



ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

вопросы применения законодательства
о противодействии коррупции и основные направления
профилактики коррупционных правонарушений

Сборник докладов участников учебно-методического семинара, проведенного 27 ноября 2023 года, для представителей подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Настоящий сборник докладов подготовлен по результатам проведения Генеральной прокуратурой Российской Федерации 27 ноября 2023 года учебно-методического семинара для представителей подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений центральных аппаратов федеральных органов власти и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с целью оказания указанным подразделениям практической помощи при осуществлении деятельности по профилактике коррупционных правонарушений, формирования единого подхода к работе на данном направлении деятельности и повышения ее эффективности.

Должности авторов докладов указаны на дату проведения мероприятия.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ПЛЕНАРНАЯ ЧАСТЬ

Вопросы применения законодательства о противодействии коррупции и основные направления профилактики коррупционных правонарушений. Балдин В.В.	7
Роль Счетной палаты Российской Федерации в предупреждении коррупции. Орлова С.Ю.	16
Вопросы методического обеспечения Минтрудом России деятельности по профилактике коррупции. Шумков А.С.	24
Взаимодействие Федеральной службы по финансовому мониторингу с органами государственной власти Российской Федерации в целях противодействия коррупции. Гранаткин М.М.	30
Институт антикоррупционной экспертизы как важная составляющая политики государства в сфере противодействия коррупции. Мошинец И.В.	32
Отдельные аспекты организации работы по предупреждению и профилактике правонарушений в Федеральной налоговой службе. Кулинич А.В.	35
Опыт профилактики коррупции в г. Москве. Павлов А.Ю.	38
Правовые проблемы использования цифровых технологий в предупреждении коррупционных правонарушений. Шмалый О.В.	43
Проблемы соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции. Трунцевский Ю.В.	50

II. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Нарушение ограничений и запретов должностными лицами федеральных государственных органов. Тарасова Д.М.	57
Вопросы обеспечения соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими и работниками организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, ограничений и запретов, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Бацква Л.А.	70

Профилактика коррупционных правонарушений как ключевое направление антикоррупционной деятельности. Дамм И.А.	78
Практика использования информационной системы «Посейдон». Куприянов А.Е.	86
Использование современных цифровых технологий в противодействии коррупции. Безенков И.А.	91
Проблематика и вопросы осуществления контроля за расходами и доходами должностными лицами федеральных государственных органов. Фокина М.М.	95
Практика реализации полномочий по контролю за расходами и доходами государственных служащих МВД РФ. Гоголь А.А.	104
Проблемы выявления и пресечения нарушений, связанных с неприятием должностными лицами федеральных государственных органов мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Николаев И.С.	108
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе. Константинова Н.И.	115
Опыт антикоррупционной работы с организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед Министерством финансов Российской Федерации. Градобоева Т.Ю.	117
Опыт реализации антикоррупционной политики в системе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. Чуркин В.Н.	121
Актуальные вопросы предупреждения и выявления конфликта интересов. Ильяков А.Д.	125
III. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ	
Типичные нарушения антикоррупционных стандартов. Меры по их профилактике. Вопросы осуществления контроля за расходами и доходами. Венецкий М.М.	132
Организация антикоррупционной работы в акционерном обществе «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Мусаелян М.Ф.	137

Практика использования информационных систем в целях выявления конфликта интересов и соблюдения иных антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей. Савинова К.В.	143
Профилактика коррупции. Задачи и методы нового времени. Аношина А.С.	148
Практика привлечения должностных лиц и организаций за совершение административных правонарушений коррупционной направленности. Горелов А.Д.	155
Вопросы выявления и пресечения нарушений, связанных с неприятием мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Ильин А.А.	161
Проблемы выявления и пресечения нарушений, связанных с неприятием должностными лицами мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Возможности антикоррупционного просвещения. Попова И.М. ...	172
Автоматизация процессов противодействия коррупции в ПАО «Ростелеком». Контарева А.В.	174
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в ОАО «РЖД». Занин А.Г.	176
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в компании «РусГидро». Маркова А.В.	180
Тенденции в комплаенс образовании в текущих реалиях. Грекова И.Ю.	185
Антикоррупционное просвещение и пропаганда в госкорпорациях. Самкова Е.А.	187
IV. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
Нарушение ограничений и запретов должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления. Конфликт интересов. Хитрихеева В.С.	192
Комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации: состояние, проблемы и пути решения. Кабанов П.А.	198

Повышение эффективности работы исполнительных органов и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных правонарушений. Радченко Ю.В.	205
О практике межведомственного взаимодействия в сфере противодействия коррупции. Сипатова И.В.	212
О практике реализации мер по профилактике коррупционных правонарушений в государственных или муниципальных учреждениях, унитарных предприятиях, функции и полномочия учредителя в отношении которых осуществляют органы исполнительной власти или органы местного самоуправления Оренбургской области. Рейф М.Б.	218
Меры по обеспечению выявления причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, в деятельности Управления противодействия коррупции в Московской области. Расстрьгин А.Ю.	230
Практика использования межведомственных аналитических систем, а также взаимодействия с органами местного самоуправления. Никольский С.В.	235
Проблематика и вопросы осуществления контроля за расходами и доходами должностных лиц государственных органов и местного самоуправления. Мирошниченко В.С.	246
Проведение контроля за соответствием расходов полученным доходам. Попов А.В.	252
Антикоррупционное просвещение государственных и муниципальных служащих. Павлюкевич Е.М.	259
Формирование антикоррупционного мировоззрения у подрастающего поколения на примере взаимодействия уполномоченного органа и опорного вуза. Коджаев С.А.	267

I. ПЛЕНАРНАЯ ЧАСТЬ

В.В. Балдин

начальник управления по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Вопросы применения законодательства о противодействии коррупции и основные направления профилактики коррупционных правонарушений

Сегодня мы обсудим актуальные вопросы применения законодательства о противодействии коррупции, которые встречаются в практике прокурорского надзора.

Как мы знаем, противодействие коррупции – это деятельность не только федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, но также и организаций.

Безусловно, имеется определенная специфика реализации антикоррупционных мер в государственных и муниципальных органах по сравнению с организациями.

Государственные и муниципальные служащие наделены особым правовым статусом, что влечет необходимость соблюдения установленных законом антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений.

В частности, речь идет о представлении сведений о доходах и имуществе, принятии мер к недопущению и урегулированию конфликта интересов, сообщении об обращении к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, запрете открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, владеть и пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Проводимые прокурорами на постоянной основе проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции в различных органах власти и организациях федерального, регионального и муниципального уровней показывают, что такие ограничения соблюдаются не всеми лицами.

Только за 9 месяцев текущего года прокурорами выявлено около 77 тысяч лиц, допустивших нарушения, связанные с **неисполнением антикоррупционных обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений**. В результате принятого комплекса мер прокурорского реагирования свыше 33 тысяч должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, из них более 400 уволены в связи с утратой доверия.

Большинство нарушений связано с представлением сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (72 тыс.), неурегулированием конфликта интересов (около 4 тыс.), представлением сведений о расходах (650), неуведомлением о склонении к коррупционному правонарушению (342), участием в предпринимательской деятельности, управлении хозяйствующим субъектом (256).

Одним из реализуемых нами направлений надзора является проверка соблюдения требований о представлении **сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**.

При этом органами прокуратуры налажено *эффективное электронное взаимодействие* с различными государственными органами – Росреестром, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой по финансовому мониторингу и другими ведомствами, из которых мы получаем существенный объем информации.

За 9 месяцев этого года прокурорами установлено около 72 тыс. лиц, допустивших нарушения, связанные с представлением недостоверных или неполных сведений о принадлежащем имуществе, полученном доходе и открытых банковских счетах.

По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования почти половина (31 тыс. должностных лиц) наказаны в дисциплинарном порядке, при этом порядка 246 лиц уволены в связи с утратой доверия.

Хочу обратить внимание на то, что владение иностранными финансовыми инструментами – это безусловное основание для увольнения в связи с утратой доверия.

Например, по инициативе прокурора уволен в связи с утратой доверия госслужащий регионального департамента, который владел ценными бумагами, выпущенными иностранными структурами США, Великобритании, Нидерландов, Кипра и имел от них соответствующий доход.

Это касается не только самих чиновников, но также их супругов и несовершеннолетних детей.

Если, предположим, супруга чиновника оформит банковскую карту в другой (даже дружественной) стране в целях обхода ограничений для российских карт, чтобы, например, использовать во время отдыха за границей, то это будет являться нарушением установленного законом запрета и являться основанием для увольнения мужа с работы.

Для нас не является препятствием недружественная политика некоторых стран – система запросов-ответов работает неплохо, у нас есть и посредники, и через банки мы также получаем достаточное количество информации.

Например, только за девять месяцев текущего года прокурорами вскрыты факты владения иностранными активами у 44 должностных лиц.

Хочу также напомнить, что Генеральная прокуратура Российской Федерации определена единственным органом, уполномоченным направлять международные запросы для получения сведений из банков и иных органов при проведении антикоррупционных проверок.

В этой связи обращаю внимание на необходимость направления таких запросов исключительно через Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Анализ надзорной деятельности показывает, что определенные сложности связаны с выявлением ситуаций конфликта интересов. Это обусловлено, в первую очередь, высоким уровнем их латентности.

Особенно это касается сфер реализации полномочий, связанных с освоением бюджетных средств, предоставлением субсидий и иных публичных услуг, распоряжением государственной и муниципальной собственностью, закупочной деятельностью, реализацией контрольно-надзорных, лицензионно-разрешительных и иных функций.

Анализ практики свидетельствует о распространенности фактов заключения контрактов с аффилированными лицами заказчика, в том числе состоящими в родственных или иных близких отношениях.

Понятно, что все «действующие лица» связаны обоюдной финансовой заинтересованностью.

Проблемы выявления такого рода нарушений характеризуются необходимостью проведения детальной и глубокой проверки.

Источниками могут служить личные дела должностных лиц, в частности – анкетные данные о членах их семей и родственниках, содержащие в том числе сведения об их трудовой деятельности; общедоступные базы данных об учредителях и руководителях организаций, в которых работают родственники чиновников и иные близкие лица; справки о доходах и имуществе; уведомления о выполнении иной оплачиваемой работы; данные о возможных коррупционных проявлениях должностных лиц, размещаемые в открытых источниках.

Более того, необходимо внимательно относиться к рассмотрению поступающих обращений и жалоб граждан, там тоже может содержаться полезная информация.

Например, нами была проведена проверка по жалобе индивидуального предпринимателя на действия главы администрации одного из муниципальных районов Омской области, который организовал проведение аукциона на право аренды земельного участка таким образом, что потенциальным арендаторам было затруднительно подавать заявки. В результате земля была сдана в аренду единственному участнику аукциона, который оказался его давним приятелем, они вместе учились. После прокурорского вмешательства договор аренды земельного участка расторгнут, а глава районной администрации уволен с муниципальной службы в связи с утратой доверия.

На практике прокуроры сталкиваются с преднамеренными действиями служащих, направленными на умышленное сокрытие ситуаций, образующих конфликт интересов (например, утаивают информацию о фактически существующих брачных отношениях).

Такой случай был, например, в Костромской области, где начальник территориального подразделения федерального государственного органа в условиях конфликта интересов принимал неправомерные решения о поощрении

и материальном стимулировании находившейся в его подчинении бывшей супруги, с которой они фактически продолжили вести совместное хозяйство. После прокурорского вмешательства трудовые отношения с ним расторгнуты, необоснованно полученные его супругой денежные средства возвращены в бюджет.

Установление таких фактов возможно путем организации надлежащего межведомственного взаимодействия с оперативными службами; направления запросов в управляющие компании о предоставлении сведений о количестве жильцов в квартире, в страховые компании – о застрахованном совместном имуществе, выгодоприобретателях по договору страхования, получения пояснений соседей.

Значительную роль в вопросах выявления и урегулирования конфликта интересов играет деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Несмотря на то, что кадровые службы органов законодательно наделены широкими полномочиями по выявлению коррупционных правонарушений, органы прокуратуры нередко сталкиваются с ситуациями неисполнения органами публичной власти требований актов прокурорского реагирования.

В этой связи необходимо отказаться от формального подхода к проведению заседаний комиссий и обеспечить их эффективную работу.

К сожалению, в отдельных случаях сохраняется негативная практика работодателей не увольнять нарушителей антикоррупционных требований в связи с утратой доверия при наличии к тому оснований.

На практике довольно часто возникают ситуации, связанные с уклонением должностного лица от ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Так, при рассмотрении представления прокурора, чиновник, нарушивший антикоррупционное законодательство, увольняется с занимаемой должности по собственному желанию, в связи с чем, основание «утрата доверия» к нему не применяется.

Анализ судебной практики показал, что свобода сторон трудового договора ограничивается нормами антикоррупционного законодательства, которые не содержат правил о прекращении трудового договора по соглашению сторон в случае коррупционного правонарушения, а напротив, однозначно обязывают работодателя расторгнуть трудовой договор в связи с утратой доверия.

Новеллой в современном антикоррупционном законодательстве при урегулировании вопроса об уклонении должностного лица от ответственности послужило введение в Федеральный закон «О противодействии коррупции» статьи 13.5, которой предусмотрено осуществление проверок в случае увольнения (прекращения полномочий) отдельных категорий лиц.

Данная норма предусматривает порядок проведения прокурором проверок в отношении лица, уволенного по собственному желанию, на которого были распространены ограничения, запреты, требования о

предотвращении или урегулировании конфликта интересов, и, в отношении которого работодателем принято решение о проведении соответствующей проверки.

При выявлении нарушения прокурор вправе обратиться в суд с заявлением об изменении основания и формулировки увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица.

Например, в Калининградской области в ходе прокурорской проверки были установлены грубые нарушения, допущенные директором одного из муниципальных учреждений в части выплат премий и надбавок работникам, связанным с ним близкими отношениями, заключения контракта с организацией, возглавляемой его сыном несмотря на это, после вмешательства прокуратуры, трудовой договор с директором расторгнут по соглашению сторон. Прокурором г. Калининграда в суд направлено исковое заявление об обязанности главы города расторгнуть с данным лицом трудовой договор, освободив его от занимаемой должности в связи с утратой доверия. Судом требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Более того, в развитие этой темы с нашим участием разработан проект федерального закона, в соответствии с которым лица, уволенные в связи с утратой доверия, не смогут быть назначены на государственные должности любого уровня, а также в государственные корпорации и иные госучреждения в течение пяти лет со дня применения взыскания за коррупционное правонарушение. Законопроект уже принят Госдумой в первом чтении.

Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «**О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам**» регламентирована работа по контролю за источниками средств, на которые приобретает имущество служащими и членами их семей.

Вместе с тем на практике мы сталкиваемся с тем, что профильные подразделения не до конца отрабатывают все направления этой работы, а нередко и выгораживают фигурантов проверок.

Необходимо иметь ввиду, что прокурор не связан решениями кадровиков и может самостоятельно принимать решение о необходимости направления в суд иска об обращении в доход государства имущества, в отношении которого не представлены доказательства его приобретения на законные доходы.

Например, Генеральной прокуратурой в рамках проверки в одном из поднадзорных органов федерального уровня вскрыт факт приобретения госслужащим квартиры и автомобиля общей стоимостью более 23 млн. рублей. При этом размер официальных доходов служащего за предшествующие периоды не позволял совершить такие сделки.

Кадровая служба провела проверку и не нашла нарушений. Мы проанализировали результаты этой проверки и не согласились с ее выводами. На основании собранных материалов мы направили в суд иск об обращении в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

Закон предусматривает также возможность проведения прокурорами контроля за расходами в отношении бывших служащих, которые увольняются со своих должностей в надежде избежать процедуры контроля за расходами.

Например, в Вологодской области по иску прокурора обращено в доход государства имущество общей стоимостью более 60 млн. рублей, приобретенное на незаконные доходы бывшим начальником Кингисеппской таможни и оформленное на родственников и близких друзей. Речь идет о двух квартирах, трех земельных участках, двух парковочных местах, автомобиле Lexus и даже базе отдыха на берегу Рыбинского водохранилища. Большинство из этих объектов имущества уже официально поступили в собственность государства.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в целях противодействия коррупции в доход государства может быть обращено любое движимое и недвижимое имущество, в отношении которого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы (недвижимость, транспортные средства, ценные бумаги, цифровые финансовые активы, предметы роскоши).

Взыскание может быть также обращено и на денежные суммы, эквивалентные стоимости имущества, в случае если, предположим, имущество было каким-либо образом преднамеренно отчуждено или уничтожено.

По итогам 9 месяцев текущего года прокурорами в рамках контроля за расходами направлено в суд более 40 исков о взыскании в казну государства имущества чиновников на сумму свыше 1 млрд. рублей.

Судами удовлетворено более 28 исков (с учетом ранее предъявленных) на сумму свыше 600 млн. рублей.

За указанный период фактически взыскано 40 объектов имущества на общую сумму 250 млн. рублей, остальные находятся в стадии рассмотрения.

При этом надо иметь ввиду, что речь идет об имуществе чиновников, не привлекаемых к уголовной ответственности, а только о тех случаях, когда выявляются несоответствия доходов-расходов по результатам изучения декларационных справок и иной полученной информации.

Например, совсем недавно судом удовлетворен иск прокурора об обращении в доход государства 260 млн. рублей, которые были затрачены депутатом муниципального уровня на покупку квартиры в Москве и законность происхождения которых он не смог подтвердить.

Более того, эта работа проводится прокурорами также в рамках осуществления надзора за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью – в отношении как непосредственно самих фигурантов по коррупционным уголовным делам, так и аффилированных с ними лиц.

Именно здесь прокурорами во взаимодействии с органами внутренних дел и федеральной службой безопасности устанавливается многомиллионное имущество, приобретенное чиновниками на доходы от коррупционной деятельности и подлежащее обращению в доход государства.

Только за 9 месяцев текущего года по таким исковым заявлениям прокуроров в доход государства фактически обращено почти 3,5 тыс. объектов имущества общей стоимостью свыше 130 млрд. рублей.

Например, Генеральной прокуратурой собраны необходимые материалы и предъявлено в суд исковое заявление к бывшему сотруднику органов внутренних дел одного из региональных управлений, в отношении которого расследуется уголовное дело по факту получения взяток. Основанием для проверки стали полученные сведения о том, что он является владельцем дорогостоящей недвижимости и нескольких дорогих автомобилей. В ходе проверки были выявлены активы почти на 134 млн. рублей, законность происхождения которых так и не была подтверждена. При этом он оформлял это имущество на своих родственников и близких, пытаясь скрыть свое реальное имущественное положение. Расследование уголовного дела и рассмотрение иска в суде продолжаются.

И такая работа проводится на постоянной основе.

В прошлом году в федеральное антикоррупционное законодательство введен новый механизм, установивший контроль за **доходами чиновников** – по сути аналогичный тому, что применяется при контроле за расходами.

