещения как инструмента профилактики коррупции // Прокурор. – 2016. – №4. – С.30-35.

32. Никонова Э.И. Антикоррупционное сознание и поведение российской молодежи: предпосылки и условия формирования // Казанская наука. – 2015. – № 9. – С.190-192.

33. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: методическое пособие / И.И. Бикеев, П.А. Кабанов, А.Н. Маклакова, А.Ю. Панкратов, С.Ф. Рахимов; рук. авт. колл. д-р юрид. наук, проф. П.А. Кабанов. – Казань: Изд-во «Познание», 2012.

34. Рукина И.М., Петросян Д.С. Формирование антикоррупционного сознания // Проблемный анализ и государственно-управленческое прогнозирование. – 2011. – Т.4. – №2. – С.94-98.

35. Салмагин В.П. Проблемы формирования антикоррупционного сознания и правовой культуры населения // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – №4. – С.124-126.

36. Семенихин А.Л., Кондрашин А.В., Громова Л.А. Формирование антикоррупционной культуры: монография. – Санкт-Петербург, 2016.

37. Солмин В.П. Формирование антикоррупционной культуры как фактор воспитания нетерпимости к коррупции в гражданском обществе // Universum: Вестник Герценовского университета. – 2013. – №4. – С.110-116.

38. Сюзева Н.В. Провокационные приёмы при формировании антикоррупционного сознания // Образование и наука. – 2013. – №3 (102). – С.46-57.

39. Талапина Э.В., Антопольский А.А. Информационное обеспечение противодействия коррупции. Обзор законодательства Российской Федерации. – М., 2009.

40. Третьякова Е-Д. С. Правовое просвещение в сфере борьбы с коррупцией для государственных гражданских и муниципальных служащих // Научные труды РАЮН. Вып.14: в 2 т. Т.2. – М.: Юрист, 2014. – С.708-712.

41. Устинов А.А. Формирование антикоррупционного сознания сотрудников уголовно-исполнительной системы как мера профилактики коррупции // Вестник Пермского института ФСИН России. – 2013. – №3 (10). – С.23-25.

42. Ушакова Д.С. Основные направления программы антикоррупционной подготовки студентов юристов // Ростовский научный журнал. – 2017. – № 2. – С. 55-65.

43. Фалилеев В.А. Правовое просвещение как средство предупреждения коррупции в регионе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – №10. – С.3-5.

44. Хамдеев А.Р. Анализ основных принципов формирования антикоррупционной культуры студентов // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2013. – №4. – С.100-107.

45. Хамдеев А.Р. Педагогические условия формирования антикоррупционной культуры студентов // Казанский педагогический журнал. – 2013. – №6 (101). – С.112-116.

46. Шедий М.В. Формирование антикоррупционного правосознания как основного элемента антикоррупционного образования гражданского общества // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – №3. – С.286-290.

47. Щерблыкина И.В. Информационное противодействие коррупции в России по данным криминологического исследования // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы: сборник. – М., 2015. – С. 38-47.



Костромин Виктор Анатольевич,
председатель центрального
совета Общероссийской
общественной организации
«Центр противодействия
коррупции в органах
государственной власти»

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В АНТИКОРРУПЦИОННОМ ПРОСВЕЩЕНИИ КАК СПОСОБЕ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ, ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МИРОВОЗЗРЕНИЯ И ПОПУЛЯРИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ

Антикоррупционные стандарты, это не только ограничения, накладываемые законодательством и государственным регулированием, но, в первую очередь, это ограничение данное нам воспитанием, семьей, нашей верой и морально-этическими нормами, выработанными столетиями нашим обществом и сохранившим наше государство.

Какова же роль и какое место в вопросах противодействия коррупции через антикоррупционное просвещение граждан играют или могут занимать общественные антикоррупционные организации.

Немного истории: в 2004 году общественных антикоррупционных организаций в РФ насчитывалось не более шести-семи. С осознанием проблемы кор-

рупции на международном уровне и с подписанием Россией международных договоров по вопросам борьбы и противодействия коррупции, а также с появлением антикоррупционного законодательства и системной работы государства в этом направлении, на сегодняшний день в Российской Федерации существует уже более трехсот общественных организаций, в том или ином качестве позиционирующих себя как антикоррупционные. Занимаются ли они антикоррупционным просвещением, популяризируют ли антикоррупционный стандарт поведения, с моей точки зрения либо эта работа чрезвычайно слаба, либо отсутствует вовсе.

Намного проще и с большими дивидендами использовать существующую проблему коррупции в политических

либо иных локальных частных интересах, чем пытаться выстроить систематическую и повседневную работу совместно с государством в антикоррупционной просветительской деятельности.

Здесь существует несколько основных проблем. В отличие от организаций, использующих борьбу с коррупцией в политических целях подавляющее число антикоррупционных общественных объединений не имеют материально-технической базы, специалистов и воспринимаются различными органами власти формально или что хуже маргинальными, согласно определению – «собака лает – караван идет». Хотя со стороны законодателя и действий федерального центра общественным организациям дан широкий спектр возможностей для работы в области противодействия коррупции.

В Российской Федерации достаточно давно работает механизм грантовой поддержки НКО. Но за все время существования такого механизма я не знаю случая выделения грантов на реализацию антикоррупционного проекта даже для просветительской деятельности. Как пример, за 11 лет работы нашего объединения мы четыре раза обращались за грантовой поддержкой, дважды в прошлом году с проектом реализации фестиваля антикоррупционных роликов, для вовлечения молодежи и воспитания у них неприятия коррупционных проявлений. Нам дважды было отказано. Что можно говорить об организациях регионального уровня. Казалось бы, в последние годы на всех уровнях власти существуют различные комиссии по вопросам противодействия коррупции, предусмотрено участие в работе этих комиссий представителей общественных антикоррупционных организаций. Но у нас как: они могут принимать участие в работе этих комиссий, а могут и не принимать. Второе,

как правило предпочтительнее. Но возможно же создать рабочие группы, возможно поддержать предлагаемые интересные проекты и по просветительской работе с молодежью и проекты по популяризации антикоррупционных стандартов поведения.

Но зачем, есть те, кто уделяет этому больше внимания в социальных сетях, те кто грамотно используют существующую проблему и юношеский максимализм.

Я всего лишь обозначил проблемы, но хочу напомнить «благими намерениями вымощена дорога в ад». За последнее десятилетие под флагом борьбы с коррупцией разрушена жизнедеятельность ряда государств. Реально существующая проблема требует не революционного вмешательства, а сочетания профилактических, воспитательных, ограничительных, а также других мер законодательного принуждения и пресечения правонарушений и преступлений. По сути большая и кропотливая работа.

И сегодня для этого пути у нас есть все возможности! Исключительно совместная работа общественных организаций и государства, не только возможна, она просто необходима! Но не в формальном виде, бумага все стерпит, и не в монологе власть плохая, а в режиме повседневной работы с пониманием ответственности и серьезности вопроса коррупции, влияющего не только на жизнь отдельного служащего, бизнесмена или просто гражданина, а на развитие и благополучие нашего общества и государства в целом.