Процедура контроля за доходами проводится в том случае, если при осуществлении проверки достоверности и полноты представленных чиновником сведений о доходах и имуществе получена информация о том, что на счета этого чиновника или членов его семьи поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за три последних года.

Тогда мы задаем вопрос проверяемому лицу – откуда деньги и просим предоставить доказательства законности их происхождения. Причем подобного рода проверки мы проводим и в отношении бывших служащих. Таким образом, уволиться и избежать ответственности, не получится.

Важно также отметить, что у прокуроров есть право в рамках таких проверок получать из кредитных организаций справки по операциям, счетам и вкладам физических лиц.

За весь период реализации этой нормы (с лета прошлого года) прокурорами в рамках контроля за доходами чиновников направлено в суд более 20 исков о взыскании в казну государства имущества чиновников на сумму более 280 млн. рублей. Судами уже удовлетворено 9 таких исков на сумму свыше 27 млн. рублей.

Например, в одном из регионов судом удовлетворено исковое заявление прокурора, предъявленное к должностному лицу органа внутренних дел и его супруге, с требованием об обращении в доход государства более 9 млн. рублей, незаконно поступивших на их расчетные счета. При этом в судебном процессе ответчиками так и не были представлены доказательства законности получения этих денежных средств.

Аналогичное судебное решение состоялось в отношении депутата муниципального уровня, в доход государства обращено 5 млн. рублей, незаконно поступивших на расчетные счета как самого депутата, так и его супруги.

Далее. Что касается госкомпаний и организаций.

Не являясь органами власти, такие организации по своему правовому положению с точки зрения законодателя приближаются к ним и нуждаются в установлении антикоррупционных мер, аналогичных тем, которые вводятся в отношении государственных органов.

Поэтому Генеральная прокуратура системно проводит проверки соблюдения антикоррупционного законодательства в таких организациях, добиваясь восстановления законности и нормализации процессов управления.

Например, в ходе проведенной Генеральной прокуратурой проверки в акционерном обществе («Ред Вингс») выявлены факты длительного неисполнения в организации положений статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». По результатам рассмотрения внесенного представления была разработана и утверждена антикоррупционная политика компании, назначено ответственное за профилактику коррупции должностное лицо, до работников доведены распространяющиеся на них антикоррупционные стандарты.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что зачастую организациями меры по предупреждению коррупции не принимаются либо реализуются лишь декларативно.

Только за последние полтора года по результатам этих проверок в их деятельности выявлено около 35 тыс. тысяч нарушений, связанных с неисполнением обязанности по противодействию коррупции, предусмотренной статьей 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Наиболее распространены нарушения, связанные с отсутствием в компаниях подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, непринятием локальных актов по вопросам профилактики коррупции, несвоевременным приведением их в соответствие с действующим законодательством, неурегулированием конфликта интересов.

Прокурорами выявляются факты формального исполнения требований антикоррупционного законодательства – работники с принятыми локальными актами не знакомятся, разработанные планы противодействия коррупции не выполняются, составы образованных комиссий в сфере профилактики коррупции при увольнении их членов не обновляются, а их работа малорезультативна.

Все это свидетельствует о просчетах в организации внутреннего противодействия коррупции. Выявляемые «бреши» способны приводить к гораздо более серьезным коррупционным правонарушениям.

Что касается **административной ответственности** организаций за совершение правонарушений коррупционной направленности.

Только за последние полтора года по результатам рассмотрения постановлений прокуроров судами к административной ответственности привлечено более 590 юридических лиц, им назначены наказания в виде

административных штрафов на общую сумму свыше 1,5 млрд. рублей (взыскано 745 млн. рублей).

Наибольшие негативные последствия для привлекаемых лиц, а именно значительные размеры штрафов, а также ограничения на участие в госзакупках, несет признание организации виновной по статье 19.28 КоАП РФ.

Хочу обратить ваше внимание на то, что необходимо повысить эффективность профилактики коррупции в филиалах (представительствах) компаний, созданных без образования самостоятельного юридического лица. Так как при совершении их работниками коррупционных правонарушений административной ответственности подлежит основное юридическое лицо, что влечет негативные последствия в виде недопущения к госзакупкам и размещении соответствующих сведений в реестре.

Помимо этого, необходимо учитывать порядок исчисления сроков нахождения юридических лиц в перечне при отмене постановления о привлечении к административной ответственности в апелляционном порядке и последующим привлечении лица судом к ответственности.

Так, в случае привлечения юридического лица к административной ответственности по статье 19.28 КоАП РФ и последующей отмене указанного решения, при повторном его привлечении за данное правонарушение, в общий 2-летний срок ограничения от участия в госзакупках, включается, в том числе, период с даты вступления в законную силу по дату отмены первого судебного решения (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.09.2023 № А21-16258/2022).

* * *

Роль Счетной палаты Российской Федерации в предупреждении коррупции

В Российской Федерации сформирована фундаментальная антикоррупционная правовая и организационная основа, в которую имплементированы нормы основных международных конвенций по борьбе с коррупцией¹.

Коррупция - явление трансграничное и распространено во всем мире.

Учитывая интерес к данной тематике, только в 2023 году в рамках международной антикоррупционной повестки Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) провела более 20 мероприятий по обмену лучшими практиками с высшими органами аудита стран Африки, Ближнего Востока, Индонезии, а также практически с полным составом стран СНГ.

В декабре запланирован доклад Счетной палаты на 10-ой Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции, которая будет проходить в США (г. Атланта).

Актуальность противодействия коррупции в текущих условиях возрастает, так как коррупция создает угрозы для безопасности государства, размывает основы государственности, негативно влияет на развитие национальной экономики, социальное благополучие и качество жизни граждан страны, вызывает недоверие к государственным институтам.

Кроме своей паразитирующей сути внутри государств есть еще и другая, внешняя, сторона. Для недружественных стран коррупция стала своеобразным орудием воздействия на общественное мнение во внешних политических целях.

Очевидно, что на данном этапе противодействие коррупции является национальным интересом России² и одной из приоритетных задач экономической безопасности³.

Сегодня, в условиях мировой экономической турбулентности, вектор развития антикоррупционной работы как никогда должен исходить из национальных приоритетов и интересов Государства.

Это требует консолидации усилий органов власти от федерального до муниципального уровня. Каждый на местах, как говорится, «Должен верно Родине послужить!».

¹ См.: Конвенции ООН против коррупции, Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок».

² См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"

³ См.: Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года определено, что одной из приоритетных задач является борьба с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной экономикой

Статистика Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по делам коррупционной направленности наглядно показывает, что некоторые решения принимались в угоду своей выгоды, а не ради развития и благополучия страны!

В 2021 году Счетной палатой была инициирована работа по совершенствованию своей деятельности по противодействию коррупции. Реализуется «Дорожная карта Счетной палаты по совершенствованию мер по противодействию коррупции»⁴. Она определяет реализацию 34 конкретных мероприятий по шести⁵ наиболее значимым направлениям.

Счетная палата выстраивает свою работу в антикоррупционной сфере, исходя из законодательно установленной задачи. Эта задача закреплена статьей 5 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» - обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции⁶.

Для усиления антикоррупционных компетенций Счетная палата считает принципиально важным развитие межведомственного взаимодействия и расширение доступа к информационным ресурсам органов государственной власти.

Счетной палатой налажено тесное взаимодействие в части обмена данными и информацией с нашей Финансовой разведкой. Росфинмониторинг на постоянной основе предоставляет Счетной палате выгрузку данных по государственным контрактам с высоким уровнем риска.

В своей деятельности инспекторский состав Счетной палаты активно использует потенциал информационной системы Федерального казначейства «Риск-мониторинг». Система на основе сопоставления набора данных сигнализирует о рисках при осуществлении закупок.

И, конечно, продуктивное сотрудничество с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, в том числе в формате межведомственной рабочей группы. Это в итоге позволяет довести выявленные нарушения бюджетного законодательства до судебного решения.

Активно сотрудничаем с научным и экспертным сообществом РАНХиГС, Высшей школой экономики и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Еще одна важная часть нашей работы.

⁴ См.: Дорожная карта» по активизации деятельности по решению задачи № 4 Стратегии развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018 – 2024 годы «Развитие среды добросовестности за счет совершенствования мер по противодействию коррупции, а также законодательных и институциональных условий, препятствующих злоупотреблениям»

⁵ См.: Методология, цифровизация, взаимодействие с контрольными и правоохранительными органами; развитие компетенций сотрудников, внедрение зарубежного опыта, повышение открытости Счетной палаты.

⁶ См.: Пункт 9 статьи 5 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» - обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Счетная палата - постоянный участник большого блока совещаний, которые проходят под председательством Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На них последовательно рассматриваются различные аспекты в противодействии коррупции, вырабатываем конкретные рекомендации исходя из проблематики вопроса.

Особо хочу отметить наше конструктивное взаимодействие с Правительством Российской Федерации. Прежде всего, в части вопросов, касающихся совершенствования контрольной (надзорной) деятельности. По результатам мероприятия по анализу эффективности реализации мер по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности Счетная палата направила 13 рекомендаций Правительству Российской Федерации. Половина из них уже исполнена.

Партнерские отношения с Правительством Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации у нас складываются не только в финансово-бюджетной сфере и работе по противодействию коррупции, но и при решении таких остросоциальных вопросов как обеспечение жильём детей-сирот и лиц из их числа.

В октябре под председательством Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Разинкина А.В. было проведено совещание с участием руководства Государственной Думы, представителей федеральных и региональных органов исполнительной власти, Следственного комитета, прокуратур субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что несмотря на то, что в период 2022 – 2023 годов жилье получили более 45 тысяч детей-сирот, в списках нуждающихся продолжает числиться 282 тысячи человек, из которых право на жилье наступило, но остается не реализованным у 195 тысяч человек.

При этом не исключено, что эти данные, размещенные в системе ЕГИССО, не отражают реальной действительности. Наша совместная работа в Межведомственной рабочей группе Правительства Российской Федерации, (под руководством Татьяны Алексеевны Голиковой), помогла выявить факты некорректного размещения уполномоченными органами субъектов Российской Федерации сведений о фактической численности сирот.

Так, например, при передаче полномочий по ведению списка детей-сирот внутри органов исполнительной власти Республики Марий Эл, была утрачена информация о 1 700 сиротах и ее восстановление осуществлялось в «ручном» режиме. Такие факты могут свидетельствовать только о недостатках в системе государственного управления на региональном уровне.

Ключевым предложением Счетной палаты являлось и предложение об увеличении размера субсидии, выделяемой из федерального бюджета на обеспечение жильём детей-сирот и лиц из их числа. Сейчас ее объем составляет 10 млрд рублей.

Как показывает практика даже полное финансовое обеспечение далеко не всегда является решением всех вопросов. Необходимо более эффективное использование инструментов государственного управления.

Как известно, основу деятельности Счетной палаты составляет проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Антикоррупционным приоритетом при проведении аудита мы определили внедрение профилактики коррупционных рисков в бюджетной сфере.

Ключевым мероприятием для Счетной палаты стало развитие методологии аудита антикоррупционных мер и процедур.

В октябре Коллегией Счетной палаты были утверждены Методические рекомендации по выявлению и оценке коррупционных рисков в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Рекомендации направлены не только на выявление фактов нарушений, имеющих коррупционную составляющую.

Особую ценность представляет то, что они позволяют системно провести анализ деятельности министерств и ведомств по организации и внедрению системы управления коррупционными рисками.

И это уже новый кирпичик в фундамент работы по совершенствованию государственного управления в сфере противодействия коррупции.

Уникальность Методических рекомендаций также состоит в том, что они как живой организм, который, исходя из практики применения, будет насыщать и дополнять перечень коррупционных рисков.

Таким образом, мы ставим не точку, а многоточие в этой работе и даем возможность повышать результативность деятельности Счетной палаты по профилактике коррупционных правонарушений в финансово-бюджетной сфере.

Обобщение этих результатов будет способствовать последующей автоматизации алгоритмов выявления и оценки коррупционных рисков. Учитывая, что это трудоемкий процесс, оцифровка процедур и автоматизация процессов – это сейчас задача номер один.

Уже к предстоящему комплексу контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2023 год запланирована подготовка цифрового решения, направленного на автоматизацию отдельных аудиторских процессов⁷.

Переходя к проблематике, связанной с предупреждением коррупции необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁸ одним из основных принципов противодействия коррупции определена приоритетность мер по ее профилактике и предупреждению.

⁷ Это позволит обрабатывать большие объемы информации (данных)/автоматизировать выявление коррупционных рисков/ минимизировать трудозатраты по их (коррупционных рисков) выявлению.

⁸ См.: Статья 3 Федерального закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Результаты анализа Счетной палаты показывают, что предупреждение и профилактика коррупции пока не стали центром антикоррупционной деятельности ФОИВ.

Коротко обозначу основные позиции.

Планирование, как процесс постановки задачи, какие результаты должны быть достигнуты, какими ресурсами и в какие сроки, занимает в системе государственного управления ведущее место.

Вместе с тем, процесс планирования деятельности ФОИВ по противодействию коррупции организационно и методологически в полной мере не обеспечен.

Начиная с момента установленной обязанности⁹ по формированию планов по противодействию коррупции федеральными органами исполнительной власти (далее – ведомственные планы противодействия коррупции, ФОИВ) отсутствовало соответствующее методическое обеспечение по вопросам формирования таких планов.

Это привело к невысокому качеству проработки ведомственных планов противодействия коррупции, статичности реализуемых мероприятий, формальному подходу к их выполнению.

Отмечу, что подпунктом «а» пункта 6 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478 предусмотрена подготовка Минтрудом России методических рекомендаций по вопросам формирования плана по противодействию коррупции ФОИВ с представлением доклада о выполнении до 25 декабря 2023 г.

В ведомственных планах противодействия коррупции значительно преобладают мероприятия, ожидаемым результатом реализации которых являются подготовка докладов, информации, аналитических записок, или, так называемых, технических результатов.

Они не характеризуются качественными итоговыми эффектами, а также не отвечают критерию измеримости, что не позволяет оценить результат проведенной работы, степень достижения, а также динамику по годам.

Возможно допустить, что доклад может рассматриваться как итог выполнения определенной совокупности мероприятий, но даже в таком случае оценить конкретные результаты такого мероприятия и качественный эффект от его реализации – это практически невыполнимая задача.

Особо отмечаем, что в ФОИВ четко прослеживается приоритетная внутриведомственная направленность антикоррупционных мероприятий, в основном связанных с прохождением государственной гражданской службы.

⁹ Впервые необходимость разработки и принятия ФОИВ ведомственных планов противодействия коррупции была обозначена пунктом 5 Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 г. Пр-1568.

Мероприятия, направленные на минимизацию коррупционных рисков, которые должен осуществлять ФОИВ с учетом наделенных полномочий в рамках предмета управления в установленной сфере деятельности, в ведомственных правовых актах и в ведомственных планах противодействия коррупции практически не предусматриваются.

Это требует дальнейшего развития методических подходов к планированию деятельности по противодействию коррупции, определению и оценке ожидаемых результатов, так как конечной целью противодействия коррупции является недопущение негативных последствий реализации коррупционных рисков.

Анализ реализации положений Методических рекомендаций¹⁰ Минтруда России свидетельствует об отсутствии единого подхода к формированию в целом системы управления коррупционными рисками и, в частности о различном понимании ФОИВ, в чем заключается оценка коррупционных рисков.

Поскольку Методические рекомендации Минтруда № 47 (7) распространяются на ФОИВ, осуществляющих контрольно-надзорные функции, существенно ограничен круг федеральных министерств и ведомств, для которых предусмотрена разработка карт коррупционных рисков.

Следует отметить, что одним из принципов оценки коррупционных рисков, является принцип полноты, в соответствии с которым коррупционные риски могут возникать при реализации любой административной процедуры.

Таким образом, ограничение круга участников данной работы только контрольными (надзорными) органами не способствует совершенствованию внутренних процессов управления, в части антикоррупционных мер.

Механизм оценки и контроля внедрения систем управления коррупционными рисками, а также оценки их эффективности не созданы, и самими ФОИВ практически не осуществляется.

Обязанность ФОИВ по формированию отчетности о выполнении своих ведомственных планов противодействия коррупции законодательно не установлена.

Система государственных закупок – основополагающий компонент стратегического управления и оказания услуг в государственном секторе.

Объем средств федерального бюджета, задействованный в указанной сфере значителен.

Это делает сферу государственных закупок крайне уязвимой для коррупционных проявлений с целью завладения бюджетными средствами.

¹⁰ Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, утвержденными протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47(7), Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, направленными письмом Минтруда России от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980.

При этом, проведение закупки на конкурсной основе – это наиважнейший профилактический инструмент минимизации коррупционных рисков.

Безусловно, значительные объемы закупок для государственных (муниципальных) нужд у единственного поставщика были обусловлены необходимостью действовать в условиях пандемии, а затем и в условиях геополитического и санкционного давления.

Ускоренное заключение государственных контрактов с единственным поставщиком может рассматриваться как антикризисная мера, вносящая вклад в решение первоочередных задач по обеспечению государственных нужд.

Вместе с тем при таких «срочных» закупках существуют и коррупционные риски, связанные со злоупотреблением заказчиками правом осуществлять закупки у единственного поставщика.

Для характеристики текущего состояния конкурентной среды в госзакупках отмечу, что ежегодное фактическое количество государственных контрактов, заключаемых с единственным поставщиком:

в 2 раза превышало первоначальный показатель, характеризующий способ определения поставщика и отраженный заказчиком в ЕИС в сфере закупок. Более половины этих контрактов заключались в связи с признанием несостоявшимся конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

по отдельным ведомствам общая цена госконтрактов, заключенных с единственными поставщиками в связи с признанием несостоявшимся конкурентного способа определения поставщика, превышала 80-процентный, а ряде случаев 90-процентный уровень общей цены не только госконтрактов с единственным поставщиком, но и цены всех государственных контрактов.

Подчеркну, отдавая приоритет закупкам с единственным поставщиком, мы можем столкнуться с негативными экономическими последствиями – снижением деловой активности и количества поставщиков, невозможностью обеспечения возросшего внутреннего спроса.

Эффективность профилактики коррупции в сфере госзакупок напрямую зависит от результатов деятельности всех участников по выявлению и минимизации коррупционных рисков.

В целях оказания методической помощи в этой работе Минтрудом России разработаны соответствующие методические рекомендации.

Отмечу, что подходы, предусмотренные данным методическим документом, актуальны и перспективны. Вместе с тем, учитывая статус рекомендаций, их положения не являются общеобязательными для заказчиков. Отмечается низкий уровень применения ФОИВ положений указанных Методических рекомендаций.

Повышение эффективности профилактики коррупции требует продолжения внедрения современных цифровых технологий в различных сферах антикоррупционной деятельности.

Отмечу, что Счетная палата приступила к активному применению нейросетей и элементов искусственного интеллекта в нашей деятельности.