В истории человечества существует лишь два варианта решения этой проблемы: либо государство совместно с гражданами начинает чистку своих «Авгиевых конюшен», либо граждане начинают этот процесс самостоятельно.



Сыманюк Эльвира Эвальдовна,
доктор психологических
наук, профессор, зав.
кафедрой общей и социальной
психологии Департамента
психологии УрФУ

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДИКТОРЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ЛИЧНОСТИ

Аннотация. Статья посвящена исследованию коррупционного поведения и психологических детерминант его профилактики. Коррупция представляет собой многоаспектное, многоуровневое, системно организованное социальное явление, интегрирующее в себя экономическую, юридическую, социальную, управленческую, этическую и политическую составляющие. Естественно, в нем присутствует и психологическая составляющая, где в первую очередь должны быть исследованы психологические детерминанты, способствующие профилактике коррупции и коррупционного поведения личности. Статья раскрывает психологические предикторы антикоррупционной устойчивости личности, на основании которых должна вестись разработка технологий профилактики коррупционного поведения личности.

Ключевые слова. Коррупция, коррупционное поведение, психологические предикторы, антикоррупционная устойчивость

личности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года коррупция позиционируется как одна из основных угроз национальной безопасности России. С 2008 года федеральная власть предпринимает активные меры по борьбе с коррупцией, основу которых составляют такие нормативно-правовые документы, как Федеральный закон «О противодействии коррупции», Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции», Национальный план противодействия коррупции.

Понятие «коррупция» происходит от лат. «*corrumpere*» и обозначает использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам.

Федеральный закон РФ «О противодействии коррупции» дает следующее

определение коррупции – это «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» [9].

Феномен коррупции изучается в рамках различных подходов, школ, течений и направлений научной мысли. Наиболее распространено изучение коррупции с правовой и юридической точки зрения (Кирпичников А.И., Лунев В.В., Мени И., Сатаров Г.А. и др.). Достаточно полным представляется экономический подход к изучению коррупции (Епифанова Н., Клямкин И., Сатаров Г.А., Andvig J., Mendez F., Sepulveda F. и др.), в котором коррупция изучается сквозь призму понятий «теневая экономика», «рента», «транзакционные издержки». Основная трудность социологического осмысления коррупции и коррупционного поведения состоит в том, что не всегда нарушение норм рассматривается как девиант (взяточник, коррупционер) [5, 6].

Коррупционное поведение личности детерминируется внешними (обусловленными содержанием деятельности и отношением социума к этой деятельности) и внутренними (психологическими характеристиками самой личности) детерминантами, обуславливающими асоциальные изменения ценностно-смысловой сферы личности. Внешние детерминанты базируются на исторически складывающихся отношениях в сфере материально-

го производства; на социокультурных традициях, уходящих своими корнями в далекое Средневековье и рассматривающих «взятку» как обязательный элемент товарно-денежных отношений. Соответственно, нивелирование значимости внешних детерминант возможно только в процессе изменения общественного мнения и традиций, что требует долгой и кропотливой работы с личностью каждого носителя общественных норм и традиций. Коррупционное поведение является отражением качества связей в системе «человек - социальная группа – государство – общество». Как отмечает В.Л. Васильев, «фактором, способствующим коррупции и теневой экономике, является психология «двойного стандарта поведения» [3]. По своей направленности и механизмам реализации, коррупционное поведение – это разновидность социального поведения, так как представляет собой совокупность поступков и действий должностного лица, которые по своим результатам затрагивают интересы отдельных людей, социальных групп, социальных общностей или общества в целом. Именно в таком поведении проявляются индивидуально-психологические и социальные качества человека – особенности его темперамента, характера, воли, мотивации, профессионально-нравственные убеждения, ценностные ориентации. В связи с этим, особое значение приобретает изучение внутренних детерминант коррупционного поведения, а так же психологические предикторы антикоррупционной устойчивости.

Особое место в исследованиях антикоррупционной устойчивости занимают социально-психологические исследования, направленные на рассмотрение взаимосвязи психологических характеристик с социумом, в котором зачастую поддерживается терпимое отношение к



коррупции, а коррупционное поведение – как следствие несовершенства социально-экономического устройства общества. Как следствие – большое количество работ, описывающих феномен коррупции, характеризующих внешние и внутренние детерминанты коррупционного поведения, и недостаточное количество работ, обосновывающих психологические способы преодоления и коррекции данного поведения.

Негативное влияние коррупционного поведения во многом обусловлено психологическими детерминантами, такими как неудовлетворенность жизнью и профессией, необоснованная потребность в высоком статусе, стремление к власти как к способу личного обогащения, потребность в самоутверждении за счет других, внешний локус контроля и т.д. Данные психологические детерминанты активно поддерживаются общественными установками, в которых взятка рассматривается как быстрый способ решения организационных, управленческих и личных проблем. Исходя из этого, важно исследовать те психологических детерминант, которые бы обеспечивали блокирование коррупционного поведения личности, создавали внутреннюю установку на преодоление собственных негативных установок и качеств, формировали нетерпимость к коррупционерам. Развитие гражданского общества возможно только при условии развития антикоррупционной устойчивости всех слоев населения независимо от занимаемой должности. Таким образом, основной задачей научных исследований должна стать разработка технологий профилактики коррупционного поведения личности на основе определения психологических детерминант устойчивости личности к негативным воздействиям социума.

Учитывая высокую общественную опасность и разрушающий характер данного явления, в России разработана система мер по противодействию коррупции, принят закон о противодействии коррупции, разработан национальный план противодействия коррупции, на разных уровнях управления предусмотрены мероприятия, позволяющие минимизировать коррупционный потенциал взаимодействия между госслужащими и обществом. Вместе с тем, несмотря на масштабность антикоррупционных мероприятий, решение этой проблемы не найдено, хотя положительная динамика фиксируется.

В последние годы предпринято много попыток, чтобы преодолеть коррупцию в России, воздействуя на ее основные факторы (на преодоление материальной необеспеченности чиновников направлено повышение уровня их заработной платы; огромная территория страны и отдаленность от центра управления нивелируется созданием жесткой вертикали власти и повышением «прозрачности» работы чиновников путем ужесточения контроля, внедрения электронных услуг, службы «единого окна» и т.д.). Вместе с тем, количество антикоррупционных дел растет, следовательно, борьба с этими факторами не является эффективной и не приводит к желаемому результату. Возможно, причины этого связаны с тем, что во многом противодействие коррупции направлено на борьбу с уже случившимся фактом коррупционного поведения.

Так же важно отметить, что воздействие только на внешние факторы данного явления не позволяет формировать антикоррупционную устойчивость личности, снижать готовность к коррупционному поведению в ситуации коррупционного давления [8]. На этом фоне особое значение приобретает психологическая работа

с предикторами антикоррупционной устойчивости личности, направленная на нивелирование их определяющей роли в системе социально-профессиональных отношений, что позволит осуществлять выбор между криминальным и законопослушным поведением в пользу последнего. Психологические предикторы обуславливают асоциальные изменения ценностно-смысловой сферы личности и готовность к нарушению профессиональных и этических норм. Изучение психологических предикторов антикоррупционной устойчивости личности, знание их уровней выраженности и этапов развития позволит осуществлять коррекцию коррупционного поведения, а также позволит предупреждать развитие психологической готовности к коррупционным отношениям, формирование негативных качеств личности, деформацию системы нравственно-профессиональных ценностей.

Исходя из этого, на первое место должно выйти изучение психологических аспектов, способствующих преодолению коррупции и коррупционного поведения личности, так как коррупция – это отношения, в которые вступают люди, и, соответственно, имеются различные варианты поведения в этих отношениях. Решетников М.М. пишет, что «без психологически обоснованных подходов здесь вряд ли что можно сделать, ибо коррупция – только в ее последствиях правовая и экономическая проблема, а исходно – сугубо психологическая и общечеловеческая» [7]. Только формирование антикоррупционной устойчивости личности, как системного свойства личности, проявляющегося в способности противостоять коррупционному давлению, позволит осуществлять выбор между криминальным и законопослушным поведением в пользу последнего.

Библиографический список

1. Алексеев С. В. Коррупция в переходном обществе: социологический анализ : автореф. дис. ... д-ра социол. наук : 22.00.04.
2. Ванновская О. В. Личностные детерминанты коррупционного поведения // Изв. Рос.гос. пед. ун-та им.А. И. Герцена. 2009. № 102. С. 323-328.
3. Васильев В. Л. Юридическая психология. СПб. : Питер, 2009.
4. Глинкина С. П. Международная коррупция // Новая и новейшая история. 2011. N 1. С. 13-30.
4. Журавлев А. Л., Юревич А. В. Коррупция в современной России: психологический аспект // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 2. С. 56-64.
5. Журавлев А. Л., Юревич А. В. Психологические факторы коррупции // Прикладная юридическая психология. 2012. № 1. С. 8-21.
6. Лысков Б. Д., Курбатова Т. Н. Понятие о личности преступника // Юридическая психология / сост. и общ.ред. Т. Н. Курбатовой. СПб. : Питер, 2001. С. 74-91.
7. Решетников М. М. Психология коррупции: утопия и антиутопия. СПб. : Восточно-Европейский ин-т психоанализа, 2008.
8. Уварова Л. В. Методика оценки антикоррупционной устойчивости при профессиональном психологическом отборе кандидатов на должности судей. URL: <http://research-journal.org/featured/metodika-ocenki-antikorrupcionnoj-ustojchivosti-professionalnom-psixologicheskom-otborekandidatov-na-dolzhnosti-sudej>.
9. ФЗ РФ №273 «О противодействии коррупции»: от 25.12.2008.



Фортыгина Елена Сергеевна,
начальник отдела
нормотворческой и
аналитической деятельности,
методического обеспечения,
Комитет по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений администрации
Тамбовской области

ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ КАК СПОСОБ ПОПУЛЯРИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ ПОВЕДЕНИЯ

Аннотация. Антикоррупционное просвещение в Тамбовской области осуществляется в соответствии с Законом области «О противодействии коррупции в Тамбовской области» и постановлением администрации области «Об антикоррупционной программе «План противодействия коррупции в Тамбовской области на 2008-2017 годы». Указанная работа проводится как в профессиональной среде (государственные и муниципальные служащие, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, руководители и работники государственных и муниципальных организаций и унитарных предприятий), так и среди населения области (школьники, учащиеся средних специальных учебных заведений, студенты вузов, иные жители региона). Эффективно выстроенная работа по антикоррупционному просвещению в 2016 году позволила добиться значительного снижения количества совершаемых в Тамбовской области коррупционных правонарушений.

Ключевые слова. Противодействие кор-

рупции, антикоррупционное просвещение, повышение квалификации, правовое воспитание, государственные (муниципальные служащие), антикоррупционные стандарты поведения.

Антикоррупционное просвещение в Тамбовской области организовано в соответствии с региональным законом о противодействии коррупции, который был принят в 2007 году, до выхода Федерального закона «О противодействии коррупции». Закон был разработан в рамках проводившейся в регионах административной реформы государственного (муниципального) управления, при этом Тамбовская область стала одним из первых субъектов Российской Федерации, где подобные нормативные акты были приняты.

Наиболее эффективное развитие антикоррупционное просвещение получило с образованием в ноябре 2015 г. комитета по профилактике коррупционных и иных правонарушений администрации Тамбовской области.

При этом указанное просвещение осу-

ществляется по самым различным направлениям. Так, во исполнение поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина, сделанных 03.12.2015 в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, комитетом по профилактике коррупционных и иных правонарушений разработаны и направлены во все исполнительные органы государственной власти области и органы местного самоуправления, подведомственные им учреждения и унитарные предприятия методические рекомендации:

- по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- по противодействию коррупции при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Рекомендации используются органами и учреждениями (предприятиями) при размещении государственных (муниципальных) заказов.

В рамках подготовки к XVI областной конференции представителей малого и среднего предпринимательства проведены конференции (совещания, встречи) во всех муниципальных образованиях области, в которых принимали участие представители управления по развитию промышленности и предпринимательства области, Тамбовского инновационного бизнес-инкубатора, Фонда содействия кредитованию малого и среднего предпринимательства, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тамбовской области, а также представители общественных организаций субъектов малого и среднего предпринимательства. В ходе проведения указанных мероприятий, в том числе, освещались вопросы, касающиеся предупреждения коррупционных проявлений.

Активно осуществляется просветительская работа среди государственных и муниципальных служащих. Во все органы государственной власти и местного самоуправления направлены памятки в сфере противодействия коррупции. Служащие ознакомлены с памятками под роспись, па-

мятки размещены на сайтах и стендах органов и подведомственных организаций. Ассоциацией «Совет муниципальных образований Тамбовской области» организовано совещание с органами местного самоуправления, в ходе которого работникам кадровых служб органов местного самоуправления оказана необходимая консультативная помощь по вопросам в сфере представления сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Особое внимание уделялось антикоррупционному просвещению в рамках курсов повышения квалификации служащих. Около 50 государственных служащих области и 700 муниципальных служащих прошли в ведущих вузах (МГИМО, Тамбовский филиал РАНХ и ГС, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина) повышение квалификации по специализированному дополнительному профессиональному образовательному программ в сфере противодействия коррупции (включая программу «Функции подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений»). На указанные мероприятия было израсходовано около 100 тыс.руб. из средств областного бюджета и 140 тыс.руб. из бюджетов муниципальных образований. В обучении служащих принимали участие сотрудники комитета.

Всего органами государственной власти области и органами местного самоуправления за период существования комитета проведено около 700 мероприятий правовой и антикоррупционной направленности среди служащих, в том числе, свыше 200 - с участием общественных советов, общественных объединений и организаций.