Уже получены первые результаты. В том числе, при проведении исследования организации планирования ФОИВ по противодействию коррупции были использованы современные методы текстовой аналитики с применением искусственного интеллекта. Это позволило проанализировать более 100 планов ФОИВ на предмет наличия в них мероприятий, содержащихся в Национальных планах противодействия коррупции и снизить трудозатраты на эту работу в 15-20 раз.

Что касается наших планов, Счетная палата будет использовать результаты проведенного анализа как базовую основу для планирования своей деятельности. Прежде всего, в части оценки систем управления коррупционными рисками, методология оценки которых уже сформирована в наших Методических рекомендациях по выявлению и оценке коррупционных рисков в ходе проверок.

* * *

А.С. Шумков
Директор Департамента
проектной деятельности и
государственной политики в
сфере государственной и
муниципальной службы
Министерства труда и
социальной защиты
Российской Федерации

Вопросы методического обеспечения Минтрудом России деятельности по профилактике коррупции

Основным документом в сфере антикоррупционной работы является Национальный план противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы, в рамках которого Минтрудом России подготовлен ряд инструктивно-методических материалов. При этом Минтруд России также инициативно обращает внимание на поступающие проблемы от органов публичной власти и антикоррупционных структур.

Так, летом 2023 года подготовлен Обзор правоприменительной практики в части невозможности представить по объективным и уважительным причинам сведения о доходах в отношении членов семьи. Обзор содержит:

- алгоритм действий как самого должностного лица, так и антикоррупционной структуры;
- причины, которые признавались объективными и уважительными;
- причины, которые признавались неуважительными или необъективными.

Следует учитывать, что объективность и уважительность причин непредставления сведений о доходах устанавливает антикоррупционная комиссия, а не антикоррупционная структура.

Надеемся, что этот Обзор будет активно использоваться антикоррупционными подразделениями в работе в рамках декларационной кампании 2024 года.

Кроме того, в текущем году опубликован Обзор положительных практик организации работы антикоррупционных региональных органов. На основе накопленного субъектами Российской Федерации опыта определен ряд подходов к формированию, функционированию и развитию антикоррупционных органов.

В основе Обзора лежит принцип организационной и функциональной независимости регионального антикоррупционного органа и принцип квалификации и специализации сотрудников этого органа.

Уверены, что представленные в Обзоре базовые принципы функционирования антикоррупционного органа будут использованы в работе и помогут достичь высоких результатов. С учетом особенностей подходы, содержащиеся в Обзоре, могут быть реализованы и в государственных органах, и в антикоррупционных подразделениях организаций.

С учетом изменений в подходах в антикоррупционном декларировании региональных и муниципальных депутатов Министерством актуализированы инструктивно-методические материалы.

Мы постарались акцентировать внимание на произошедших изменениях, предложили форму сообщения о несовершении контролируемых сделок по приобретению имущества.

Надеемся, что данный документ нашел свое применение при корректировке регионального законодательства.

Также ранее Минтрудом России опубликованы методические материалы, посвященные вопросам приобретения гражданскими служащими ценных бумаг.

Эти методические материалы подготовлены, исходя из тесного взаимодействия с антикоррупционными структурами и с учетом поступающих в Министерство обращений. Понимаем, что как у сотрудников антикоррупционных структур, так и у самих служащих возникают вопросы, связанные с возможностью приобретения ценных бумаг.

Напомним ряд ключевых моментов:

- во-первых, гражданским служащим не запрещено приобретать ценные бумаги, за исключением случая, предусмотренного Федеральным законом "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";

- во-вторых, передача ценных бумаг в доверительное управление не является достаточной мерой по урегулированию конфликта интересов;

- в-третьих, не допускается требовать от должностных лиц обязательного отчуждения ценных бумаг, поскольку указанное требование не будет основано на законе, и, как следствие, будет являться неправомерным;

- в-четвертых, имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, является общим имуществом владельцев инвестиционных паев и принадлежит им на праве общей долевой собственности.

Знаем, что сейчас имеются объективные трудности в отчуждении иностранных ценных бумаг. Важно учитывать, что наличие таких бумаг еще не препятствие для назначения на публичную должность. В случае невозможности произвести отчуждение иностранных ценных бумаг, соответствующий вопрос рассматривается на антикоррупционной комиссии.

Установлено, что после опубликования данных рекомендаций количество вопросов, связанных с ценными бумагами, снизилось, но они все равно на практике встречаются. Поэтому призываем активнее заниматься антикоррупционным просвещением.

В развитие положений Указа Президента Российской Федерации "Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции" Министерством

подготовлены и не утратили свою актуальность инструктивно-методические материалы, которые представлены в формате "вопрос-ответ" и содержат комментарии по каждой позиции Указа Президента Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации продолжает действовать и содержит особенности декларирования отдельных категорий лиц в период проведения специальной военной операции.

Хотели бы обратить внимание, что согласно Указу Президента Российской Федерации сведения о доходах в настоящее время не публикуются. При этом на практике встречаются случаи несоблюдения положений Указа Президента Российской Федерации.

Призываем вас ответственно подходить к реализации возложенных задач.

В ближайшее время Минтруд России планирует выпустить ряд иных методических материалов, которые позволят антикоррупционным структурам выполнять возложенные на них обязанности более эффективно.

К их числу относятся следующие проекты:

- рекомендации по соблюдению запретов на занятие предпринимательской деятельностью и участие в управлении организацией, которые помогут антикоррупционным структурам в вопросах выявления признаков предпринимательской деятельности, а также будут способствовать правильному администрированию запрета на участие в управлении организациями;

- рекомендации по формированию плана по противодействию коррупции федерального органа исполнительной власти позволят более четко спрогнозировать антикоррупционную работу, оценить нагрузку на антикоррупционное подразделение и распределить ее во времени, а также определить приоритеты антикоррупционной работы, сосредоточив ограниченные ресурсы на мероприятиях, которые принесут наибольшую пользу;

- рекомендации по вопросам проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах и проверок соблюдения иных антикоррупционных стандартов предоставят четкий алгоритм действий в рамках антикоррупционных проверок, обозначат некоторые особенности, заложенные в правовом регулировании, а также будут содержать рекомендации по рациональному планированию проверочных мероприятий во времени;

- рекомендации по организации работы с региональными подведомственными организациями подсветят границы такой деятельности, предложат некоторые подходы к централизации, акцентируют внимание на необходимости соблюдения прав работников.

В свою очередь, в рекомендациях по порядку осуществления контроля за соответствием расходов должностных лиц и членов семей их доходам содержатся инструменты для анализа расходов должностных лиц и механизмы контроля за ними. Кроме того, данные рекомендации ответят на ряд типовых вопросов, возникающих у сотрудников антикоррупционных структур при осуществлении контроля за расходами.

Также Минтрудом России в настоящий момент подготовлен проект рекомендаций по вопросам организации и проведения работы по антикоррупционному просвещению и популяризации в обществе антикоррупционных стандартов. Данные рекомендации охватят важную составляющую антикоррупционной работы и позволят сформировать единообразные подходы к антикоррупционному просвещению и определить основные направления данной работы.

Профилактические мероприятия тесно связаны с возможностью граждан и организаций свободно обращаться в органы публичной власти. Поэтому Минтрудом России также разработан проект инструктивно-методических материалов по вопросам организации работы по рассмотрению обращений (сообщений) граждан и организаций по фактам коррупции, а также уведомлений о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения либо о фактах совершения коррупционных правонарушений.

В завершении блока, касающегося методической поддержки, напомним, что в настоящее время Министерством подготовлены методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах в 2024 году. Изменения в большей степени носят редакционный характер. Это говорит о том, что подходы к антикоррупционному декларированию в целом стабилизировались. Надеемся, что мы также проведем в 2024 году ставшее традиционным установочное совещание по проведению декларационной кампании.

Знаем, что многих коллег заботит вопрос выписок к справкам о доходах. Министерство работает в данном направлении. Уверен, что к началу декларационной кампании будет найден выверенный ответ.

Говоря о развитии антикоррупционного законодательства, хотел бы отметить, что Министерством в соответствии с текущим Национальным планом противодействия коррупции осуществляется подготовка законопроектов и подзаконных актов, совершенствующих механизмы профилактики коррупции.

Так, в целях соблюдения принципа неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения принят разработанный Министерством Федеральный закон, предусматривающий возможность осуществления органами прокуратуры антикоррупционной проверки в отношении лиц, которые уволились в ходе проводимой антикоррупционной проверки или после ее завершения, но до принятия решения о привлечении их к ответственности. Если органы прокуратуры придут к выводу, что данное увольнение являлось способом уклонения от ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия, они могут обратиться в суд в целях корректировки формулировки и основания увольнения.

Также Минтрудом России разработаны проекты актов, направленные на совершенствование антикоррупционных проверок. В случае их принятия антикоррупционные структуры получат ряд полномочий, необходимых для эффективного проведения проверочных мероприятий.

Например, мы предлагаем предусмотреть возможность направления в налоговые органы в рамках антикоррупционных проверок запросов на получение информации о счетах в банках, расположенных на территории России.

Кроме того, в целях подтверждения факта владения должностным лицом ценными бумагами и наличия финансовых обязательств предлагается предусмотреть возможность получения информации от депозитариев и бюро кредитных историй.

Немаловажным является наличие возможности получения информации об актах гражданского состояния в рамках антикоррупционных проверок, что также предусмотрено одним из законопроектов.

Говоря об увольнении в связи с утратой доверия, нельзя не упомянуть, что в настоящий момент в Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект, ограничивающий возможность трудоустройства в органы публичной власти и публичные организации лиц, которые в течение последних пяти лет подвергнуты взысканию в виде увольнения в связи с утратой доверия. Данные изменения, с одной стороны, позволят усилить правовые последствия для тех должностных лиц, которые совершили грубое нарушение антикоррупционных стандартов. С другой стороны, повысят уровень ответственности за принимаемые решения и за качество проводимых проверок.

Кроме того, Минтрудом России подготовлены проекты актов, направленные на наделение высших должностных лиц субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями при проведении антикоррупционных проверок.

Таким образом, Минтрудом России совместно с органами публичной власти и организациями активно ведется работа не только по методическому сопровождению антикоррупционного законодательства, но и по совершенствованию нормативно-правового регулирования.

В завершение отметим, что разрабатываемые методические рекомендации направлены на унификацию правоприменительной практики, а законопроекты, в свою очередь, ставят своей целью решение существующих проблем нормативно-правового характера. При подготовке этих проектов Минтруд России старается предоставить ответы на проблемные вопросы и оптимизировать проводимую антикоррупционную работу.

Именно поэтому крайне важной становится совместная работа всех заинтересованных лиц. Получая от антикоррупционных структур как от непосредственных правоприменителей информацию о текущем состоянии антикоррупционной работы, рассматривая предложенные антикоррупционные механизмы и анализируя те запросы, которые поступают в Минтруда России, Министерство разрабатывает решения в виде проектов актов или рекомендаций.

Поэтому призываем сообщать о проблемах и трудностях, возникающих при осуществлении антикоррупционной работы, открыто делиться идеями и предложениями. Если проблемы замалчивать, они сами собой не разрешатся.

Мы всегда открыты к конструктивному диалогу и готовы работать как в рамках официальной переписки, так и в рабочем порядке. Следует помнить, что перед нами стоит общая задача в виде профилактики коррупции, и только вместе мы сможем достигнуть определенных успехов в этом деле.

* * *

М.М. Гранаткин
Заместитель начальника
Управления по противодействию
отмыванию доходов Федеральной
службы по финансовому
мониторингу

**Взаимодействие Федеральной службы по финансовому мониторингу с
органами государственной власти Российской Федерации в целях
противодействия коррупции**

Федеральная служба по финансовому мониторингу, как и любой другой орган государственной власти осуществляет работу по профилактике коррупционных преступлений.

В Службе существует соответствующее подразделение, сотрудники сдают декларации о доходах, регулярно проводятся обучающие мероприятия и тестирования на знание антикоррупционного законодательства.

Вместе с тем, реализуя свои полномочия по противодействию отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, Росфинмониторинг обладает функционалом, позволяющим проводить мероприятия, направленные на выявление, предупреждение и пресечение преступлений, связанных с коррупционной составляющей.

Первое направление связано с нашим взаимодействием с банковским сообществом и иными организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом.

Из банков и иных организаций в соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ в Росфинмониторинг поступают сообщения о финансовых операциях, которые кредитные организации сочли подозрительными, или которые подпадают под обязательный контроль, например, крупные операции и сделки купли-продажи недвижимости.

Таким образом формируется база данных, от которой мы отталкиваемся при проведении наших проверочных мероприятий.

Все поступающие операции анализируются информационной системой Росфинмониторинга и сортируются ей на предмет наличия тех или иных рисков.

При этом, в целях профилактики коррупционных преступлений перед банками и иными организациями, направляющими сообщения в Росфинмониторинг, стоит задача по идентификации своих клиентов на предмет их причастности к публичным должностным лицам и их окружению.

И хотя здесь есть сложности, связанные с тем, что у банков нет обязанности собирать сведения о месте работы своих клиентов, занимаемой ими должности, а тем более об их родственниках, подобные сообщения также регулярно поступают в Службу, дают дополнительную окраску операциям и становятся поводами для инициативных проверок нашими аналитиками.

В ходе финансовых расследований проводится анализ операций, направленный на выявление их связи с уголовно наказуемыми деяниями, а также на розыск преступных активов.

При недостаточности сведений в нашей базе данных, Росфинмониторинг имеет возможность направить запросы в кредитные организации, ФНС, Росреестр, ГИБДД, а также в подразделения финансовой разведки зарубежных стран, в первую очередь для розыска активов и получения сведений о бенефициарном владении оффшорными компаниями.

Результаты проверочных мероприятий направляются в правоохранительные или надзорные органы. Регулярно получаем обратную связь об использовании наших материалов при возбуждении уголовных дел.

Появляются и материалы, связанные с использованием новых финансовых инструментов – криптовалют. Нами разработан собственный программный продукт «Прозрачный блокчейн» для мониторинга криптовалютных транзакций. Активно используем его при проведении наших финансовых расследований.

Ещё одним важным направлением работы Росфинмониторинга является наше участие в профилактике коррупционных преступлений по запросам иных органов государственной власти.

В соответствии со ст. 8.1. Федерального закона № 115-ФЗ Росфинмониторинг обязан в целях противодействия коррупции предоставлять руководителям федеральных государственных органов, перечень которых определяется Президентом Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и Председателю Центрального банка Российской Федерации по их запросам имеющуюся у него информацию.

Это как раз направление, где мы проводим проверки по запросам в отношении лиц, назначаемым на новые должности, а также лиц, к которым имеются вопросы у подразделений по профилактике коррупционных правонарушений.

По данному направлению в основном работаем с Администрацией Президента, квалификационными коллегиями судей, избирательными комиссиями.

В нынешних условиях сложнейшей геополитической обстановки минимизация коррупционных рисков является одной из главных задач, стоящих перед нашими ведомствами.

* * *

И.В. Мошинец

Заместитель директора
Департамента государственной
службы и кадров Министерства
юстиции Российской Федерации

Институт антикоррупционной экспертизы как важная составляющая политики государства в сфере противодействия коррупции

В настоящее время основным нормативным актом, регулирующим проведение антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации, является Федеральный закон 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В соответствии с ним антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится Министерством юстиции Российской Федерации, прокуратурой Российской Федерации, а также органами, организациями, их должностными лицами по предметам их ведения. Приведу следующие цифры.

В текущем году в Минюст России поступило на экспертизу более 2 (двух) тысяч проектов нормативных правовых актов.

Это – законопроекты, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации, проекты поправок Правительства Российской Федерации к законопроектам.

По результатам экспертизы выявлено 8 (восемь) коррупциогенных факторов.

Кроме того, Минюстом России проводится антикоррупционная экспертиза в рамках правовой экспертизы при государственной регистрации нормативных правовых актов.

Так в текущем году на государственную регистрацию в Минюст России представлено порядка 4 (четырёх) тысяч нормативных - правовых актов. По результатам антикоррупционной экспертизы выявлено наличие 53 коррупциогенных фактора.

Кроме того, территориальными органами Минюста России (при мониторинге применения, при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации) проведена антикоррупционная экспертиза порядка 180 тысяч актов органов власти субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований. Выявлено 2,5 тысячи коррупциогенных факторов.

Наиболее распространенные коррупциогенные факторы:

нормативные коллизии (26%);

широта дискреционных полномочий (20%);

завышенные требования к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (16%);

отсутствие или неполнота административных процедур (14%).

Выявленные коррупциогенные факторы своевременно устраняются субъектами нормотворчества.

В целом, данная работа, проводимая Минюстом России, доказала свою эффективность и способствует устранению причин коррупционных правонарушений.

Кроме того, Минюстом проводится работа, направленная на совершенствование антикоррупционного законодательства в этой сфере.

В рамках реализации п. 31 Национального плана противодействия коррупции на 2021-2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478, рассматривается вопрос о распространении требования о проведении антикоррупционной экспертизы на государственные корпорации, публично-правовые компании и другие организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации.

Осуществление антикоррупционной экспертизы указанных актов наряду с иными мерами по предупреждению коррупции будет способствовать снижению коррупционных рисков в деятельности юридических лиц.

Данный подход учитывает предусмотренные Федеральным законом 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» повышенные антикоррупционные стандарты работы по предупреждению коррупции для организаций с государственным участием.

В рамках этой задачи, Министерством юстиции Российской Федерации подготовлены проекты изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» и в постановление Правительства Российской Федерации 2010 г. № 96.

Проектами предлагается предусмотреть возможность проведения организациями антикоррупционной экспертизы своих локальных нормативных актов и проектов таких актов.

Между тем в настоящее время некоторые государственные корпорации уже проводят антикоррупционную экспертизу своих локальных нормативных актов и проектов таких актов, регулируя данный вопрос внутрикорпоративными локальными нормативными актами, например, государственная корпорация «Ростех», а также Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

В мае 2023 года на XI Петербургском международном юридическом форуме проведена панельная дискуссия: «Роль антикоррупционной экспертизы в нормотворческой практике государства».

По итогам проведенной сессии была выделена еще одна из важных форм участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции – независимая антикоррупционная экспертиза, которая позволяет на ранней стадии выявлять имеющиеся в проектах нормативных правовых актов коррупциогенные факторы.

С 2009 года Минюст России осуществляет аккредитацию юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их

проектов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

На официальном сайте Минюста России в информационно-коммуникационной сети Интернет создан специальный раздел, посвященный антикоррупционной экспертизе, в том числе содержащий сведения о независимых экспертах, включенных в Государственный реестр.

В настоящее время всего в Государственном реестре 1018 действующих аккредитованных независимых экспертов, из них 898 граждан и 120 юридических лиц.

Завершая свое выступление, хочу отметить, что целенаправленная работа государства по формированию у граждан нетерпимого отношения к коррупции является одной из приоритетных задач.