Особое внимание уделяется антикоррупционному просвещению среди работников областных государственных учреждений и унитарных предприятий. До сведения сотрудников систематически доводится информация, способствующая формированию отрицательного отношения к коррупции. Комитетом разработаны и внедрены Методические рекомендации по принятию областными государственными учреждени-



ями, областными унитарными предприятиями мер по предупреждению коррупции. Определены ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений должностные лица, утверждены перечни первоочередных мер по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В соответствии с данными перечнями ведется дальнейшая работа в организациях: утверждаются кодексы этики и служебного поведения работников, разрабатываются и внедряются в практику стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организаций, и т.д. Также в организации направлен Обзор типовых ситуаций конфликтов интересов.

В СМИ за 2016 год было опубликовано свыше 250 печатных материалов. В публикациях поднимались проблемы: пресечения попыток взяточничества, профилактика «серой зарплаты», обязательность декларирования доходов государственных служащих, депутатов и т.д. Также рассказывалось о работе следственного комитета, итогах заседаний комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Тамбовской области и аналогичных комиссий муниципальных образований; развитии системы госзакупок в регионе; списке коррупционных должностей администрации области; деятельности прокуратуры, управления по борьбе с экономическими преступлениями и противодействия коррупции УМВД России и т.д.

В новостных телепрограммах вышло около 140 сюжетов. В материалах использовались комментарии представителей СУ СК России по Тамбовской области, администрации Тамбовской области, Тамбовской областной Думы, УФСБ России по Тамбовской области, прокуратуры области, Управления Министерства юстиции РФ по Тамбовской области.

Активная работа проводится среди школьников и молодежи.

Состоялась правовая молодежная акция «Не допусти коррупцию в своем колледже». В акции приняли участие более 3500 студентов и преподавателей. В рамках акции состоялись «круглые столы», лекции, флешмобы с участием представителей ор-

ганов внутренних дел по противодействию коррупции.

В рамках работы областной очно-заочной школы журналистики проведены занятия, на которых, в том числе, обсуждались вопросы, связанные с противодействием коррупции (приняли участие более 100 чел.).

Управлением образования и науки области проведены совещания с директорами профессиональных образовательных организаций по вопросам противодействия коррупции.

Накануне нового учебного года во всех образовательных учреждениях состоялись родительские всеобучи по разъяснению антикоррупционного законодательства и ответственности за его нарушение. Во всех профессиональных образовательных организациях состоялись конкурсы плакатов, буклетов и информационных стендов по профилактике взяточничества и посредничества во взяточничестве «Твоя ответственность». Лучшие информационные материалы размещены на сайтах учреждений.

В рамках областной Школы лидеров студенческого самоуправления состоялся обучающий семинар по проблеме противодействия коррупционным проявлениям в студенческой среде.

Во всех профессиональных образовательных организациях прошли недели правового всеобуча, в рамках которых состоялись лектории по разъяснению ответственности за взяточничество и посредничество во взяточничестве.

В профессиональных образовательных организациях созданы мобильные правовые стенды, на которых размещены нормативно-правовые документы, разъясняющие ответственность за взяточничество и посредничество во взяточничестве.

Разработаны дистанционные учебные модули программ дополнительного профессионального образования «Служебная этика и антикоррупционные стандарты поведения», «Регулирование конфликта интересов», «Специализированные государственные органы в сфере противодействия коррупции», подготовлена ра-

бочая тетрадь «Противодействие коррупции» в поддержку реализации соответствующего модуля.

Вопросы законодательства в сфере противодействия коррупции включены в учебный модуль «Правовые основы образовательной деятельности» программы профессиональной переподготовки «Менеджмент в образовании». Обучено 88 чел.

На заседаниях педагогических советов проведены обучающие правовые сессии для работников профессиональных образовательных организаций «Коррупция - противозаконна».

Активно подключаются к просветительской работе и ведущие библиотеки области. В ТОГБУК «Тамбовская областная универсальная научная библиотека им.А.С. Пушкина» проведены следующие мероприятия:

- размещены нормативные правовые акты на стендах;
- ведется просветительская работа по вопросам противодействия коррупции в любых ее проявлениях, воспитания у граждан чувства гражданской ответственности, укрепления доверия к власти (деятельность «Клуба молодого избирателя», «Клуба молодого юриста»);
- организовано проведение просветительских акций по антикоррупционной тематике (семинары, круглые столы);
- издается ежеквартальный бюллетень «Правоведение» (выделена рубрика «Правовые проблемы преодоления коррупции»), осуществляется ежеквартальное обновление информации на собственных информационных ресурсах, размещенных на сайте библиотеки.

В ТОГБУК «Тамбовская областная детская библиотека» проведены следующие мероприятия:

- издана Памятка «Мы против коррупции!», которая находится в общедоступном для посетителей библиотеки месте;
- функционирует «Клуб будущих избирателей»;
- прошла неделя безопасного Рунета в рамках всероссийского проекта Центра безопасного Интернета в России «Не допусти» и Российской государственной детской библиотеки;
- проведена интерактивная игра «Правовой зачет», которая позволила проверить и пополнить знания школьников в области административного и уголовного права, поразмыслить над конкретными ситуациями – правонарушениями несовершеннолетних;
- проведена деловая игра «Шпаргалка для подростка», которая напомнила школьникам, какими правами они могут воспользоваться в случае задержания сотрудниками полиции;
- организована выставка–путеводитель правовой направленности «Защити меня, закон!».

Информация о данных мероприятиях размещена на сайте ТОГБУК «Тамбовская областная детская библиотека».

В 2016 г. заметно снизилось количество выявленных коррупционных правонарушений (по сравнению с 2015 г.). Если за 2015 год было выявлено 513 коррупционных правонарушений, допущенных государственными гражданскими и муниципальными служащими области, то за 2016 год - 301 коррупционное правонарушение. Это свидетельствует об эффективности работы по профилактике коррупционных правонарушений, организованной, в том числе, посредством антикоррупционного просвещения.

Библиографический список

1. Закон Тамбовской области от 04.06.2007 № 205-З «О противодействии коррупции в Тамбовской области» (с последующими изменениями и дополнениями).
2. Постановление администрации Тамбовской области от 20.06.2008 №753 «Об антикоррупционной программе «План противодействия коррупции в Тамбовской области на 2008-2017 годы» (с последующими изменениями и дополнениями).



Халиуллин Адель Ильфатович,
научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной
прокуратуры Российской
Федерации

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены особенности осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие при расследовании по уголовным делам о коррупционных преступлениях, в том числе сопряженных с незаконным выводом денежных средств в кредитные организации в иностранных юрисдикциях.

Ключевые слова. Прокурорский надзор, коррупция, незаконные транзакции, дознание, предварительное следствие.

Практика осуществления прокурорского надзора свидетельствует, что выявление, незаконно полученных в результате совершения коррупционных преступ-

лений и вывезенных за рубеж активов [2], равно как и принятие мер по обеспечению их возможной конфискации и возврата из-за рубежа, вызывают существенные затруднения в деятельности органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие. Одним из наиболее востребованных в этой связи является выработка стандартов взаимодействия органов прокуратуры с иными заинтересованными ведомствами и учреждениями [1], в том числе находящихся в иностранных государствах по вопросам противодействия преступлениям коррупционной направленности.

Поскольку установление незаконно полученных и вывезенных за рубеж

имущества и активов является одним из наиболее актуальных вопросов международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией, распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 18.06.2016 сформирована рабочая группа по вопросам возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений и правонарушений.

Осуществляя надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, прокуроры помимо Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [7] должны, в частности, руководствоваться Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [9], приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризму» [5], от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» [6].

Тенденцией последних лет является возрастающая роль проверки сообщений, поступивших из средств массовой информации, поскольку именно в материалах как отечественных, так и зарубежных журналистских расследований (публикаций блоггеров) нередко содержатся сведения о коррупционных преступлениях, в том числе связанных с легализацией либо выводом за рубеж активов, полученных в результате совершения преступных деяний.

Не единичны случаи, когда, напри-

мер, при поступлении из Росфинмониторинга либо кредитных и банковских учреждений информации о доходах, требующей проверки для решения вопроса о наличии либо отсутствии в деянии признаков преступления, следователи принимали решение об отказе в возбуждении уголовного дела без назначения и проведения ревизий, документальных проверок, судебно-экономических экспертиз. При выявлении подобных и других нарушений законов прокуроры отменяют постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в порядке, предусмотренном ч. 6 ст. 148 УПК РФ.

Расследование уголовных дел о коррупционных преступлениях также проводится не всегда эффективно: допускаются нарушения требований ст. 61, 21, 73 УПК РФ, выражающиеся в несоблюдении разумных сроков уголовного судопроизводства, неприятию своевременных мер по изобличению лиц, виновных в совершении преступления, в том числе по установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию. Вопреки положению п. 8 ст. 73 УПК РФ следователи не всегда уделяют достаточное внимание доказыванию обстоятельств, подтверждающих, что имущество, подлежащее конфискации в соответствии со статьей 104.1 УК РФ, получено в результате совершения преступления или является доходами от этого имущества. В то же время не во всех случаях принимаются достаточные меры по соблюдению прав других участников уголовного судопроизводства и законности процедуры применения мер процессуального принуждения в отношении них. В этой связи прокурорам, участвующим в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 37, ч. 3 ст. 165 УПК РФ в судебном заседании при возбуждении следователем ходатайства о наложении ареста на



имущество, полученное в результате совершения преступления, надлежит также обращать внимание на обоснованность наложения ареста на имущество, находящееся у других лиц, не являющихся подозреваемыми, обвиняемыми или лицами, несущими по закону материальную ответственность за их действия, а также на законность продления сроков применения этой меры процессуального принуждения.

При проверке законности и обоснованности процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия или прекращении уголовного дела прокурорам необходимо также проверять законность и обоснованность мер, принимавшихся в отношении активов, полученных в результате совершения противоправного деяния и выведенных за рубеж. С этой целью прокуроры устанавливают, направлялись ли в Росреестр, УФНС, УГИБДД и другие компетентные органы запросы о наличии имущества, в Национальный банк России, УФНС, банковские и кредитные учреждения, Росфинмониторинг запросы о наличии расчетных счетов и движении денежных средств. А также – направлялись ли в компетентные органы зарубежных стран запросы о правовой помощи, использовались ли в процессе расследования возможности Национального бюро Интерпола при МВД РФ для проверки полученных сведений, осуществлялась ли выемка финансовых (бухгалтерских) документов и назначались ли по ним необходимые судебные экспертизы и т.д. Важно убедиться в том, что до приостановления расследования либо прекращения уголовного дела (уголовного преследования) приняты все установленные законом решения в отношении имущества или ценных бумаг, на которые был нало-

жен арест (ст. 115, 1151 и 116 УПК РФ).

При этом оперативно-розыскные мероприятия на территории другого государства, в том числе связанные с возвращением из-за рубежа имущества, полученного преступным путем, осуществляются посредством согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и правоохранительных органов иностранных государств по вопросам борьбы с преступностью, а также выполнения обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в Международной организации уголовной полиции – Интерполе [8].

В случае выявления неполноты проведенного расследования, а также несоблюдения установленных процессуальных требований в отношении имущества, на которое был наложен арест, прокуроры отменяют незаконные и необоснованные постановления о приостановлении предварительного следствия или прекращения уголовного дела вносят требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при производстве предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

При принятии решения по уголовному делу о коррупционном преступлении, поступившему с обвинительным заключением, прокурор помимо решения вопроса о достаточности доказательств, подтверждающих обоснованность обвинения, выясняет, предпринимались ли следователем предусмотренные законом меры, направленные на выявление находящихся за рубежом активов, полученных в результате совершения преступления, а также меры по обеспечению возможной конфискации такого имущества. При отсутствии необходимых доказательств, подтверждающих обоснован-

ность обвинения, равно как и при неполноте проведенного расследования, в том числе недостаточности принятых мер по выявлению и обеспечению возможной конфискации находящегося за рубежом имущества, полученного в результате совершения коррупционного преступления, надлежит возвращать уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия.

Таким образом, особенности осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие при расследовании по уголовным делам о коррупционных преступлениях, предопределяют необходимость проведения дальнейших научных исследований по мере накопления фактического материала и примеров правоприменительной практики.

Библиографический список

1. Бадрутдинов М.С., Бикеев И.И., Кабанов П.А., Плаксимова А.Н., Панкратов А.Ю. Организация и обеспечение деятельности специализированных совещательных антикоррупционных органов // Антикоррупционный менеджмент: инновационные антикоррупционные образовательные программы/ Под общей редакцией И.И. Бикеева и П.А. Кабанова. – Казань, 2013. – С. 111-136.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 26.06.2006. № 26. ст. 2780.
3. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // ИПС «Консультант-плюс».
4. Приказ Генпрокуратуры России от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // ИПС «Консультант-плюс»;
5. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризму» // Законность. № 4. 2017.
6. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 (ред. от 09.03.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Законность. № 12. 2014.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Российская газета. № 249. 22.12.2001.
8. Указ Президента РФ от 30.07.1996 № 1113 (ред. от 27.10.2011) «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола» // ИПС «Консультант-плюс».
9. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ред. 06.07.2016) // Российская газета. № 151-152. 09.08.2001.



Халиуллина Ляля Гарафиевна,
старший научный
сотрудник НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ КООРДИНАТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены специфика деятельности прокуратуры Российской Федерации в системе противодействия преступлениям коррупционной направленности, а также легализации денежных средств, полученных в результате совершения преступлений. Основными направлениями анализа являются проблемы нормативного регулирования и межведомственного взаимодействия в целях своевременного выявления и пресечения незаконного вывода в иностранные юрисдикции денежных средств, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности.