Организация работы в данном направлении должна быть на особом контроле со стороны всех государственных и общественных организаций.

Для искоренения причин коррупции необходим постоянный диалог с гражданским обществом, обсуждение различных аспектов антикоррупционной политики государства с участием представителей органов государственной власти и общественных организаций.

* * *

А.В. Кулинич
Заместитель начальника

Отдельные аспекты организации работы по предупреждению и профилактике правонарушений в Федеральной налоговой службе

Федеральной налоговой службой в полной мере исполняются требования законодательство в сфере противодействия коррупции.

При этом используются дополнительные механизмы выявления и предупреждения правонарушений со стороны сотрудников налоговых органов.

Поскольку наряду с выявлением допущенных правонарушений, одними из важнейших вопросов является минимизация рисков их совершения, нами в этой работе используются ряд дополнительных механизмов, позволяющих:

- во-первых, при проведении проверочных мероприятий получить наиболее полную и объективную характеристику сотрудника;
- во-вторых, выявить наличие критичных взаимосвязей, представляющих повышенные риски делинквентного поведения сотрудника, либо наличия такового;
- в-третьих, оценить наличие (отсутствие) взаимосвязи допущенного коррупционного правонарушения с качеством исполнения непосредственных должностных обязанностей. (И наоборот!!!);

В этих целях у нас предусмотрены:

1. Обязанность должностных лиц, отвечающих за профилактику коррупционных правонарушений и безопасность, при приёме на государственную гражданскую службу сотрудника, ранее работавшего в ином налоговом органе, истребовать характеризующую информацию по прежнему месту службы.

2. Организованный на постоянной основе мониторинг средств массовой информации на предмет размещения сведений негативного характера в отношении налоговой службы и её сотрудников;

Кроме того, в настоящее время Федеральной налоговой службой в целях предупреждения нарушений, в том числе коррупционной направленности, со стороны государственных служащих, минимизации негативных последствий совершенных ими правонарушений в области соблюдения запретов и ограничений, широко используются источники открытых данных в сети Интернет.

Как наиболее рациональный в этой деятельности, применяется риск-ориентированный подход.

В первую очередь анализируется информация о кандидатах на замещение должностей в ФНС России, о лицах, назначаемых на вышестоящие должности, продлевающих срочные контракты, и лицах, поименованных в обращениях граждан, в том числе и анонимных.

Источники информации также анализируются в определённом риск-порядке.

Так, в первую очередь анализируется информация, размещенная в социальных сетях.

Тут отдельно хочу остановиться на использовании сотрудниками социальных сетей, доступ к которым ограничен в Российской Федерации.

Прямого, юридического запрета на их использование нет! Поэтому многие сотрудники продолжили ими пользоваться.

При анализе социальных сетей важно исследовать, что «постит» и «лайкает» сотрудник, а также на какие страницы он подписан, в каких сообществах состоит.

Не редки случаи наличия подписок на сообщества выступающие против политики государства, либо поддерживающих нетрадиционные взгляды.

Вторым по значимости источником информации является электронная база судов различной юрисдикции.

Так решение одного из судов общей юрисдикции по иску к туроператору позволили установить взаимосвязь между одним из сотрудников налогового органа с налогоплательщиком в отношении которой он осуществляет функции государственного управления, но о личной заинтересованности и конфликте интересов не уведомил.

По данному иску сотрудник был привлечен в качестве третьего лица, поскольку отдохнуть он должен был поехать вместе с ней.

Другой пример. Недавно в ходе анализа информации в отношении сотрудника, поименованного в обращении гражданина, обнаружено размещённое в информационных ресурсах Интернета постановление о привлечении его к административной ответственности за хулиганство.

Проанализировав решение суда установлено, что он, находясь в общественном месте учинил скандал со своей сожительницей, в связи с чем был задержан и на него составлен протокол об административном правонарушении.

Все бы ничего, но оказалось, что гражданка с которой он ругался является его непосредственной начальницей. В ходе судебного разбирательства они оба подтвердили факт сожительства. Однако уведомления о конфликте интересов или возможности такового в установленном порядке поданы не были.

Третьим важным открытым источником информации являются ресурсы по поиску работы: ХедХантер, СуперДжоб, работа в России и другие.

Так, при проверке лица, претендующего на замещение должности, установлено, что он сокрыл факт учебы, работы и длительного проживания за пределами Российской Федерации.

Довольно эффективным зарекомендовал себя механизм служебных расследований, проводимых в Федеральной налоговой службе.

Служебные расследования, как правило, назначаются при наличии правонарушения и отсутствии достоверной информации о причастных к его совершению лицах. В силу чего не представляется возможным назначить служебную проверку в рамках 79-ФЗ.

Именно для установления круга виновных лиц, причин и обстоятельств, совершённого правонарушения, степени вины и причинённого ущерба назначаются служебные расследования, результаты которого ложатся в основу последующих служебных проверок.

Ещё раз обращаю ваше внимание, на то, что при проведении антикоррупционных проверок мы как правило обращаемся к вопросам надлежащего исполнения государственным гражданским служащим своих должностных обязанностей.

И наоборот, в ряде случаев при проведении служебных проверок осуществляем анализ соблюдения сотрудником требований законодательства о противодействии коррупции, ограничений и запретов, установленных законодательством о государственной гражданской службе.

Конечно же Федеральная налоговая служба обладает мощными информационными ресурсами, в частности АИС НАЛОГ-3, позволяющими наиболее полно проводить как анализ, так и проверочные мероприятия, но порою даже наличие этого ресурса не позволяет достаточно качественно и объективно их осуществить.

И те механизмы, о которых я говорил ранее, оказывают существенную помощь в работе.

Отдельно хочется остановиться на вопросах взаимодействия в работе с правоохранительными и надзорными органами. Качество этого взаимодействия напрямую отражается и на качестве проводимой работы по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений.

Стараемся мы выстроить такое продуктивное взаимодействие, но всё зависит от конкретных должностных лиц и в ряде регионов периодически возникают сложности с коммуникациями.

* * *

А.В Павлов
Заместитель руководителя
Департамента региональной
безопасности и противодействия
коррупции г. Москвы

Опыт профилактики коррупции в г. Москве

Во исполнение Указа Президента РФ от 15.07.2015 № 364 в городе Москве органом по профилактике коррупционных и иных правонарушений является Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы.

В целях создания системы противодействия коррупции в органах исполнительной власти города Москвы с 2008 года на основании указа Мэра Москвы № 101-УМ нами был создан Совет при Мэре Москвы по противодействию коррупции, который является постоянно действующим координационным органом и осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Управлением Президента РФ по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции.

Департамент осуществляет организационное обеспечение деятельности Совета и контроль за реализацией задач, среди которых одной из основных является координация деятельности органов исполнительной власти города Москвы с правоохранительными органами и иными федеральными органами в целях реализации мер по противодействию коррупции в городе Москве.

На сегодняшний день в органах исполнительной власти города Москвы законодательно закреплены антикоррупционные стандарты, определены категории лиц, на которые эти стандарты распространяются и установлены меры ответственности за их несоблюдение.

Общая численность государственных гражданских и муниципальных служащих в городе Москве составляет более 25 тыс. человек.

Обязанность соблюдать запреты, ограничения и требования, установленные в целях противодействия коррупции, возложена на всех указанных лиц.

Обязанность же представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возложена примерно на 11,5 тысяч государственных гражданских и муниципальных служащих города Москвы.

В рамках прошедшей декларационной кампании Департаментом во взаимодействии с кадровыми подразделениями органов исполнительной власти города Москвы принято и проанализировано свыше 25 000 справок о доходах лиц, замещающих должности госслужбы, и членов их семей.

По итогам анализа и проведения в отношении государственных гражданских служащих проверок достоверности и полноты сведений о доходах установлено 615 фактов недостоверности и неполноты представленных сведений, в связи с чем 138 государственных гражданских служащих

привлечены к дисциплинарной ответственности. Осуществлено 323 мероприятия по контролю за расходами.

Кроме того, в рамках декларационной кампании сотрудниками Департамента принято и проанализировано 830 справок о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, и членов их семей, а также 1478 уведомлений о несовершении в течение отчетного периода сделок, подпадающих под контроль за расходами.

Как Вы видите, объем работы, возложенный на Департамент, достаточно существенный.

Чтобы никого не оставить без внимания и оказать значимую практическую и учебно-методическую помощь как органам исполнительной власти (более 200), так и самим госслужащим, Департаментом внедрен принцип кураторства – за каждым органом закреплен конкретный сотрудник.

Департамент на постоянной основе проводит обучение госслужащих по вопросам исполнения законодательства о противодействии коррупции. Во взаимодействии с Кадровыми сервисами Правительства Москвы нами разрабатываются и внедряются такие форматы обучения как асинхронные электронные курсы, видеолекции, онлайн-семинары и очные конференции. В помощь органам исполнительной власти разрабатываются и направляются обзоры и информационные письма по вопросам организации данной работы.

Для оперативного взаимодействия и доведения информации до кадровых подразделений органов исполнительной власти города Москвы, Департаментом создан и функционирует закрытый телеграмм-канал «Противодействие коррупции в ОИВ города Москвы».

В рамках антикоррупционного просвещения Московские телерадиоканалы («ТВ Центр», «Москва 24», «Радио Москвы», «Москва FM») регулярно и активно освещают деятельность органов исполнительной власти по совершенствованию антикоррупционной работы, а также по повышению уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения. В текущем году вышло около 80 сюжетов.

На лентах новостей основных федеральных и городских информационных агентств и в сетевых изданиях (ТАСС, «Интерфакс», «РИА Новости», Информационный центр Правительства Москвы, Агентство городских новостей «Москва», m24.ru и др.) в текущем году размещено свыше 3 тысяч публикаций, посвященных мероприятиям, направленным на борьбу с коррупцией, повышение эффективности взаимодействия с правоохранительными, контролирующими и надзорными структурами.

Сейчас уже можно сказать, что проводимая Департаментом работа во многом заставила пересмотреть подход к работе по противодействию коррупции как руководителей органов исполнительной власти Москвы, так и непосредственно сотрудников, осуществляющих эту работу, да и в общем-то и самих государственных гражданских служащих Москвы:

- мы все чаще видим самостоятельные инициативы на местах, направленные на профилактику коррупционных правонарушений. Органами

исполнительной власти практикуется применение цифровых технологий при реализации контрольно-надзорных функций. Как пример можно привести проект по автоматическому детектированию признаков нарушений в сфере землепользования с применением технологии искусственных нейронных сетей;

- активизировалась работа кадровых подразделений по организации проверок соблюдения служащими запретов и ограничений;

- сами госслужащие проявляют интерес, изучают требования законодательства, проходят специализированное обучение на базе МГУУ;

Помимо созданной в каждом органе исполнительной власти комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, по инициативе Департамента в этих органах также образована комиссия по противодействию коррупции, в полномочия которой входит рассмотрение вопросов в отношении деятельности подведомственных учреждений, а также других вопросов, не входящих в компетенцию комиссии по конфликту интересов.

В работе указанных комиссий в обязательном порядке принимают участие сотрудники Департамента, что позволяет повысить качество и эффективность их работы.

В целях выработки единого подхода органов исполнительной власти города Москвы к организации работы по профилактике коррупционных правонарушений в подведомственных организациях, принимая во внимание требования статьи 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и с учётом методических рекомендаций Минтруда России нами разработан «Комплекс мер по предупреждению коррупции в организациях, подведомственных органам исполнительной власти города Москвы».

Комплекс предлагает проведение мероприятий, направленных на снижение коррупционных рисков в организациях, путем внесения изменений в устав организации, трудовые договоры руководителя и работников организации, принятие соответствующих локальных нормативных актов.

Также комплексом предусмотрено определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, создание коллегиального органа (комиссии по противодействию коррупции), утверждение перечня должностей организации, исполнение обязанностей по которым связано с коррупционными рисками.

Предлагаемые к принятию локальные нормативные акты предусматривают утверждение антикоррупционного кодекса организации, включающего в себя разделы, определяющие антикоррупционную политику организации, деятельность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, порядок уведомления о склонении к коррупционным правонарушениям, а также регламентирует вопросы, связанные с проведением оценки коррупционных рисков.

Внедрение данного комплекса позволяет органам исполнительной власти города Москвы установить персональную ответственность руководителей

подведомственных организаций за разработку и принятие мер по предупреждению коррупции, а также конкретизировать содержание профилактической работы и порядок её проведения.

В целях мониторинга антикоррупционной работы на местах, нами применяется практика выездных проверок органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

Результаты проверок рассматриваются на заседаниях Совета при Мэре Москвы по противодействию коррупции с заслушиванием руководителя органа исполнительной власти.

По результатам проверок, проведенных в том числе кадровыми органами, за 9 месяцев 2023 года выявлено 472 нарушения законодательства о противодействии коррупции, за совершение которых к дисциплинарной ответственности привлечено 122 служащих.

Практика рассмотрения комиссиями по конфликту интересов результатов антикоррупционных проверок показывает, что наибольшее количество служащих привлечены к ответственности за совершение следующих проступков:

- представление неполных и недостоверных сведений о доходах;
- выявление при осуществлении контроля за расходами служащих ранее незадекларированных доходов;
- неуведомление служащим работодателя о возникновении личной заинтересованности, которая приводит (может привести) к конфликту интересов.

При этом, учитывая повестку нашего семинара мне хотелось бы поделиться определенным опытом, который был накоплен нашим Департаментом при выявлении нарушений, связанных с неисполнением обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», а также возникающими проблемными вопросами в этой работе.

Надеюсь эта информация будет полезной и применимой прокурорами на местах.

Так, Департаментом накоплен положительный опыт в выявлении и пресечении случаев аффилированности и конфликта интересов в действиях должностных лиц органов исполнительной власти города Москвы.

Работа строится на получении индивидуальных номеров налогоплательщиков - ИНН у госслужащих и их близких родственников, которые в дальнейшем в автоматизированном режиме сверяются с ИНН юридических лиц – контрагентов, участвующих в подрядных работах или закупках, осуществляемых данным органом исполнительной власти или подведомственными учреждениями этого органа.

Такой функционал сейчас обширно предоставляется существующими информационными системами для проверки контрагентов, такими как «СПАРК-Интерфакс», «Контур.Фокус», «ЗАЧЕСТНЫЙБИЗНЕС» и другими.

Внедрение данной системы проверки контрагентов позволили выявить многочисленные случаи аффилированности между заинтересованными лицами и контрагентами из числа близких родственников, которые послужили основанием для проведения проверок в органах исполнительной власти на предмет наличия конфликта интересов, с последующим рассмотрением их результатов на заседаниях комиссий по конфликту интересов.

В этой работе мы сталкиваемся с единственной проблемой – госслужащие, а порой и руководители органов исполнительной власти, достаточно неохотно делятся ИНН своих родственников, ссылаясь на то, что они не обязаны по закону представлять эту информацию. Думаю, что у органов прокуратуры такой проблемы быть не должно в виду наличия соответствующих полномочий, закрепленных законом.

Кроме того, в целях профилактики правонарушений при проведении закупок Департаментом разработан новый сервис по заполнению государственными гражданскими служащими города Москвы, принимающими участие в закупочных мероприятиях, декларации о возможной личной заинтересованности.

Данная декларация заполняется ими ежегодно в электронном личном кабинете государственного служащего на Карьерном портале Правительства Москвы.

Также, данная декларация заполняется государственными служащими, вновь допущенными к участию в закупочных мероприятиях в течение 10 рабочих дней с момента назначения в соответствующие структурные (закупочные) подразделения.

Хотелось бы отметить, что практически всегда при проведении наших контрольных мероприятий или методических занятий мы апеллируем к органам прокуратуры, как к основному надзирающему органу, который может в любой момент прийти и проверить в органе исполнительной власти организацию работы по противодействию коррупции.

То есть, давая им методическую основу и требуя выполнения требований закона, мы просто вынуждены опираться на авторитет прокуратуры и стараемся всячески его поддерживать в глазах госслужащих Москвы.

В заключение хотелось бы поблагодарить прокуратуру города Москвы за многолетнее сотрудничество в области профилактики коррупционных правонарушений в Правительстве Москвы.

Недавно в рамках взаимодействия было принято совместное решение - попробовать новую форму работы – привлечение сотрудников Департамента в качестве специалистов. Надеюсь мы сможем оказать помощь и внести свой весомый вклад в повышение эффективности надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции на территории города Москвы.

* * *

О.В. Шмалый

доктор юридических наук,
профессор, заведующий
кафедрой административного и
информационного права
Российской академии народного
хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ

Правовые проблемы использования цифровых технологий в предупреждении коррупционных правонарушений

Национальным планом противодействия коррупции¹¹ в числе мероприятий, направленных на предупреждение коррупции и борьбу с ней, а также на минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных правонарушений в Разделе 16 обозначена необходимость применения цифровых технологий в целях противодействия коррупции и разработка мер по противодействию новым формам проявления коррупции, связанным с использованием цифровых технологий. В развитие данных положений Президентом РФ был издан Указ «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»¹². ГИС «Посейдон» предназначена для информационно-аналитического обеспечения деятельности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов публичной власти и территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус», Банка России, иных организаций по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в том числе по проведению с использованием информационно-коммуникационных технологий анализа и проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования.

В настоящее время нормативно не установлена обязательность проведения проверки по результатам выявления ГИС «Посейдон» фактов возможных коррупционных проявлений, что в известной степени снижает ее эффективность как юридического средства противодействия коррупции. Решение этой проблемы может заключаться в законодательном закреплении обязательности проведения специальной антикоррупционной проверки в случае

¹¹ Утв. Указом Президента РФ от 16.08.2021 № 478 (ред. от 26.06.2023) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

¹² Указ Президента РФ от 25.04.2022 № 232 (ред. от 26.06.2023) «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением о государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон»)// Собрание законодательства РФ. 2022. № 18. Ст. 3053.

выявления ГИС «Посейдон» возможных коррупционных проявлений. В частности, в отношении государственных гражданских служащих для этого необходимо внести изменения в ст. 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹³. Аналогичные изменения должны быть внесены и в другие законодательные акты об отдельных видах государственной службы, а также о муниципальной службе. Применительно к иным лицам, замещающим коррупционно-опасные должности, это можно сделать в Федеральном законе «О противодействии коррупции»¹⁴ (далее – Закон о противодействии коррупции).

Функционирование ГИС «Посейдон» неразрывно связано с правовыми аспектами цифрового профилирования государственных служащих. С ростом уровня информатизации общества возрастает значение результатов анализа «цифровых следов», поскольку различные виды сведений о социальной активности человека становятся доступны для обработки в информационных системах.