Ключевые слова. Прокурорский надзор, коррупция, незаконные транзакции, экстерриториальная юрисдикция, межведомственное взаимодействие.

Современная коррупция не может быть признана результатом случайного взаимодействия институтов общества и государства. Во множестве научных пуб-

ликаций феномен коррупции, как правило, без раскрытия всей цепочки возможных ее последствий, изначально определен в качестве явления с резко негативным окрасом.

Мы солидарны с академиком РАН Т.Я. Хабриевой в том, что наибольшую опасность общественным отношениям представляют происходящие под влиянием коррупции идеологические изменения в обществе, трансформирующие в отрицательную сторону представления о стандартах взаимодействия личности и государства, а также представления о норме подобного взаимодействия [13, с.17, 18].

Вместе с тем считаем, что неоднократно подчеркиваемая субсидиарная роль коррупции к механизму государственного управления, свидетельствует не только о масштабных деструктивных последствиях для государства и общества, но также выступает значимым индикатором уровня и состояния правового регулирования общественных отноше-

ний, социального управления и эффективности государственного механизма в целом. На основе сведений о регистрируемой преступности в рассматриваемой сфере, представляется возможным проведение казуального анализа причин недостаточной эффективности механизмов государственного управления, которые соответственно определяют «обращение» к коррупционным практикам. Исходя из данной позиции, феномен коррупции подлежит самому тщательному изучению, как в целях противодействия преступности, так и в целях совершенствования самого механизма государственного управления.

14 марта 2017 г. в рамках расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященного итогам работы в 2016 г. и задачам по укреплению законности в 2017 г., Генеральный прокурор Российской Федерации подчеркнул, что «... важнейшим направлением работы органов прокуратуры остаётся надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, самым непосредственным образом сопряженной с организованной, в том числе транснациональной организованной преступностью...» [6]. Как отмечает по этому поводу профессор О.С. Капинус, «...непростительно медленное осознание её опасностей в Российской Федерации является одним из доказательств хронического отставания уголовно-правового контроля от криминальных реалий, в то время, когда аналогичные процессы происходят и в других странах, где их законодатели и разработчики более реалистичны и мобильны...» [3, с. 294, 295].

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить закономерность – чем выше сумма незаконно полученных денежных средств в результате совершения преступлений коррупционной

направленности, тем выше вероятность их незаконного вывода в кредитные организации с иностранной юрисдикцией. Необходимость осуществления системного анализа коррупционных рисков, отмечаемых, в том числе в кредитно-банковской сфере, подчеркивается и в положениях Национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 гг. [9].

Характерным примером служит расследуемое уголовное дело о хищении бюджетных средств Московской области в особо крупном размере. По данным следствия, организованная группа под руководством бывшего министра финансов правительства Московской области причастна к приобретению путем обмана и злоупотребления доверием у муниципальных унитарных предприятий Московской области, оказывающих услуги в сфере ЖКХ, права на чужое имущество в виде права требования задолженности за указанные услуги к муниципальным образованияам Московской области, а также легализации денежных средств. Сумма ущерба, причиненного в результате противоправных действий обвиняемых, составляет 11,8 млрд. рублей. Легализация денежных средств была произведена путем заключения фиктивных сделок, с участием контролируемых членами организованной группы юридических лиц, а похищенные денежные средства выведены на расчетные счета компаний-нерезидентов, зарегистрированных в оффшорной зоне – в Республике Кипр [7].

По мнению Р.В. Жубрина существует тесная взаимосвязь легальных и противоправных способов перемещения в иностранные юрисдикции денежных средств, полученных в результате совершения преступлений, что существенным образом затрудняет противодействие данной преступной деятельности [2, с. 14, 15]. В этой связи Н.Д.Бут подчеркивает, что в настоящее время фактически «...сфор-



мировались устойчивые высокопрофессиональные организованные транснациональные группы, включающие нотариусов, консалтинговые компании, кредитные организации, трастовые фонды, специализирующиеся на выводе капитала и его размещении в оффшорных зонах или в странах, с которыми Российской Федерацией заключены двусторонние договоры во избежание двойного налогообложения...» [1, с. 58].

Существенный массив аналитических и организационных мероприятий по выявлению и пресечению незаконных денежных транзитных операций, осуществляет Центральный Банк Российской Федерации. Тенденцией последних лет стал отход от практики формального надзора за операциями и распространения содержательного контроля, то есть кредитные организации должны анализировать экономическое содержание операций. Последовательная деятельность Центрального Банка по пресечению незаконного вывода за рубеж денежных средств, полученных в результате, в том числе совершения преступлений коррупционной направленности, привела к лишению лицензий более 300 кредитных организаций [8].

В целях достижения поставленных целей с кредитными организациями продолжает проводиться планомерная и тщательная ведомственная контрольно-надзорная деятельность: иницируются проверки; требуются необходимые материалы, подтверждающие фактический характер сделок; изучается экономическая сущность бизнес-процессов; направления и интенсивность их денежных потоков и т.д. Активное участие в данном процессе принимают органы прокуратуры, действующие на основании Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [11].

Следует отметить, что в целях акти-

визации взаимодействия между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Банком России, а также управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, прокуратурами субъектов и территориальными учреждениями Банка России 16.02.2017 Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка и Председатель Банка России Э.С. Набиуллина подписали Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Банка России [5]. В соответствии с документом взаимодействие будет осуществляться в форме совместных совещаний, конференций, заседаний межведомственных рабочих групп, обмена информацией, сверки статистических данных и в других доступных форматах.

В целом взаимодействие контрольно-надзорных и правоохранительных органов строится на взаимном обмене информацией, проведении рабочих встреч и совещаний, а также в рамках созданных прокуратурами субъектов, межведомственных рабочих групп по противодействию преступлениям в сфере экономики [12, с. 124, 125].

Проблемным вопросом межведомственного взаимодействия является то, что применительно к выявлению преступлений и иных правонарушений в кредитно-финансовой сфере следует констатировать крайне неблагоприятную ситуацию в сфере назначения ревизий и аудиторских проверок в целях проверки сообщений о совершенных преступлениях. Данное обстоятельство связано с тем, что положения отдельных нормативных актов [10] препятствуют предоставлению необходимых для проверок данных на основании защиты банковской тайны, в связи с чем в рамках проведения «общенадзорных» проверок подобные сведения в большинстве случаев недоступ-

ны и обращение к ним становится возможным лишь в ходе доследственной проверки.

Кроме того, механизм предоставления органами финансового мониторинга результатов инициативно проведенных проверок финансовых операций нуждается в совершенствовании в связи с тем, что в настоящее время указанное взаимодействие осуществляется только через центральный аппарат Росфинмониторинга и это существенно увеличивает время поступления информации в региональные правоохранительные и контролирующие органы.

Аналогично более результативным представляется непосредственное информирование территориальными подразделениями Центрального Банка России правоохранительных органов о выявленных нарушениях в деятельности кредитных организаций, а не через его центральный аппарат.

Изложенное приводит в частности к тому, что поступившие сообщения из контрольно-надзорных органов, в том числе из Центрального Банка России, одновременно направляются как в органы внутренних дел, так и в подразделения Следственного комитета Российской Федерации. Тем самым проверки по одним и тем же обстоятельствам проводятся различными ведомствами.

Вместе с тем по мере преодоления последствий внешнеполитического кризиса и нелегитимных экстерриториальных экономических санкций финансовая система Российской Федерации будет стремиться к расширению возможностей свободного перемещения капиталов, в том числе в рамках взятого в 2016 г. МВФ курса на дальнейшую либерализацию в мире потоков капитала [4]. Представляется, что реализация таких инициатив допустима лишь при условии разработки и внедрения действенных инструментов

контроля над их транзитом, создания эффективной системы противодействия незаконному выводу за рубеж. Изложенное предопределяет востребованность проведения дальнейших научных исследований в данном направлении.

Таким образом, сложившееся в научных исследованиях интуитивное представление об исключительно негативном содержании феномена коррупции не отражает всех возможных аспектов использования сведений о регистрируемой преступности в данной сфере в целях совершенствования механизма государственного управления. Интенсификация работы правоохранительных органов по пресечению и предупреждению преступлений коррупционной направленности, а также легализации доходов, полученных в результате преступной деятельности, привела к повышению спроса на услуги незаконного их вывода в иностранные юрисдикции. Другим фактором определяющим спрос на услуги по незаконному выводу в иностранные юрисдикции денежных средств, полученных в результате совершения преступлений, выступает сложившаяся «инфраструктура» преступной деятельности в анализируемой сфере.

Способы совершения незаконного вывода денежных средств за рубеж продолжают меняться, в то время как законодательство в сфере противодействия коррупции недостаточно быстро адаптируется к требованиям, появившимся в связи с этими переменами. Полагаем, что нуждается в дополнительной проработке механизм оперативного предоставления органами финансового мониторинга и территориальными подразделениями Центральному Банку России информации в региональные правоохранительные и контролирующие органы. В целях более эффективного реагирования по фактам наруше-



ний законодательства в банковском секторе представляется целесообразным внести в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» изменения в части наделения органов прокуратуры Российской Федерации полномочиями по получению сведений, составляющих банковскую тайну.

Библиографический список

1. Бут Н.Д. Правовые средства предупреждения незаконного вывода банковских активов за рубеж // Незаконный вывод банковских активов за рубеж: правовые и социально-экономические предпосылки: монография / авторский коллектив: Бажанов С.В. Бут Н.Д., Халиуллин А.И. и др. / под общ.ред. С.В. Бажанова. – М.: МИГУП., 2016. – С. 53-72.
2. Жубрин Р.В. Генезис легализации преступных доходов на финансово-экономических рынках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 2. – С. 9-15.
3. Капинус О.С., Шорор О.А. Современные мировые тенденции организованной преступности // Капинус О.С. Современное уголовное право России и за рубежом: некоторые проблемы ответственности: сборник статей. – М.: Буквевед, 2008. – С. 294 – 315.
4. Релиз финансово-экономического исследования «Анализ хода укрепления международной валютной системы. Вашингтон: МВФ., 2016.» Официальный сайт МВФ (авт. перевод – «Strengthening the international monetary system – a stocktaking. – Washington.: MWF, mart, 2016» // URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/022216b.pdf> (дата обращения 10.03.2016).
5. Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1164379/> (дата обращения 17.02.2017).
6. Сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54035> (дата обращения 29.03.2017).
7. Сайт Следственного комитета Российской Федерации // URL: <http://sledcom.ru/news/item/1113810/> (дата обращения 05.04.2017).
8. Список кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации // URL: <http://www.cbr.ru/credit/coreports/ko01052017.zip> (дата обращения 01.05.2017)
9. Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Российская газета. № 78. 13.04.2016.
10. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 03.07.2016) «О банках и банковской деятельности» // СПС Консультант-плюс.
11. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. № 39. 18.02.1992.
12. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). В 2 т. Том 1 / А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт., 2017. 336 с.
13. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: Доктринальные подходы к постановке проблемы // Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: Юриспруденция., 2012. – С. 5-29.

ФОТОРЕПОРТАЖ С КОНФЕРЕНЦИИ





Началась выставка с презентации проектов Региональной общественной организации «Академия творческой молодёжи Республики Татарстан». Активисты представили Республиканскую молодёжную антикоррупционную программу «Не дать – не взять!».

Также были представлены конкурсные рисунки, коллажи, аппликации обучающихся Республики Татарстан.

31 мая 2017 года в Казани на площадке «Гранд Отель Казань» состоялась Всероссийская научно-практическая конференция по актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения с участием представителей научных организаций, осуществляющих исследования в сфере противодействия коррупции. Перед началом конференции гости смогли ознакомиться с антикоррупционной работой, проводимой в Республике Татарстан, на специальной выставочной экспозиции, подготовленной организаторами к проведению мероприятия.





По традиции, выставка была представлена множеством тематических разделов: законодательная работа, мониторинг мнения населения о коррупции, специализированные телепередачи и многое другое.

Пленарная часть конференции началась с презентации видеофильма, подготовленного организаторами, о противодействии коррупции в Российской Федерации.



Со вступительным словом к участникам конференции обратился Президент Республики Татарстан Р.Н. Минниханов. Он отметил, что сегодня наша общая задача - противостоять коррупции всеми доступными средствами, возложил надежды на то, что конференция поможет в этой важной и очень нужной работе.





Среди участников Всероссийской научно-практической конференции по актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения находились представители Управления Президента Российской Федерации, Аппарата Президента Республики Татарстан, Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан, Кабинета Министров Республики Татарстан, руководители министерств, ведомств и территориальных структур органов государственного управления Российской Федерации по Республике Татарстан, руководители образовательных учреждений высшего образования, ученые, представители служб безопасности предприятий республики и общественных организаций, а также помощники глав муниципальных районов и городских округов по вопросам противодействия коррупции, и должностные лица кадровых служб министерств и ведомств, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, представители общенациональных движений против коррупции из-за рубежа.





Дискуссионная площадка, организованная в рамках конференции, позволила всем желающим получить ответы на интересующие вопросы в режиме «вопрос-ответ», высказать свое мнение по ключевым вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения.



Окончание конференции было представлено подведением ее итогов.

В честь закрытия Всероссийской научно-практической конференции состоялся торжественный ужин от имени Правительства Республики Татарстан.



РЕЗОЛЮЦИЯ

ПО ИТОГАМ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО АКТУАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ И ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

(31 МАЯ 2017 Г., Г. КАЗАНЬ)

В ходе Конференции участники конференций рассмотрели и обсудили вопросы:

- система антикоррупционных стандартов в Российской Федерации;

- представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, уведомление служащими о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- информирование о ставших известными фактах несоблюдения государственным и муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения;

- запрет на получение вознаграждения в связи с исполнением должностных обязанностей; уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов; запрет заниматься предпринимательской деятельностью, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом;

- особенности реализации антикоррупционных стандартов на государственной гражданской и муниципальной службе;

- реализация антикоррупционных требований, установленных для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности; внедрение антикоррупционных стандартов в государственных компаниях;

- реализация антикоррупционных стандартов при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

- антикоррупционное просвещение

как способ правового воспитания, формирования антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционных стандартов поведения.