В настоящее время цифровое профилирование государственного служащего согласно распоряжению Правительства РФ от 24 июля 2019 г. № 1646-р¹⁵ предусматривает формирование цифрового профиля гражданского служащего и цифрового профиля должности гражданской службы в единой информационной системе; такое профилирование направлено на формирование и ведение в рамках единой информационной системы Справочника квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы, с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, формирование и ведение должностных регламентов гражданских служащих в рамках единой информационной системы. Таким образом, нормативно цель профилирования госслужащего ограничена выявлением соответствия/несоответствия квалификационным требованиям и наличия необходимых навыков для реализации полномочий. Полагаем, что потенциал цифрового профилирования государственного служащего не ограничен лишь указанной целью, но позволяет решать задачу повышения эффективности профилактики коррупционных и иных правонарушений, в том числе посредством использования информационно-коммуникационных технологий для анализа соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2019. № 31. Ст. 4669.

Конституция РФ, закрепляя право каждого на неприкосновенность частной жизни, содержит запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия. Механизм реализации этой нормы в отношении персональных данных базируется на норме статьи 9 Федерального закона «О персональных данных»¹⁶ (далее – Закон о персональных данных), согласно которой для обработки персональных данных требуется согласие их субъекта; такое согласие должно быть конкретным, предметным, информированным, сознательным и однозначным.

Между тем, для отношений, опосредующих «цифровое профилирование», действующего правового регулирования недостаточно.

В числе возможных законодательных решений в области цифрового профилирования необходимо законодательное закрепление понятия цифрового профиля как совокупности персональных данных, включающих предоставляемые данные, наблюдаемые данные, прогнозные данные, обработка которых осуществляется с использованием средств автоматизации¹⁷.

В целях предупреждения и выявления коррупционных факторов, посредством «цифрового профилирования» целесообразно в Законе о противодействии коррупции установить возможность использования в отношении государственного служащего цифровых технологий обработки данных без его согласия в целях профилактики коррупционных и иных правонарушений.

Законодательно должны быть закреплены: состав информации, которая может входить в цифровой профиль; право на доступ к информации, составляющей цифровой профиль; порядок защиты конфиденциальной информации при формировании использовании цифрового профиля и т.д.

Немалый потенциал для решения организационно-правовых вопросов в указанной сфере содержит используемая в настоящее время в экспериментальном режиме платформа «Государственные кадры», созданная на базе единой цифровой платформы «Гостех». В пояснительной записке к проекту постановления Правительства РФ определено, что целью проведения эксперимента является апробация методов осуществления кадровой работы с

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

¹⁷ В частности, согласно Общему регламенту Европейского Союза о защите персональных данных (GDPR) профилирование (создание профиля) физического лица представляет собой автоматизированное использование персональных данных в целях определения, оценки и анализа определенных индивидуальных аспектов физического лица, в том числе его производственных показателей, экономического положения, здоровья, индивидуальных предпочтений, интересов, надежности, поведения, местоположения или передвижения // Регламент N 2016/679 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных)» (Принят в г. Брюсселе 27.04.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

использованием информационно-коммуникационных технологий¹⁸. Одна из задач эксперимента – внедрение в кадровую работу государственных органов технологий искусственного интеллекта.

Применение искусственного интеллекта как технологической основы платформы «Государственные кадры» позволит оптимизировать процессы отбора, профессионального развития, мотивации, оценки чиновников, формирования профессиональной культуры и противодействия коррупции. Данная платформа должна стать подсистемой существующей Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы (ЕИСУКС)¹⁹.

В области использования цифровых технологий в сфере государственного управления серьезной проблемой является отсутствие единых требований к информационным платформам. В настоящее время федеральные государственные органы и подведомственные им учреждения владеют 630 федеральными государственными информационными системами (ГИС) и 512 иными информационными системами: в среднем, на один государственный орган приходится около девяти ГИС и восьми иных информационных систем, автоматизирующих его деятельность²⁰. Отсутствие единого правового режима взаимодействия различных информационных платформ не позволяет в полном объеме применять инновационные методы борьбы с коррупцией.

В настоящее время широкое распространение получил портал «Госуслуги». Обеспечиваемая им дистанционная форма коммуникации граждан и государственных ведомств придала процедуре их взаимодействия высокую степень организованности. Документооборот фиксируется в электронной базе данных; система определяет четкие сроки и алгоритм действий для обеих сторон коммуникации, что способствует снижению риска коррупционности. Цифровые формы предоставления государственных услуг, электронные очереди и регистрационные формы минимизируют «низовую» коррупцию. Вместе с тем, данная платформа не имеет системной привязки к государственным информационным системам, направленным на противодействие коррупции.

Создание организационно-правового механизма взаимодействия различных информационных систем позволит повысить эффективность

¹⁸ См.: Проект Постановления Правительства РФ "О проведении эксперимента по применению федеральными государственными гражданскими служащими и работниками, замещающими должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных органов исполнительной власти и работниками государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений цифровых кадровых сервисов с использованием платформы "Государственные кадры" и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (подготовлен Минцифры России, ID проекта 01/01/08-23/00141122) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Подробнее: <https://www.securitylab.ru/news/541128.php?ysclid=lq9pue1w9j864612520> / Режим доступа. 03.12.2023 г.

²⁰ См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения цифровизации государственного управления» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2022. №8 (297). С. 26-27.

раскрытия сложных, многофакторных проявлений коррупции (аффилированность с контролируемыми лицами, необоснованный уровень административного воздействия на бизнес, несоответствие санкций и нарушений и др.), поскольку информация, свидетельствующая о свершившихся или готовящихся нарушениях, будет направляться в единое хранилище данных из различных источников²¹.

Так, применительно к сфере контрольно-надзорной деятельности обоснованным выглядит использование ГИС «Посейдон» для выявления коррупционных рисков при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора). Технически это требует интеграции ГИС «Посейдон» с ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее ГИС ТОР КНД) в части предоставления сведений о возможных коррупционных рисках, нарушениях ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции со стороны должностных лиц органов контроля (надзора). При этом в целях недопущения искажения предоставляемой информации, минимизации человеческого фактора необходимо предусмотреть автоматическую систему передачи сведений на основе срабатывания индикаторов коррупционных рисков.

Правовое обеспечение здесь будет заключаться во внесении положений об интеграции ГИС и об особенностях их использования как в Положение о ГИС «Посейдон», так и в Положение о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утв. Постановлением Правительства РФ от 21.04.2018 № 482²² и в Правила правил пользования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», утв. приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 30.09.2022 № 730.

Целесообразным представляется расширение функционала ГИС, направленных на противодействие коррупции путем интеграции с Единой информационной системой в сфере закупок для выявления подозрительных закономерностей. Необходимо отметить, что использование технологий искусственного интеллекта для этих целей оценивается крайне позитивно большинством специалистов как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Имеется значительный опыт использования подобных систем в других государствах. Одним из лидеров здесь выступает Китай, в котором несколько лет назад использовалась система Zelo Trust, совместной разработки китайской Академии наук и специалистов контрольно-ревизионного управления Компартии Китая. Она получила доступ к защищенным базам данных в

²¹ Цирин А.М., Артеменко Е.А. Цифровые технологии и искусственный интеллект как средства профилактики проявлений коррупции в контрольной (надзорной) деятельности: отечественный и зарубежный опыт // Журнал российского права. 2023. № 3. С. 138-139.

²² Собрание законодательства РФ. 2018. №18. Ст. 2633.

центральных и местных органах власти для перекрестного контроля. «Zero Trust» составляла сложные многоуровневые алгоритмы анализа поведения государственных служащих, что оказалось эффективно для обнаружения подозрительных транзакций в таких сферах, как государственная приватизация, строительство инфраструктурных объектов, выкуп земельных участков, снос домов, закупки и др. Признаками коррупционного взаимодействия служили различные показатели, например необычное увеличение сбережений на счете чиновника в банке, покупка чиновником или одним из членов его семьи дорогого объекта (автомобиля, недвижимости). При этом система сопоставляла эти данные с результатами торгов по государственным контрактам, рассчитывая вероятность коррупционного взаимодействия победителя торгов и должностного лица. Если расчет превышал установленный индикатор, то оператор получал соответствующее уведомление²³. Цифровые механизмы противодействия коррупции в сфере государственных закупок используются также в Бразилии (Operation Serenata de Amor), Мексике (Индекс риска коррупции в госзакупках для отдельных органов), Венгрии, Чехии и других государствах. В Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации на базе Института цифровых технологий в рамках государственного задания также разрабатывался программный комплекс с искусственным интеллектом, который позволит прогнозировать исполнение государственных контрактов²⁴.

Реализация подобного антикоррупционного механизма в России затруднена наличием у разных органов власти различных регламентов исполнения государственных и муниципальных функций. Эта проблема может быть решена путем создания единой системы регистрации решений и действий органов исполнительной власти и унификацией соответствующих административных регламентов.

На основании изложенного представляется возможным сформулировать следующие выводы.

Серьезной проблемой, препятствующей эффективному применению цифровых технологий в целях противодействия коррупции, является отсутствие необходимой правовой базы. Прежде всего, это касается общего законодательства о цифровых технологиях (в частности, технологий искусственного интеллекта; допустимости использования результатов их работы в качестве доказательств; гарантиях прав граждан, в отношении которых осуществляются различные мероприятия с применением таких технологий).

Паллиативом здесь выступает внесение изменений в российское служебное и антикоррупционное законодательство, в котором указанные

²³ Минбалеев А.В., Евсиков К.С. Информационные технологии в противодействии коррупции // Журнал Сибирского государственного университета. Серия: гуманитарные науки. 2021. № 11. С. 1680.

²⁴ См.: Искусственный интеллект на страже госконтрактов. - Url: <https://brightmagazine.ru/state-contracts/> (дата обращения: 03.12.2023).

вопросы могут быть решены для конкретных случаев. Изменения нормативных правовых актов (федеральных законов о различных видах государственной службы, о муниципальной службе, о противодействии коррупции) потребует также реализации мер по совершенствованию использования ГИС «Посейдон» и расширению его функционала.

На уровне подзаконных актов целесообразно: разработать и утвердить указом Президента Российской Федерации порядок проведения антикоррупционных проверок по основаниям, полученным с использованием, ГИС «Посейдон»; унифицировать административные регламенты исполнения государственных и муниципальных функций и разработать положение о единой ГИС регистрации решений и действий органов исполнительной власти.

Повышение эффективности профилактики коррупции может быть обеспечено законодательным регулированием цифрового профилирования. Закон в этой сфере, в частности, должен определять: понятие цифрового профиля; состав информации, которая может входить в цифровой профиль; право на доступ к информации, составляющей цифровой профиль; порядок защиты конфиденциальной информации при формировании использовании цифрового профиля; гарантии граждан знать о содержании их цифровых профилей и принимаемых на основе его решениях и т.д.

* * *

Ю.В. Трунцевский
 заведующий отделом
 методологии противодействия
 коррупции Института
 законодательства и
 сравнительного правоведения
 при Правительстве Российской
 Федерации, доктор юридических
 наук, профессор

Проблемы соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции

Возникнув относительно недавно, антикоррупционное законодательство Российской Федерации за короткое время заметно продвинулось в своем развитии²⁵. В процессе становления законодательства о противодействии коррупции «антикоррупционная прививка» была сделана гражданскому, трудовому, административному, уголовному и многим другим отраслям права, а также нормативным комплексам, регулирующим общественные отношения в сфере медицины, образования, энергетики и т.д.²⁶

Однако развитием только «по горизонтали» антикоррупционное законодательство не ограничилось. Как справедливо отмечает академик РАН Т.Я. Хабриева, противодействие коррупции пронизывает отношения, образующие предмет конституционного права (взаимоотношения человека и государства, сферу реализации прав человека, организацию и осуществление публичной власти, обеспечение суверенитета и безопасности государства)²⁷.

Антикоррупционный потенциал отчетливо прослеживается в новых конституционных положениях о необходимости создания условий для взаимного доверия государства и общества (ст. 75.1), а также в нормах, устанавливающих требования к лицам, замещающим государственные должности и ряд иных должностей, связанных с реализацией функций публичного управления.

Задействование потенциала конституционно-правового регулирования противодействия коррупции свидетельствует об актуальности предмета правового регулирования антикоррупционного законодательства для государства и общества.

²⁵ Если до 2005 г. вопросы противодействия коррупции регулировались разрозненно — отдельными статьями законов о государственной службе, а также на подзаконном уровне, то в настоящее время правовая основа отношений в данной области представляет собой внушительный массив нормативных правовых актов. См., также: Вызов коррупции: противодействие коррупции журналистским сообществом: Учебн. пособие / Кабанов П.А., Матковский С.В., Плюснин Н.В., Трунцевский Ю.В. М.: ИГ «Юрист», 2003. — 128 с.

²⁶ Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: научно-практическое пособие / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, А.М. Цирин и др.; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. — М.: Инфотропик Медиа, 2020. — 176 с.

²⁷ См.: доклад акад. РАН Т.Я. Хабриевой на пленарном заседании X-го Евразийского антикоррупционного форума «Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции».

Поправками к Конституции Российской Федерации 2020-го года были установлены требования к лицам, замещающим государственные должности²⁸. В частности, лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и ряд иных должностей, связанных с реализацией функций публичного управления, запрещается:

иметь гражданство иностранного государства или статус, предоставляющий право на постоянное проживание на территории иностранного государства;

открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами России.

Наличие правовой связи с иностранным государством, в том числе в виде гражданства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, допускает возможность возникновения у лица обязательств одновременно перед двумя государствами.

Данное обстоятельство создает риски конфликта интересов вопреки суверенитету России. Именно поэтому требование об отсутствии у названных лиц гражданства (подданства) иностранного государства выступает важной гарантией надлежащего выполнения ими своих публичных функций. Доводы относительно допустимости установления требования об отсутствии у гражданина Российской Федерации политико-правовой связи с другим государством в равной мере справедливы применительно к запрету открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Таким образом, особенностью российской конституционной реформы является «восхождение» норм текущего законодательства (в том числе антикоррупционного) на конституционный уровень²⁹. «Конституционное восхождение» антикоррупционных норм обусловило структурную завершенность системы законодательства о противодействии коррупции.

Конституция Российской Федерации (ст. 2, 3, 18, 75.1 и др.)³⁰;

федеральные конституционные законы;

Базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³¹.

Специальные федеральные законы:

²⁸ См.: статьи 77, 78, 81, 95, 97, 103, 110, 119, 129 Конституции Российской Федерации.

²⁹ См.: Там же

³⁰ См.: Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2023)

³¹ См.: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собр. Законодательства РФ 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³²;

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»³³;

Федеральный закон 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»³⁴;

Антикоррупционные положения отраслевых кодексов:

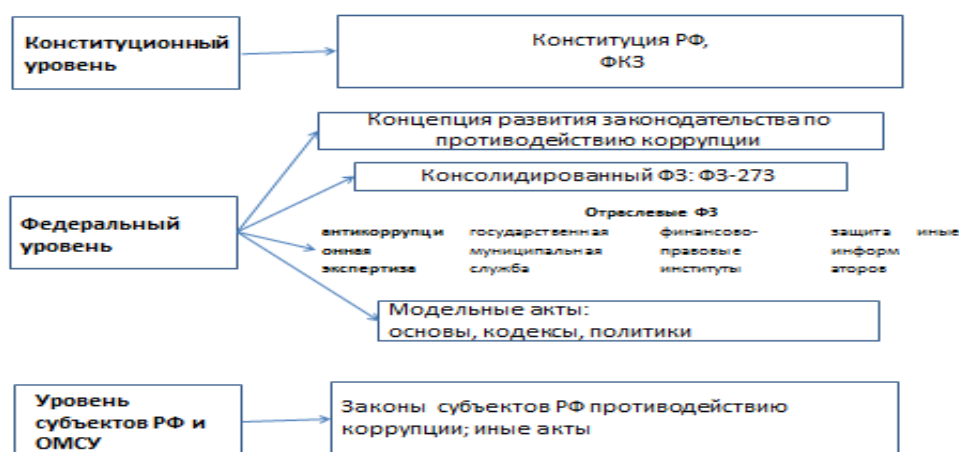
Уголовного кодекса Российской Федерации от 1 июня 1996 г. № 63-ФЗ³⁵;

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ³⁶;

Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ³⁷.

Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ³⁸.

Система законодательства РФ по противодействию коррупции



³² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Росс. Федер. 2009, № 29, ст. 3609.

³³ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2012 (дата обращения: 20.08.2023).

³⁴ Федеральный закон 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» // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 08.05.2013 (дата обращения: 20.08.2022)

³⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ», 1996, № 25, ст. 2954

³⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // «Российская газета», № 256, 31.12.2001

³⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации // «Российская газета», № 256, 31.12.2001

³⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301

В рамках оценки соблюдения законодательства в сфере противодействия коррупции важное значение имеет не только анализ нормативных установлений, определение точности формулировок и полноты правовых предписаний, но и практика правоприменения.

В 2019-2021 годы была изучена судебная практика по исковым заявлениям:

«о признании приказа об увольнении государственного гражданского служащего по причине утраты доверия незаконным и восстановлении на работе»;

«о взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда»;

«о признании незаконными приказа о проведении проверки, использования персональных данных, доклада по результатам проверки, результатов проверки».

На основе проведенного анализа были выделены:

1) обстоятельства (основания), признанные судами законными, при принятии представителем нанимателя решения об освобождении от замещаемой должности и увольнению гражданского служащего по причине утраты доверия;

2) обстоятельства (основания) признания приказа об увольнении истца по решению суда незаконными и восстановлении его на работе, восстановление в прежней должности).

К первой группе таких обстоятельств следует отнести:

принятие решения в соответствии с положениями законодательства;

возникновение конфликта интересов, стороной которого является истец и непринятие мер к его предотвращению, в результате: сокрытого факта личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей; неправомерных дружественных отношений; предоставления неполных (заведомо недостоверных) сведений; непринятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; нарушения запрета государственному служащему быть представителем или поверенным...; нарушения запрета заниматься предпринимательской деятельностью; оказания истцом платных услуг по гражданско-правовому договору; непередача в доверительное управление принадлежащих истцу акций;

непредставление сведений о доходах;

неисполнение истцом своих должностных обязанностей;

оценочные признаки дисциплинарного нарушения: вред, причиненный охраняемым законом интересам РФ; обстоятельства, при которых было совершено коррупционное правонарушение; характер и тяжесть совершенного коррупционного правонарушения; тяжесть предыдущих дисциплинарных взысканий за коррупционные правонарушения; обвинительный приговор в отношении истца;

принятие представителем работодателя превентивных мер: предшествующее ознакомление работника с обязанностями, связанными с представлением информации об имуществе (доходах) в сведениях ...;

соблюдение порядка проведения служебной проверки и порядка увольнения; порядка применения к истцу взыскания за коррупционное правонарушение в виде увольнения.

Во вторую группу отнесены следующие обстоятельства:

суду не представлено необходимых доказательств;

не была учтена тяжесть совершенного проступка;

отсутствие умысла на уклонение от подачи сведений о доходах;

истцом были предприняты все меры;

не учтен мотив увольнения;

ответчик не учел обстоятельств дела по вменяемому истцу дисциплинарному проступку;

нарушение требований соразмерности совершенного правонарушения избранной мере дисциплинарного взыскания;

не учтены уважительные личные обстоятельства истца, предшествующие результатам исполнения истцом своих должностных обязанностей;

не отражение в докладной записке содержания личных интересов истца, или непринятия мер к предотвращению конфликта интересов, а также каких именно интересов;

конфликт интересов был урегулирован;

иные неправомерные доводы.

Учитывая большой процент лиц, уволенных за утрату доверия (около 50%) в связи с нарушением порядка декларирования, подчас, технических или фактических ошибок служащего, предлагаем создать единую централизованную систему мониторинга декларирования доходов и расходов госслужащих и иных лиц, цифрового профиля каждого декларанта и проверки достоверности, предоставляемых им сведений, путем сравнения с информацией, получаемой из интегрированных баз данных Федеральной налоговой службы, Росреестра и др.

В Бразилии, например, разрешается не подавать декларации об активах – предоставлять лицом электронную авторизацию для доступа к годовым налоговым декларациям / декларанты обязаны уточнять конкретные данные о своих активах, если соответствующая информация не представлена в налоговых документах.

Наше предложение предполагает следующее:

для формирования справки лицо должно предоставить электронную авторизацию для доступа и хранения своих данных о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, данных на супруга и несовершеннолетних детей;

декларируемые данные и конфиденциальные сведения должны оставаться в тайне и не подлежат разглашению иначе как в интересах самих декларантов, а также антикоррупционного контроля;

ресурсы цифрового профиля лица можно распространить на процедуры декларирования личной заинтересованности служащего – конфликт интересов.

В целях обеспечения надлежащего контроля за имущественным положением государственных служащих и иных лиц в сфере противодействия коррупции предлагается законодательно закрепить норму, предусматривающую перенос бремени декларирования (отчетности) с проверяемого лица и передачу этой функции на электронные системы государственного централизованного финансового мониторинга (контроля) – внести изменения в статью 8 «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» переименовав ее на «Декларирование (отчетность) сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». Соответствующие изменения внести в Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», в иные нормативные правовые акты.

Если представить виды и характеристику организаций, содержащихся в Реестре организаций-взяткодателей, от имени или в интересах которых, либо в интересах связанных с ними юридических лиц была передано незаконное вознаграждения (более 600 таких организаций, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ), то можно составить типичный (усредненный) портрет отечественной организации – взяткодателя (ст. 19.28 КоАП РФ) – это общество с ограниченной ответственностью зарегистрированное 5-7 лет назад в Приволжском либо в Центральном ФО, субъект МСП, занимающееся строительством либо торговлей, в которой числятся от 1 до 5 работников, не имеющая в своей структуре подразделения либо сотрудника, выполняющего обязанности по соблюдению законодательства в сфере противодействия коррупции.

Данные факты позволили сформулировать следующие выводы и предложения.

Перечень мер по предупреждению коррупции, которые организации обязаны разрабатывать и принимать (ч. 2 ст. 13.3 ФЗ № 273-ФЗ), не дифференцирован в отношении организаций в зависимости от их организационно-правовой формы, размера, формы ведения бизнеса (малый, средний и крупный)³⁹. Так, субъекты малого и среднего предпринимательства

³⁹ См., например: Кафтайлова Е.В., Ручкин О.Ю., Трунцевский Ю.В. Реорганизация юридических лиц (правовые основы): Научно-практическое пособие. М. : ИГ «Юрист», 2010. – 116 с.; Единые государственные стандарты по обеспечению экономической безопасности хозяйствующих субъектов Российской Федерации: монография. Колл. авт. / Под общ. ред. В.И. Авдийского, В.М. Безденежных и В.К. Сенчагов. – СПб.: Образовательный центр «СоветникЪ», 2014. – 148 с.; Трунцевский Ю.В., Чесноков А.А. Некоторые проблемы использования источников информации о злоупотреблениях в процедурах банкротства. [Алтайский юридический вестник](#). 2015. № 10. С. 111-114.

не могут в полном объеме реализовывать антикоррупционные требования, предусмотренные статьей 13.3 ФЗ № 273-ФЗ», в том числе, и в силу отсутствия специальной подготовки и свободных финансовых средств.

В зависимости от вида организации (крупный, средний или малый бизнес) такие организации должны иметь (ст. 13.3 ФЗ № 273-ФЗ):

собственный комплаенс (крупные компании его внедрили);

подключенный комплаенс (за счет государства (например, на цифровой платформе); подключенный к компании заказчика);

принудительный комплаенс (в случае привлечения компании-подрядчика к ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ) до исполнения контракта (не вносить в реестр).

В ст. 13.3. ФЗ № 273-ФЗ дифференцировать антикоррупционные требования в зависимости от вида хозяйствующего субъекта. Для субъектов МСП разработать цифровую платформу и мобильное приложение в сфере соблюдения законодательства о противодействии коррупции и предупреждения мошенничества (антикоррупционный комплаенс на основе Big Data)).

В статье 13.3 ФЗ № 273-ФЗ четко определить достаточный минимум мер по предупреждению коррупции, которые должны разрабатывать и принимать организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также перечень дополнительных профилактических мер:

использование типовой антикоррупционной оговорки;

проведение оценки коррупционных рисков;

внедрение антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов и проектов локальных нормативных актов;

Распространить обязанности принимать дополнительные антикоррупционные меры на государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные компании, организации, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

* * *

II. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Д.М. Тарасова

Прокурор отдела по надзору
за исполнением федерального
законодательства управления
по надзору за исполнением
законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Нарушение ограничений и запретов должностными лицами федеральных государственных органов

Установление особых требований к государственным служащим обусловлено целью обеспечения поддержания высокого уровня осуществления государственной службы, задачами и принципами ее организации и функционирования, эффективного исполнения служащим своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления полномочиями.

Так, государственные служащие обязаны соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами:

от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (в марте 2022 года дополнен новой статьей 8.2, предусматривающей осуществление контроля за законностью получения денежных средств); 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».

Замещение должностей, включенных в соответствующие перечни влечет для государственных служащих определенные ограничения и запреты – представлять сведения о доходах и имуществе, принимать меры к недопущению и урегулированию конфликта интересов, сообщать об обращении к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, 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 и другие.

Конкретные перечни должностей устанавливаются нормативно-правовыми актами государственных органов. При их разработке стоит руководствоваться положениями Указа Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557, устанавливающие полномочия (функции), осуществление которых сопряжено с коррупционными рисками.

При оценке коррупционных рисков следует также руководствоваться методическими рекомендациями Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

В ходе проводимых проверок Генеральной прокуратурой очень часто обращается внимание руководителей ФОИВ на неполноту утвержденных перечней и необходимость их корректировки (например, распространена ситуация, когда в перечень не включены должностные лица, входящие в состав закупочной комиссии).

Выявляются факты, когда в нарушение статьи 2 Федерального закона 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» соответствующий перечень должностей не охватывает весь круг лиц, участвующих в подготовке решений, которые затрагивают вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации.

Так, только за последние полтора года соответствующие перечни должностей во исполнение требований Генеральной прокуратуры Российской Федерации корректировались, например, Министерством просвещения Российской Федерации, Росздравнадзором, Минтрансом России и другими федеральными органами.

Аналогично, не все должности, связанные с коррупционными рисками, учитываются в перечне для организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом.

Органами прокуратуры ведется масштабная и системная работа по выявлению и предупреждению служащими антикоррупционных ограничений и запретов.

Важность этой работы подчеркивается тем, что полномочия органов прокуратуры в указанной сфере постоянно расширяются, что служит цели обеспечения неотвратимости ответственности лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

С начала 2022 года прокурорами выявлено около 73 тысяч федеральных государственных служащих, допустивших нарушения, связанные с неисполнением обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений, более 27 тысяч лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, 138 лиц,

занимающих должности федеральной государственной службы уволено в связи с утратой доверия.

При этом приведенные цифры свидетельствуют о недостаточной эффективности деятельности подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровых служб федеральных государственных органов.

Остановимся на основных ограничениях и запретах, установленных для должностных лиц федеральных государственных органов.

Эффективно реализуемым направлением прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции является проверка соблюдения требований о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Учитывая особый статус государственных служащих, возлагаемых на них задачи, полагаем, что обязанность по декларированию является определенным психологически сдерживающим фактором и стимулирует чиновников к приведению в порядок своих счетов и активов.

В свою очередь выстроенная система проверки сведений о доходах и соблюдения работниками возложенных на них обязанностей, ограничений и запретов служит выполнению задач по профилактике коррупции, ее недопущению и своевременном предупреждении.

С начала 2022 года прокурорами установлено около 69 тыс. федеральных государственных служащих, допустивших нарушения, связанные с представлением недостоверных или неполных сведений о принадлежащем имуществе, полученном доходе и открытых банковских счетах.

По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования более 26 тыс. должностных лиц наказаны в дисциплинарном порядке, 32 лица уволены в связи с утратой доверия.

И это связано в том числе с низким качеством или вовсе отсутствием методической работы с государственными служащими со стороны профильных подразделений, несмотря на то, что Министерством труда ежегодно разрабатываются методические материалы, которые просто необходимо довести до работников.

Нарушения в указанной сфере первоначально можно разделить на следующие группы:

нарушения, связанные с обязанностью представлять соответствующие сведения;

представление неполных и недостоверных сведений.

Предполагаю, что встретить на практике случаи, когда федеральный государственный служащий без объяснения причин отказывается представлять свои сведения практически невозможно.

В этой связи акцент необходимо сделать на оценке причин непредставления соответствующих сведений в отношении супругов и

несовершеннолетних детей. Каждый такой случай подлежит рассмотрению на заседании Комиссии.

При рассмотрении целесообразно руководствоваться Обзором правоприменительной практики в указанной сфере, подготовленным Минтрудом России.

Наиболее распространенными нарушениями при представлении сведений о доходах и имуществе являются:

- занижение или завышение размера полученных доходов;
- указание неполных сведений об открытых банковских счетах;
- неотражение сведений о финансовых обязательствах по кредиту, займу;
- неуказание доходов, полученных (начисленных) в отчетном периоде в виде процентов;
- недостоверное указание общей площади объекта недвижимого имущества, площади принадлежащей доли;
- сокрытие факта участия в уставном капитале и органах управления коммерческих организаций;
- неуказание суммы поступивших на счет денежных средств, в случае, если общая сумма денежных поступлений на счет за отчетный период превышает общий доход служащего (работника) и его супруги (супруга) за отчетный период и два предшествующих ему года.

Особое внимание следует уделять проверке исполнения обязанности представлять сведения о расходах на покупку объектов недвижимости, транспортных средств, иного предусмотренного Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» имущества, стоимость которых превышает доходы служащего и его супруги (супруга) за три года, предшествующих отчетному периоду.

Непредставление служащим таких сведений, а также представление им неполных или недостоверных сведений о своих расходах либо представление заведомо неполных или недостоверных сведений о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случае, если представление таких сведений обязательно, является правонарушением и влечет увольнение служащего (статья 8.1 Закона № 273-ФЗ).

Кроме отражения в справке о доходах самого факта совершения возмездной сделки должностным лицом также должны быть отражены сведения об источниках средств, полученных им, членами его семьи, за счет которых совершена эта сделка или несколько сделок.

К справке необходимо приобщить копии документов, являющихся законным основанием для возникновения права собственности.

При проведении соответствующих проверок органами прокуратуры используется широкий спектр возможностей межведомственного взаимодействия.

Так, в настоящее время Генеральной прокуратурой заключены соглашения о взаимодействии с различными государственными органами – Росреестром, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой по финансовому мониторингу и другими ведомствами, из которых мы получаем существенный объем информации.

Мы постоянно ориентируем кадровые подразделения поднадзорных органов и организаций на недопустимость формального подхода при проведении проверок достоверности и полноты сведений о доходах и имуществе.

К основным причинам выявляемых прокурорами недостатков в работе кадровых служб федеральных органов исполнительной власти можно отнести:

- низкий уровень ведомственного нормативно-правового регулирования вопросов предупреждения и противодействия коррупции;
- неэффективное использование кадровыми подразделениями предоставленных им полномочий по профилактике коррупционных правонарушений;
- ненадлежащее обеспечение названными подразделениями деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

На практике в ходе проводимых проверок мы сталкиваемся с тем, что фактически справки о доходах не анализируются, проверки, проводимые в порядке Указа Президента РФ № 1065 носят единичный характер, процедуры контроля за расходами и вовсе не проводятся при наличии оснований.

Изучением материалов проверок, проводимых в порядке Указан № 1065 установлено, что они носят формальный характер, заключения руководству составляются на основании пояснений государственных служащих, без проведения тщательной проверки с использованием предоставленных полномочий.

В этой связи в ходе проведения проверочных мероприятий и мероприятий просветительского характера кадровые подразделения органов исполнительной власти и их подведомственных организаций ориентируются на недопустимость формального подхода при проведении проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, реальную проверку движения денежных средств по счетам, связанных с реализацией кадровым подразделением полномочий по направлению запросов в кредитные учреждения, с целью формирования практики обращения в доход РФ денежных средств, в отношении которых не получены достоверные сведения, подтверждающие законность получения этих средств, если размер взыскиваемых средств превышает десять тысяч рублей.

При этом органы прокуратуры при проведении проверок ориентированы не на количество, а на качество выявляемых нарушений, на вскрытие значимых фактов коррупционных проявлений, в том числе таких, которые укрыты от

взора кадровых подразделений либо умалчиваются ими по различным, в том числе ведомственным, соображениям.

Искореняется практика формирования статистических показателей за счет выявления незначительных фактов несоблюдения антикоррупционных профилактических мер, массового выявления так называемых нарушений, связанных с неотражением в справках о доходах пустых счетов в банках.

Перефразирую известную идиому истина кроется в деталях, и зачастую для нас анализ справок о доходах как первичного источника информации о счетах и имуществе государственных служащих являются только поводом для последующей тщательной проверки указанных сведений в рамках представленных полномочий и выявлению фактов представления недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о наличии конфликта интересов или получения имущества преступным путем.

Важнейшей обязанностью государственных служащих является принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Позднее коллеги подробно осветят указанный вопрос.

Также не буду подробно останавливаться на вопросах, связанных с уведомлением о склонении к коррупционному правонарушению и получением подарков.

Анализ правоприменительной практики показывает, что особого внимания требуют вопросы, связанные с владением акциями и ценными бумагами.

По общему правилу, гражданским служащим не запрещено приобретать ценные бумаги, за исключением случаев, когда на лицо распространяется запрет, предусмотренный Федеральным законом 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» (далее – Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ).

Или, когда в соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», частью 2.2 статьи 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в случае, если владение служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов либо в целях предотвращения конфликта интересов.

В условиях сегодняшней геополитической обстановки все большую актуальность приобретает запрет на владение и пользование иностранными финансовыми инструментами.

Запрет прямо или косвенно владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами начинает действовать со дня замещения лицом (занятия) должности, включенной в соответствующий перечень. При этом со дня замещения указанной должности предусмотрено три месяца, чтобы осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (согласно части 3 статьи 4 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ).

На практике стали распространены случаи, когда государственные служащие приобретают финансовые инструменты, и даже не подозревают об этом до прокурорской проверки.

Так, в случае наличия в общем имуществе паевого инвестиционного фонда иностранных финансовых инструментов гражданским служащим, владеющим инвестиционным паем такого фонда, будет нарушаться запрет.

Вместе с тем служба на благо общества и государства обязывает к безукоризненному поведению, строгому соблюдению установленных законом ограничений и запретов.

Нарушение указанного запрета влечет самую строгую меру дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий, освобождения от замещаемой (занимаемой) должности или увольнения в связи с утратой доверия в зависимости от правового статуса соответствующего лица.

И на сегодняшний день нами наработана обширная практика по реагированию на подобные нарушения и досрочного прекращения полномочий должностных лиц в результате прокурорского вмешательства.

За последние полтора года органами прокуратуры выявлено 121 лицо, допустившее нарушения в указанной сфере. Нарушения в основном выявлялись в деятельности лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности.

И когда вопреки требованиям прокуратуры обязанность по применению меры ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия игнорировалась, прокурорами успешно отстаивались свои требования в судебном порядке.

В этой связи чиновникам необходимо проявлять должную предусмотрительность и заблаговременно устанавливать государственную принадлежность приобретаемых ими финансовых инструментов, руководствуясь официальной информацией из открытых источников.

Необходимо обращать пристальное внимание на эмитента ценной бумаги. Так, например, субъективное восприятие организации в качестве отечественной не всегда соответствует фактическим обстоятельствам, что может привести к нарушению обозначенного запрета.

Кроме того, на ПАО Московская биржа и ПАО "СПБ Биржа" введены в обращение ценные бумаги иностранных эмитентов, включая акции, депозитарные расписки и еврооблигации. В этой связи осуществление сделок на данных площадках не исключает риски нарушения рассматриваемого запрета.

В случае невозможности выполнить соответствующие требования в связи с арестом, запретом распоряжения, наложенными компетентными органами иностранного государства в соответствии с законодательством данного иностранного государства, на территории которого имеются иностранные финансовые инструменты, или в связи с иными обстоятельствами, не зависящими от воли лиц, в отношении которых установлен рассматриваемый запрет, такие требования должны быть выполнены в течение трех месяцев со дня прекращения действия указанных ареста, запрета распоряжения или прекращения иных обстоятельств (часть 2 статьи 3 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ).

В соответствии с частью 2¹ статьи 3 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ каждый случай невыполнения соответствующих требований подлежит рассмотрению в установленном порядке на заседании применимой комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В июле этого года вступили в силу изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в соответствии с которым чиновники освобождаются от дисциплинарной ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, если несоблюдение стало следствием не зависящих от него обстоятельств. К таковым как раз относятся запретительные или ограничительные меры, принимаемые государственными органами иностранных государств, а также стихийные бедствия, пожары, массовые заболевания (эпидемии), забастовки, военные действия, террористические акты.

При этом стоит отметить, что соблюдение таких ограничений, запретов и требований, а также исполнение таких обязанностей должно быть обеспечено не позднее чем через один месяц со дня прекращения действия не зависящих от него обстоятельств, препятствующих соблюдению таких ограничений, запретов и требований, а также исполнению таких обязанностей.

Говоря о счетах в иностранных банках, и иностранных финансовых инструментах хотелось бы подытожить, что отсутствие замещаемых должностей в перечнях должностей, на которые распространяется соответствующий запрет не является безусловным зеленым светом для открытия соответствующих счетов и приобретения финансовых активов. Необходимо учитывать активную агрессивную санкционную политику, которую развернули в отношении Российской Федерации недружественные государства.

Запрет на выполнение иной работы.

На практике распространены случаи, когда лицо фактически осуществляет руководство хозяйственной деятельностью коммерческих организаций, принимает управленческие решения, при регистрируя организацию на родственников или друзей.