В результате обсуждения участники Конференции отметили своевременность и актуальность вопросов формирования антикоррупционных стандартов и их применения, а также важность категорирования, систематизации и совершенствования антикоррупционного законодательства.

В ходе обсуждения и последующей дискуссии участники Конференции сформировали общую позицию в понимании направлений развития мер по противодействию коррупции на ближайшую и среднесрочную перспективу, и выработали следующие рекомендации по урегулированию отдельных вопросов в действующем законодательстве на федеральном уровне:

1. Согласно пункту 2 части 1 статьи 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае наличия неснятой или непогашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

В то же время главой 6 данного Закона «Основания и последствия прекращения служебного контракта» данное обстоятельство не указано в качестве основания для прекращения служебного контракта.

Для решения данной проблемы необходимо внести соответствующие изменения в федеральный закон в части допол-

нения оснований для расторжения служебного контракта наличием не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

2. Имеется коллизия норм части 2 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – ФЗ № 230-ФЗ) и части 1.1 статьи 15 Федерального закона от 02.03.2017 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 03.12.2012 № 231-ФЗ) (далее – ФЗ № 25-ФЗ).

Согласно части 2 статьи 3 ФЗ № 230-ФЗ сведения о расходах представляются в порядке, определяемом, в том числе, муниципальными правовыми актами. В то же время частью 1.1 статьи 15 ФЗ № 25-ФЗ определено, что муниципальный служащий, замещающий должность муниципальной службы, включенный в соответствующий перечень, обязан подавать сведения о своих расходах, расходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке и по форме, которые установлены для предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственным гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Таким образом, прослеживается различный подход к определению уровня правового регулирования порядка представления сведений о расходах муниципальных служащих и членов их семей (уровень субъекта Российской Федерации или муниципальный уровень).

Для решения данной проблемы целесообразно внести соответствующие уточнения в федеральное законодательство.

3. Исходя из требований федерального законодательства, комиссии по урегулированию конфликта интересов должны создаваться в каждом из органов местного самоуправления, включая сельские поселения и отдельные подразделения исполнительной власти местного уровня. Однако большинство органов местного самоуправления не имеет структурных подраз-

делений, руководители которых должны входить в состав комиссий в обязательном порядке (например, руководитель подразделения кадровой службы, юридического (правового) подразделения и т.д.). Кроме того, затруднительно обеспечение включения в каждую комиссию представителя научных организаций и образовательных учреждений, деятельность которых связана с муниципальной службой, а также представителя общественности.

При этом согласно части 3 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения не отнесено к вопросам местного значения сельского поселения.

В Республике Татарстан этот вопрос решен путем заключения межмуниципальных соглашений, предусмотренных статьей 8 и частью 4 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате в пределах муниципального района (городского округа) создана единая комиссия, которой делегированы права рассмотрения вопросов в отношении всех муниципальных служащих данного района.

Представляется целесообразным подготовка соответствующих методических разъяснений и реализация данного подхода к организации работы на муниципальном уровне во всех субъектах Российской Федерации.

4. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации подготовлены методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2017 году (за отчетный 2016 год).

Указанными методическими рекомендациями установлено, что при заполнении раздела 1 справки «Сведения о доходах» не следует руководствоваться со-



держанием термина «доход», определенным в статье 41 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), поскольку в целях представления сведений под «доходом» понимаются любые денежные поступления служащего (работника), гражданина, его супруги (супруга), несовершеннолетних детей в наличной или безналичной форме, имевшие место в отчетном периоде (пункт 36 методических рекомендаций). Кроме указания основных видов доходов (доход по основному месту работы, от педагогической и научной деятельности, от вкладов в банках и иных кредитных организациях и т.д.) также указаны иные виды доходов, необходимых к отражению в справке (пункт 53 методических рекомендаций).

При практическом применении указанных норм возникают вопросы, требующие своей конкретизации и уточнения, по которым в целях выработки единой правоприменительной практики желательны дополнительные разъяснения.

В частности, статьей 212 НК РФ устанавливается, что доходом налогоплательщика, полученным в виде материальной выгоды, является материальная выгода, полученная от экономии на процентах за пользование налогоплательщиком заемными (кредитными) средствами, полученными от организаций или индивидуальных предпринимателей.

На практике это связано с тем, что при получении кредитных средств (в том числе по социальной ипотеке) с процентной ставкой менее ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации образуется материальная выгода о которой банковская организация официально извещает налоговые органы (по форме 2-НДФЛ) о начислении дохода в виде материальной выгоды, полученной от экономии на процентах за пользование кредитными средствами. Более того, указанная сумма подлежит налогообложению в качестве дохода физических лиц по ставке 35%.

В пункте 53 методических рекомендаций не указана необходимость пред-

ставления сведений в отношении дохода от материальной выгоды, полученной от экономии на процентах за пользование кредитными средствами (в строке «Иные доходы»).

Аналогичная ситуация требующая своего разъяснения касается полученного дохода в виде возврата части суммы оплаты товаров/услуг в безналичной форме (кэшбэк сервисы).

В соответствии с подпунктом 15 пункта 55 методических рекомендаций в строке «Иные доходы» справки о доходах не указываются сведения о денежных средствах, полученных в качестве бонусных баллов («кэшбэк сервис»), бонусов на накопительных дисконтных картах, начисленных банками и иными организациями за пользование их услугами, в том числе в виде денежных средств.

Вместе с тем, на практике имеются случаи направления банковскими организациями в налоговые органы сведений о соответствующем доходе, полученном в рамках «кэшбэк сервисов» для дальнейшего его налогообложения.

В связи с изложенным, необходимы разъяснения: нужно ли при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указывать доход от материальной выгоды, полученной от экономии на процентах за пользование кредитными средствами; необходимо ли при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указывать информацию о полученных денежных средствах, перечисленных служащему (работнику), гражданину, его супруге (супругу) в рамках «кэшбэк сервисов», с которых удерживается налог на доходы физических лиц?

Решение указанных вопросов и направление по ним дополнительных разъяснений позволит выработать единую правоприменительную практику в антикоррупционной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ И ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Материалы всероссийской научно-практической конференции

Подписано в печать 10.05.2017, формат 70x100/16
Гарнитура Times New Roman, 10. Физ.п.л. 17,5. Тираж 500 экз.

Оригинал-макет подготовлен Набережночелнинским государственным педагогическим университетом, 423806, Республика Татарстан, г. Набережные Челны, ул. Низаметдинова, 28, (8552) 46–97–74

Фото: Салават Камалетдинов (Татар-информ)

Фото: Оксана Черкасова (БИЗНЕС ONLINE)

Верстка: Андрей Шевцов