Нарушение указанного запрета на практике как правило связано с неприятием должностным лицом мер к предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Например, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверкой по материалам территориальной прокуратуры установлено, что по инициативе заместителя начальника Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации одного из субъектов Российской Федерации – начальника Центра лицензионно-разрешительной работы (далее – ЦЛРР) в 2012 году на третьих лиц зарегистрировано образовательное учреждение, реализующее деятельность по дополнительному профессиональному образованию в сфере оказания частных охранных услуг.

Управление финансово-хозяйственной деятельностью учреждения осуществлялось под контролем должностного лица и его супруги.

Так, супруга непосредственно участвовала в руководстве учреждением, а также получала часть дохода от его деятельности.

Начальник регионального ЦЛРР, будучи руководителем службы, осуществляющей функции по контролю за деятельностью организаций, реализующих образовательные услуги по программам профессионального обучения частных охранников, частных детективов, по соблюдению ими требований и условий, установленных законодательством, используя свое служебное положение, оказывал покровительство юридическому лицу, создавая условия для повышения эффективности деятельности Учреждения, увеличения его прибыли, в том числе путем понуждения частных охранных организаций направлять работников на обучение и прохождение периодических проверок в Учреждении; обеспечения последующей беспрепятственной сдачи ими экзаменов, получения лицензий на осуществление охранной деятельности, а также для положительных результатов проверок сотрудниками ЦЛРР оружейных комнат организаций, прошедших обучение в Учреждении.

Таким образом, должностным лицом в нарушение установленных антикоррупционных запретов на протяжении более чем десятилетнего периода в условиях конфликта интересов принималось лично и через доверенных лиц участие в управлении Учреждением с целью присвоения части доходов от деятельности указанной организации, одновременно предоставлялись ей льготы и преимущества, а также осуществлялось покровительство в иной форме.

В связи с выявленными нарушениями директору Росгвардии Золотову В.В. внесено представление, по результатам рассмотрения которого начальник регионального ЦЛРР уволен в связи с утратой доверия.

Для гражданских служащих запреты, связанные с гражданской службой и сопряженные с профилактикой коррупционных правонарушений, закреплены в статье 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Схожие запреты для муниципальных служащих установлены в статье 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В частности, к таким запретам отнесены следующие случаи:

- избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 4 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и частью 9 статьи 12 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (подпункт «а» пункта 2 части 1 статьи 17);

- избрания на выборную должность в органе местного самоуправления (подпункт «б» пункта 2 части 1 статьи 17);

- участия в управлении коммерческой или некоммерческой организацией (за исключением случаев, установленных подпунктами «а» - «е» пункта 3 38 части 1 статьи 17 1);

- занятия предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц (пункт 3.1 части 1 статьи 17).

В ходе надзорной деятельности прокурорами нередко выявляются факты нарушений, связанных с незаконным трудоустройством бывших чиновников в коммерческие и иные организации после их увольнения со службы.

При этом прокурорами они выявляются и в деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов, и в действиях бывших чиновников и их новых работодателей.

Нередки случаи оставления без рассмотрения поступивших в кадровые подразделения уведомлений о заключении трудовых договоров с бывшими служащими.

Так, подобные нарушения выявлялись в Федеральном агентстве связи, Федеральном агентстве по техническому урегулированию и метрологии, Федеральной службе по надзору в сфере транспорта.

Зачастую заключения комиссий составляются формально, не содержат мотивированного вывода и рекомендаций руководителю. При их подготовке не проводится анализ взаимодействия бывших сотрудников с организациями, в которые они впоследствии устраиваются на работу, на предмет оказания им каких-либо преференций в связи с занимаемым должностным положением или принятия в отношении их необъективных решений.

Устанавливаются также случаи вынесения необоснованных решений, дающих чиновникам разрешение на трудоустройство.

Например, такое неправомерное заключение было дано комиссией по урегулированию конфликта интересов одного из территориальных управлений МВД России при трудоустройстве бывшего начальника Управления экономической безопасности и противодействия коррупции в организацию, являющуюся правопреемником общества, в отношении должностных лиц которого под его руководством проводились процессуальные проверки и оперативные мероприятия по уголовному делу.

Прокуратурой края внесено представление, по результатам его рассмотрения виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Распространенными являются факты трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих в организации, в отношении которых ими ранее осуществлялись функции управления, без согласия соответствующих комиссий либо при наличии отрицательных заключений.

По искам прокуроров судами такие трудовые договоры расторгаются.

Нередки случаи, когда бывшие чиновники при трудоустройстве сами не соблюдают обязанность сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы.

Говоря о трудоустройстве бывших государственных служащих нельзя не отметить, что Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществляется рассмотрение запросов Администрации Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о предоставлении информации в отношении бывших государственных служащих в связи с их намерением устроиться на работу в различные организации.

После определенной проверки нами либо направляется информация об отсутствии в Генеральной прокуратуре Российской Федерации сведений, препятствующих трудоустройству, либо вносится предложение о рассмотрении вопроса о трудоустройстве на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Это бывает в тех случаях, когда в период замещения должности бывшим чиновником выполнялись функции государственного управления и принимались решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым и материально-техническим вопросам, обязательные для исполнения той организацией, в которую устраивается или уже принят на должность этот кандидат.

Часто приходится слышать, что ответственность за нарушение антикоррупционных требований очень строга и за невнимательность лицо подвергается дисциплинарному воздействию.

Но будем опираться на факты.

При определении конкретного вида взыскания, которое подлежит применению, учитывается следующее: характер и тяжесть совершенного нарушения; обстоятельства, при которых совершено нарушение; соблюдение служащим других запретов, исполнение других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей.

При анализе обстоятельств, при которых совершено коррупционное правонарушение, учету подлежат обстоятельства, которые имеют причинно-следственную связь с коррупционным правонарушением. В то же время обстоятельства (например, жизненная ситуация), не влияющие на возможность (невозможность) соблюдения антикоррупционных стандартов, учету не подлежат.

Если ответственность будет явно несоразмерной совершенному проступку лицо всегда может оспорить в судебном порядке.

Министерством труда Российской Федерации ежегодно издаются методические рекомендации по заполнению справок, а также актуализированы Обзоры практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в котором по результатам анализа правоприменительной практики приведены примеры применения взыскания в виде увольнения служащего с государственной (муниципальной) службы в связи с утратой.

Но не стоит забывать, что за совершение ряда коррупционных нарушений предусмотрена самая строгая мера ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

И когда работодатель при наличии на то предусмотренных законом оснований игнорирует императивный характер меры ответственности и, например, позволяет лицу уволиться по собственному желанию, прокурор вправе обратиться в суд с изменением основания увольнения.

Новеллой в современном антикоррупционном законодательстве при урегулировании вопроса об уклонении должностного лица от ответственности послужило введение в Федеральный закон «О противодействии коррупции» статьи 13.5, которой предусмотрено осуществление проверок в случае увольнения (прекращения полномочий) отдельных категорий лиц.

Данная норма предусматривает порядок проведения прокурором проверок в отношении лица, уволенного по собственному желанию, на которого были распространены ограничения, запреты, требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, и, в отношении которого работодателем принято решение о проведении соответствующей проверки. При выявлении нарушения прокурор вправе обратиться в суд с заявлением об изменении основания и формулировки увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица.

При поступлении подобных материалов на прокурора возложена обязанность по проведению проверки и установлению наличия в действиях бывшего должностного лица коррупционного проступка. Выявив данное нарушение, прокурор в соответствии со статьей 35 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» вправе обратиться в суд с заявлением об изменении основания и формулировки увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица.

Введенное законодателем вышеуказанное полномочие прокурора направлено на обеспечение неотвратимости применения меры ответственности в виде утраты доверия к лицу, совершившему коррупционное правонарушение.

В настоящее время прокурорами только нарабатывается практика реализации новых полномочий. Вместе с тем уже сегодня имеются положительные примеры.

Так, судом удовлетворено административное исковое заявление прокуратуры Кировской области *к сельской Думе и должностному лицу о признании незаконным решения Думы о досрочном прекращении полномочий*

депутата в части основания прекращения в связи с отставкой по собственному желанию и изменении основания и формулировки на досрочное прекращение в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнение обязанностей.

Подводя итоги, хотелось бы еще раз обратить внимание профильных подразделений органов, что при проведении проверок особенно в связи с совершением проступков, влекущих увольнение в связи с утратой доверия, необходимо строго соблюдать законодательно установленную процедуру и права работников. Поскольку проявленная небрежность может стать причиной избежания лицом установленной ответственности.

* * *

Л.А. Бацева
Заместитель начальника
Управления кадров, профилактики
коррупционных и иных
правонарушений и
административной работы
Федеральной службы по надзору в

Вопросы обеспечения соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими и работниками организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, ограничений и запретов, исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции

Организация работы Роспотребнадзора по обеспечению запретов, ограничений и обязанностей в целях реализации антикоррупционного законодательства реализуется центральным аппаратом Роспотребнадзора посредством:

- ведомственного контроля, организационной и методической работы в отношении территориальных органов и подведомственных организаций;
- выявления, систематизации причин и условий проявления коррупционных правонарушений, последующее их устранение, непосредственно в отношении гражданских служащих и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Роспотребнадзором.

По организации ведомственного контроля отмечаю.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» в Роспотребнадзоре сформировано подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений, которое осуществляет тесное взаимодействие с должностными лицами кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений в территориальных органах и подведомственных организаций.

Работа таких структурных подразделений и должностных лиц в большей мере направлена, в первую очередь, на реализацию профилактических мероприятий и формированию у гражданских служащих и работников организаций нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям.

Во исполнение Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Национального плана противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478, в Роспотребнадзоре реализуется План противодействия коррупции, территориальными органами и подведомственными организациями, реализуются планы противодействия коррупции, которые содержат комплекс мероприятий направленных на организацию качественной скоординированной всесторонней работы по профилактике коррупционных правонарушений в деятельности служащих и работников.

В рамках реализации мероприятий плана организовано совершенствование системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Ежегодно проводится ревизия нормативных правовых и иных актов Роспотребнадзора в сфере противодействия коррупции и своевременно вносятся изменения тем самым корректировать работу в данном направлении.

Отмечу, что это рабочий документ, при выполнении мероприятий плана контролируем исключение формального подхода, 1 раз в полугодие (в июне и в декабре) подробно анализируем исполнение плана.

Мониторинг направляется в территориальные органы и подведомственные организации:

Справочно: за 1 полугодие 2023 выявлена следующая положительная динамика: при проведении территориальными органами Роспотребнадзора мероприятий по выявлению случаев конфликта интересов либо возможности возникновения конфликта интересов не выявлено ни одного случая возникновения конфликта интересов;

- проведено 12 984 индивидуальных бесед и 138 совещаний с гражданскими служащими территориальных органов Роспотребнадзора по новеллам и актуальным вопросам антикоррупционного законодательства, что на 20 % больше по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года;

- в 1 полугодии 2023 проведено 58 совместных семинаров-практикумов по обмену опытом с работниками организаций, подведомственных Роспотребнадзору (в 2022 году проведено всего 62 мероприятия).

Однако по результатам анализа мониторинга за 1 полугодие 2023 мониторинга выявлены недостатки, информация о которых направлена соответствующими информационными письмами.

Анализ исполнения планов направляется в территориальные органы и подведомственные организации Роспотребнадзора письмом Роспотребнадзора в целях исправления недостатков и усиления работы во 2 полугодии.

Приказом Роспотребнадзора от 24.11.2021 № 701 утверждены основные направления деятельности Роспотребнадзора, его территориальных органов и организаций на 2022 – 2024 годы, одной из задач которых является совершенствование механизмов профилактики коррупционных и иных правонарушений, в качестве результата указанного направления является мониторинг соблюдения системы запретов, ограничения и обязанностей.

В целях реализации данного направления руководителем Роспотребнадзора утверждены План мероприятий по усилению работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений, такие планы утверждены в отношении территориальных органов Роспотребнадзора на 2021 – 2022 годы, в отношении подведомственных организаций на 2023-2024 годы, в отношении центрального аппарата. Мониторинг выполнения мероприятий Планов по усилению проводится ежеквартально.

Справочно: согласно мониторингу, за 9 месяцев 2023 подведомственных организаций Роспотребнадзора (ФБУЗ) выявлена следующая положительная динамика:

- за 9 месяцев 85% подведомственных организаций провели письменные тестирования на знание антикоррупционного законодательства (прошли тестирование 4 579 работников).
- проведено 205 обучающих семинаров, связанных с соблюдением антикоррупционных стандартов, т.е. в каждой подведомственной организации данные мероприятия проводятся в 100% объеме;
- всеми подведомственными учреждениями подготовлены и реализуются распорядительные акты об усилении работы по профилактике коррупционных правонарушений с указанием конкретных неотложных мер (112 актов) и актуализированы положения и должностные инструкции (3 847).

Одним из действенных механизмов по реализации антикоррупционного законодательства является проведение проверок территориальных органов и подведомственных организаций.

В целях совершенствования мероприятий, направленных на организацию работы Роспотребнадзора по обеспечению запретов, ограничений и обязанностей в целях реализации антикоррупционного законодательства, в октябре Роспотребнадзором для территориальных и подведомственных организаций проведен семинар-совещание с обзором типичных нарушений и в целом по совершенствованию механизмов профилактики коррупционных и иных правонарушений.

В результате вышеуказанной работы в части ведомственного контроля по соблюдению ограничений и запретов гражданскими служащими Роспотребнадзора, его территориальными органами и подведомственными организациями за текущий период 2023 года отмечаем следующее:

- Увеличилась эффективность проверок полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- Увеличилась эффективность проверок по контролю за расходами.
- Увеличилась эффективность проверок соблюдения служащими ограничений и запретов.
- Снизилось количество гражданских служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности по результатам работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В целом, в течение ряда лет антикоррупционная работа, проводимая в Роспотребнадзоре, способствовала максимальному снижению распространения коррупционных правонарушений, минимизации и ликвидации их последствий.

По итогам вышеперечисленных мероприятий в Роспотребнадзоре уменьшилось количество нарушений и, как следствие, количество привлеченных к ответственности лиц, совершивших коррупционные нарушения.

Еще одним действенным механизмом ведомственного контроля по организации работы по обеспечению соблюдения ограничений, запретов и обязанностей является мониторинг актов прокурорского реагирования, а также мониторинг уголовных дел. Результаты мониторинга анализируются и доводятся до сведения территориальных органов и подведомственных организаций Роспотребнадзора для учета в работе.

В силу положения о Роспотребнадзоре, Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы (89 территориальных органов). Кроме того, в деятельности Роспотребнадзора отмечается повышение эффективности профилактики коррупционных и иных правонарушений, осуществляемой в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Роспотребнадзором.

В ведении Роспотребнадзора находятся:

- 90 федеральных бюджетных учреждений здравоохранения;
- 22 федеральных бюджетных учреждений науки;
- 18 федеральное казенное учреждение здравоохранения;
- 11 федеральных государственных унитарных предприятий, всего – 141 подведомственная организация.

Запреты, ограничения и основные обязанности установлены статьями 16, 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», 273 – Федеральным законом о противодействии коррупции.

Основные законодательные нормы о противодействии коррупции для подведомственных организаций предусмотрены в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции») и Трудовом кодексе Российской Федерации (статья 349.2), и Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции», которыми регулируются ограничения, запреты и обязанности для работников, включенных в перечень, в том числе:

- 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 или заявлять о невозможности выполнить указанные запрет;

- обязанность предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих, супруга (супруги) и несовершеннолетних детей или уведомлять о невозможности предоставления таких сведений;

- обязанность уведомлять о склонении к совершению коррупционных правонарушений;

- обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

- обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов в установленном порядке.

Особое значение имеет исполнение руководителями подведомственных организаций установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» (статья 13.3) обязанностей разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, к которым относится, в частности, организация деятельности должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, предотвращение и урегулирование конфликта интересов (контроль за надлежащим исполнением установленных данной статьей требований, выявляется в ходе ведомственного контроля, комплексных и тематических проверках, в том числе перекрёстных).

Неисполнение установленных антикоррупционным законодательством обязанностей, запретов и ограничений выявляются в ходе:

- проведения анализа и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,

- осуществления контроля сведений о расходах,

- проведения проверок соблюдения служащими установленных ограничений и запретов, а также требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов,

- проведения проверок соблюдения гражданами, замещавшими должности государственной службы, ограничений при заключении ими после ухода с государственной службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора,

- проведения проверок обращений о коррупционных правонарушениях служащих,

- работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов

- анализа анкетных данных служащих и работников.

За несоблюдение ограничений, запретов и установленных обязанностей, уволено 3 руководителя в связи с утратой доверия, законность увольнения подтверждена судебными решениями.

В отношении двух работников подведомственных организаций - заместитель руководителя подведомственного учреждения и главный бухгалтер подведомственного учреждения направлены рекомендации комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов о привлечении к дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия. Рекомендации выполнены. Законность увольнения также подтверждена в суде.

Одним из более распространённых нарушений, которые повлекли увольнение в связи с утратой доверия, явилось не принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а также

несоблюдение ограничения по близкому родству или свойству с гражданским служащим или работником, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и как следствие нарушение обязанности по уведомлению представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

В связи с чем особое внимание уделяется разъяснению понятия «конфликта интересов», возможности возникновения личной заинтересованности, которая влечет или может повлечь конфликт интересов.

В этом направлении также ведется дополнительная разъяснительная работа о том, что вопросы урегулирования конфликта интересов относятся к специально созданному коллегиальному органу – комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Нарушения ограничений и запретов выявляются по результатам проведения анализа и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Анализ анкетных данных, обновленных в 2023 году, позволил выявить Управлением кадров Роспотребнадзора факт несоблюдения требований предотвращения и урегулирования конфликта интересов в связи с работой близких родственников, приняты меры дисциплинарной ответственности, трудовые договоры с родственниками расторгнуты.

Выявление конфликта интересов, его последующее урегулирование, происходит и по обращениям граждан, а также в результате прокурорских проверок.

По контролю за соблюдением обязанности по уведомлению представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, в соответствии с которым организована регистрация уведомлений представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федеральных государственных гражданских служащих к совершению коррупционных правонарушений и организация проверки содержащихся в них сведений осуществляется в соответствии установленным порядком.

Разработана памятка для гражданских служащих «О действиях гражданских служащих в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения», вопрос о порядке уведомлений представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений рассматривается ежегодно на инструктивных семинарах.

Данное направление является сравнительно активным в сфере гражданской службы, факты уведомления о склонении к совершению коррупционных правонарушений работников подведомственных организаций отсутствуют.

В 2023 году зарегистрировано 2 уведомления государственных служащих центрального аппарата Роспотребнадзора о склонении к совершению коррупционных правонарушений:

- о получении от юридического лица документов для принятия решения разрешительного характера, которые были вложены в конверт вместе с денежными купюрами;
- о получении от юридического лица обращения о принятии мер к расширению медицинских услуг, в конверт с которым вложено изделие из золота.

В первом случае информация направлена в правоохранительные органы, которыми принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием события преступления, по второму - проводится проверка.

Проводится разъяснительная работа, направленная на соблюдение ограничений, касающихся получения подарков федеральными государственными гражданскими служащими Роспотребнадзора в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей. Разработаны информационные памятки, которые содержат алгоритм действий служащего, направленный на соблюдение требований.

По практике, сформированной в центральном аппарате подарки, полученные в ходе протокольных мероприятий и служебных командировок, сдаются по акту и обеспечено их хранение (Счетная палата проверяет в этой части), некоторые подарки передаются в Гохран.

В качестве исполнения обязанности принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов при выполнении иной оплачиваемой работы.

В соответствии с действующим законодательством иная оплачиваемая работа может осуществляться гражданским служащим в свободное от государственной гражданской службы время на условиях трудового договора (совместительство) или гражданско-правового договора.

Для гражданских служащих, выполняющих иную оплачиваемую работу, Федеральным законом предусмотрено наличие ряда обязательных условий:

предварительное уведомление представителя нанимателя о намерении заняться иной оплачиваемой работой (ч. 2 ст. 14),

соблюдение гражданским служащим установленных Федеральным законом ограничений (статья 16) и запретов (статья 17),

исключение возможности возникновения личной заинтересованности и, как следствие, конфликта интересов (статья 19).

Представитель нанимателя не вправе запретить гражданскому служащему выполнять иную оплачиваемую работу.

Вместе с тем в случае, когда представителю нанимателя стало известно о возникновении личной заинтересованности гражданского служащего, которая может привести к конфликту интересов, он в соответствии с частью 4 статьи 19 Федерального закона обязан принять меры по предотвращению конфликта интересов.

Исходя из положений части 3 статьи 19 Федерального закона определение степени своей личной заинтересованности, являющейся квалифицирующим признаком возникновения конфликта интересов, остается ответственностью самого гражданского служащего со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями.

Кроме того, аналогичная работа нами проводится и по работникам подведомственных организаций, не по вопросу уведомления о выполнении иной оплачиваемой работа, а по вопросу урегулирования и предотвращения конфликта интересов через уведомление о возможном возникновении личной заинтересованности.

Особо значимую часть в соблюдении ограничений, запретов, исполнении обязанностей занимает антикоррупционное просвещение, ознакомление с действующим законодательством Российской Федерации по противодействию коррупции.

На сегодняшний день рассылка информационных писем с подробным изложением нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, себя не оправдывает, в связи с чем рекомендуется усиливать разъяснительную работу семинарами посредством ВКС, памятками, наглядными материалами.

В центральном аппарате Роспотребнадзора внедрено в практику ознакомление с действующими нормативными правовыми актами по вопросам реализации антикоррупционного законодательства посредством электронной рассылки на рабочую почту каждому специалисту для ознакомления с документами, сбор листов ознакомления.

Кроме того, центральный аппарат Роспотребнадзора активно применяет такую технологию оценки знаний антикоррупционного законодательства как тестирование специалистов центрального аппарата Роспотребнадзора.

Указанные механизмы правового просвещения и оценки знаний предлагаем внедрять и активно использовать не только в территориальных органах, где их и так применяют, но и в деятельности подведомственных Роспотребнадзору организаций особенно учреждений науки, казенных учреждений и унитарных предприятий.

Указанное будет способствовать эффективности деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в том числе по оказанию консультационной помощи, по повышению ответственности со стороны гражданских служащих и работников к возлагаемым должностным (служебным) обязанностям, в том числе соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Отсутствие культуры антикоррупционного поведения во многом порождает необратимые последствия.

* * *

И.А. Дамм

Руководитель Департамента по профилактике коррупционных правонарушений Сибирского федерального университета

Профилактика коррупционных правонарушений как ключевое направление антикоррупционной деятельности

Коррупция и борьба с ней издревле сопровождают различные по своим типам и видам общества и государства. Суровость и даже жестокость таких наказаний как сдирание кожи, четвертование или расстрел не искоренили коррупцию, как и другие виды преступлений. Убийства, кражи и злоупотребления должностным положением массово воспроизводятся в обществе, меняются и усложняются лишь способы и средства их совершения. Вместе с тем история нашего государства свидетельствует о том, что уровень преступности вполне может регулироваться комплексными мерами государственной политики и скоординированной работы правоохранительных органов.

В масштабах исторического развития Российской Федерации удалось в кратчайшие сроки сформировать правовые и организационные основы противодействия коррупции. В практическую работу внедрены разнообразные по содержанию и интенсивности механизмы антикоррупционной деятельности как в сфере государственного управления, так и в частном секторе. Закреплены необходимые антикоррупционные стандарты поведения должностных лиц и деятельности органов и организаций, созданы необходимые предпосылки для обеспечения информационной, процедурной и партисипативной открытости государственного и муниципального управления, реализуются мероприятия по антикоррупционному просвещению и антикоррупционному образованию различных социальных групп.

Построение государственной модели противодействия коррупции во многом опережало имеющиеся теоретические разработки. Принятие в 2008 г. Федерального закона «О противодействии коррупции» существенно интенсифицировало исследовательскую активность. По данным научной электронной библиотеки «Elibrary.ru» в период с 1992 по 2008 г. опубликовано 214 научных работ (статьи, книги и материалы конференции), в наименовании которых используется слово «коррупция», причем 64 из них опубликованы в 2008 г., когда велась активная разработка изменений законодательства в связи с подготовкой и принятием названного закона. После его подписания количество таких публикаций составило уже 9 548 работ (с 2009 г. по настоящее время)⁴⁰.

В современной отечественной науке антикоррупционная теоретическая реальность познается непрерывно. Различные аспекты коррупционных проявлений стали объектом научного познания таких наук, как философия, социология, экономика, психология, педагогика, история, культурология и,

⁴⁰ Мониторинг проводился на сайте научной электронной библиотеки «Elibrary.ru» с использованием функции расширенного поиска путем введения поискового запроса «коррупция» с параметрами «в названии публикации» (строка «где искать»), а также «статьи в журналах», «книги», «материалы конференций» (строка «тип публикации»).

конечно, юриспруденция, которые изучают особенности коррупции исходя из специфики своего предмета и метода.

Коррупция представляет собой многогранное социально-правовое явление, которое имеет высочайшую приспособительность к изменяющимся условиям. С одной стороны, коррупция выступает неотъемлемым свойством общественно-политических, экономических и иных значимых процессов, развивающихся в каждом государстве. Она встраивается в механизм принятия управленческого решения и приводит к дисфункции соответствующего процесса. С другой стороны, рассматриваемое явление можно назвать феноменом культуры и психологии человека. Уровень коррупции во многом зависит от взаимосвязанности и взаимозависимости в массовом общественном сознании таких базовых потребностей и нравственных ценностей, как «благополучие», «честность» и «порядочность». Данные категории по сути своей имеют субъективный, оценочный характер, но играют значимую роль в механизме мотивации. Девальвация их значимости приводит к повышению уровня коррупционной активности. Даже общественное признание негативности коррупции далеко не всегда сдерживает человека от совершения коррупционных деяний, когда возможность личного обогащения становится реальной. Стремление к «красивой жизни», навязываемое массовой культурой, вкупе с традиционным «авось пронесет» формирует отношение допустимости коррупционных форм поведения. В свою очередь, несформированность общественного запроса на повышение социальной ответственности коррупционеров за незаконное обогащение продолжает детерминировать массовое воспроизводство коррупционных деяний.

Еще одним свойством коррупции выступает неявный характер негативных последствий от ее единичных проявлений. Если при совершении убийства, изнасилования или кражи вред от преступления очевиден, то в коррупционном правонарушении это, как правило, не так. Напротив, совершение коррупционного деяния, по утверждению ряда психологов, представляет собой процесс, доставляющий сторонам удовольствие. Однако в массовых своих проявлениях коррупция вскрывает уже совсем иные свои свойства, как и волна цунами, состоящая из капель воды, но имеющая крайне разрушительную силу. В нынешних социально-политических условиях коррупция угрожает не только развитию таких значимых систем как экономика, образование, здравоохранение, оборона и др., она стала средством умышленного манипулирования общественным сознанием, осуществляемым с целью дискредитации управляющих структур и повышения в обществе социальной напряженности.

Таким образом, коррупция как объект воздействия имеет сложную и пока еще активно познаваемую природу. Соответственно, противодействие коррупции образует межотраслевую многоуровневую поисковую задачу, решение которой требует непрерывной взаимосвязанной работы науки и практики. Научная обоснованность и системность подходов к организации антикоррупционной деятельности выступают залогом ее эффективности.

Противодействие коррупции, как это следует из положений Федерального закона «О противодействии коррупции», включает в себя в качестве ключевых самостоятельных направлений *профилактику* и *борьбу*. Под профилактикой коррупции в названном законе понимается деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции. Борьбу с коррупцией образует деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию соответствующих правонарушений.

Активизация антикоррупционной деятельности на рубеже первого десятилетия нынешнего века привела к усилению борьбы с коррупционной преступностью, поскольку коррупционные преступления представляют наибольшую общественную опасность. Следует отметить, что в сложившейся традиции реагирования на преступность, в том числе и на коррупционную преступность, деятельность уполномоченных государственных органов направлена преимущественно на борьбу с преступностью, но не на ее комплексное предупреждение. Такое положение представляется вполне закономерным, поскольку правоохранительные органы ориентированы на изобличение преступника, привлечение его к ответственности и обеспечение отбытия наказания в случае назначения такового.

Еще в 1874 году Чезаре Беккариа в работе «О преступлениях и наказаниях» пришел к выводу, что неотвратимость наказания играет значимую роль в предупреждении преступлений, поскольку выполняет функции общей и частной превенции⁴¹. Однако предупредительные возможности репрессии весьма ограничены. И уже Энрико Ферри в работе «Уголовная социология» (1905 г.) отмечал, что «для защиты общества от преступности и для поднятия морального уровня населения самый малый прогресс в области социальных предупредительных мер стоит в сто раз больше, чем обнародование целого уголовного кодекса»⁴². Соответственно, еще в начале прошлого столетия отмечался приоритет социальной профилактики перед мерами уголовной репрессии.

Приоритетное применение мер по предупреждению коррупции отнесено к основным принципам противодействия коррупции (п. 6 ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции»). Предупреждение коррупции имеет своей целью защиту системообразующих ценностей от преступных посягательств, а не только поиск и привлечение к ответственности виновных лиц, когда таким ценностям зачастую уже причинен невосполнимый вред.

В современной криминологической литературе вопрос о приоритете предупреждения перед репрессией также не ставится под сомнение. В своих работах А. И. Долгова отмечала «примат предупредительной деятельности над правоохранительной, а в предупредительной деятельности – примат мер по оказанию помощи нуждающимся в ней над предусмотренными законом

⁴¹ См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 123–124.

⁴² Ферри Э. Уголовная социология / сост. и предисл. В. С. Овчинского. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 303.

ограничениями, приоритет мер убеждения перед принуждением»⁴³. Этот тезис выступает фундаментальной теоретической основой антикоррупционной деятельности.

Почему человек совершает коррупционное деяние? Этот вопрос является краеугольным в противодействии коррупции и не имеет простого и односложного ответа, поскольку причинный комплекс коррупционной преступности характеризуется сложным межотраслевым содержанием и многоуровневой структурой. Познавание типологии личности коррупционного преступника, а также объективных и субъективных детерминант механизма коррупционного поведения должно лежать в основе формирования системы профилактических мер. Представляется очевидным, что методы просвещения и убеждения на злостного последовательно-криминогенного коррупционера не действуют, а вот случайного преступника вполне могут уберечь от совершения коррупционного правонарушения. Нередко субъектами так называемых «бытовых» коррупционных преступлений становятся врачи и преподаватели, неверно толкующие положения института дарения. Поэтому со злостными преступниками нужно бороться, а случайных – профилактировать.

Построение сбалансированной системы предупреждения коррупции требует познания явлений и процессов, детерминирующих коррупционное поведение, а также механизмов совершения коррупционных деяний. Своевременное выявление и устранение субъективных и объективных детерминант коррупционной преступности позволяет не только обеспечить антикоррупционную безопасность охраняемых уголовным законом общественных отношений, но и сохранить потенциального преступника включенным в социально полезные связи. Однако фундаментальные научные исследования причин и условий коррупционного поведения в настоящее время практически отсутствуют.

Исследование личности коррупционного преступника, проведенное Университетом прокуратуры РФ, позволило составить портрет типичного коррупционера (должностного лица). С точки зрения социально-демографической характеристики – это «мужчина, гражданин Российской Федерации в возрасте от 30 до 49 лет с высшим профессиональным образованием, имеющий семью, совершивший преступление в месте своего постоянного проживания (в данной местности)»⁴⁴. В свою очередь,

психологические характеристики коррупционных преступников выглядят следующим образом:

- значимые ценности: свобода, семья, любовь, дети, здоровье, образование, новые знания, расширение кругозора;
- прагматичность – нацеленность на получение конкретного результата в любой деятельности, которой они занимаются (в том числе в работе);

⁴³ См.: Криминология : учебник / под ред. А. И. Долговой. М.: Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 437.

⁴⁴ Личность коррупционного преступника : монография / О. А. Евланова, Р. В. Жубрин, С. К. Илий и др. М.: Проспект, 2019. С. 335.

– ценность закона находится ниже всех ценностей «благополучия» и «престижа»;

– склонны к самооправданию, преувеличивают распространенность, обыденность, общепринятость коррупции («все так делают, кто-то больше, а кто-то меньше», «я не для себя, а для дела старался»)⁴⁵.

В указанном исследовании также отмечается, что значительной части осужденных коррупционеров приходилось сталкиваться с коррупционными проявлениями в той образовательной организации, в которой они получали профессиональное образование: «... 32,7% респондентов отметили, что были свидетелями того, как другие студенты давали взятки, а еще 17,5% заявили, что сами давали взятки преподавателям»⁴⁶.

Таким образом, потенциальный объект индивидуальной антикоррупционной профилактики имеет в целом положительные социально-психологические характеристики структуры личности преступника, а также значимые для общества и государства социально-демографические характеристики: это профессиональные работники, которые обеспечивают функционал соответствующих структур, платят налоги, содержат семью и воспитывают детей. От законопослушных граждан коррупционные преступники по указанным характеристикам отличаются немногим.

Подготовка одного квалифицированного специалиста требует использования обществом и государством массы различных по своей природе ресурсов. В свою очередь, исключение таких специалистов из социально полезной деятельности через привлечение к уголовной ответственности в условиях неоднозначности общественных установок и «ломки» коррупциогенных стереотипов представляется не вполне оправданным.

Как следует из теории систем, каждая система стремится к самосохранению, обладает целостностью, устойчивостью, упорядоченностью и управляемостью (внешней и внутренней)⁴⁷. При этом любая система действует в условиях ограниченности ресурсов, обеспечивая сбалансированное взаимодействие своих подсистем. В условиях исторически сложившихся в нашем обществе коррупциогенных традиций и стереотипов, обоснованным представляется поиск гармоничного сочетания стимулов и ограничений, но не

уголовной репрессии в условиях пока еще только начинающего меняться общественного сознания по отношению к коррупции как к негативному явлению, а также разграничению подарков и взяток, дружеских и коррупционных отношений⁴⁸.

⁴⁵ См.: Там же. С. 336–337.

⁴⁶ Там же. С. 272.

⁴⁷ См.: Мехонцева Д. М. Самоуправление и управление: вопросы общей теории систем. Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1991. С. 41.

⁴⁸ Подробнее см.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. М.: Проспект, 2020. 496 с.

Стратегическую важность в обеспечении антикоррупционной безопасности личности, общества и государства имеет формирование устойчивого антикоррупционного иммунитета у подрастающего поколения. А значит, ключевым объектом профилактической работы должна выступать система образования, которая ежегодно воспроизводит тысячи дипломированных специалистов для работы во всех отраслях народного хозяйства⁴⁹.

Антикоррупционные просвещение, образование и воспитание выступают основными средствами формирования нетерпимости к коррупционным проявлениям. Особую важность представляет собой антикоррупционное образование, которое должно быть направлено на системное и последовательное формирование антикоррупционных компетенций. Их уровни могут быть представлены следующим образом:

- базовые (дошкольное и начальное общее образование);
- основные (основное общее и среднее общее образование);
- профессиональные (среднее профессиональное и высшее образование).

В зависимости от уровня и содержания профессионального образования, можно выделить профессиональные антикоррупционные компетенции:

- общие (для всех специальностей и направлений подготовки);
- специальные (для ответственных за профилактику коррупции);
- дополнительные (по сферам повышенных коррупционных рисков)⁵⁰.

В вопросах профилактики коррупции важное значение имеет подготовка субъектов, ее осуществляющих. Некомпетентная профилактическая работа может причинить больше вреда, чем пользы. При этом такая деятельность требует не только профессиональной подготовки по вопросам противодействия коррупции, но и навыков публичных выступлений, а также умений выстраивать контакт со слушателями и преодолевать выявленные у них коррупциогенные стереотипы⁵¹. В современных условиях достаточными антикоррупционными познаниями обладают представители правоохранительных органов и должностные лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных

правонарушений. Однако, как правило, они не владеют необходимыми навыками и методиками работы с аудиторией на профессиональной основе. Кроме того, в должностные обязанности указанных лиц не входит массовое антикоррупционное просвещение.

В свою очередь, педагогические работники обладают необходимыми компетенциями для профессиональной работы с аудиторией, но не имеют

⁴⁹ Подробнее см.: Основы противодействия коррупции в сфере образования : учебное пособие / под ред. И. А. Дамм. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2023. 366 с.

⁵⁰ Подробнее см.: Дамм И. А., Акунченко Е. А. О системе антикоррупционных компетенций в сфере общего и профессионального образования // Юридическое образование и наука. 2020. № 4. С. 34–40.

⁵¹ Подробнее см.: Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования : учебное пособие / под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. 198 с.

достаточных познаний для компетентного антикоррупционного просвещения. В сложившейся ситуации представляется целесообразным объединение усилий практических работников и представителей научно-педагогического сообщества для формирования региональных центров антикоррупционных компетенций. Модель взаимодействия науки и практики по вопросам антикоррупционной профилактики сложилась в Красноярском крае.

Так, в 2000 г. в Сибирском федеральном университете начала формироваться научная антикоррупционная школа, результатом работы которой является защита пяти кандидатских диссертаций, публикация более 200 научных трудов и учебных работ по вопросам противодействия коррупции.

Наличие научной школы обусловило создание в Сибирском федеральном университете Антикоррупционного студенческого клуба (2007 г.), Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз (2016 г.) и департамента по профилактике коррупционных правонарушений (2020 г.). На сегодняшний день руководитель департамента входит в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Красноярском крае, а его сотрудники являются членами ключевых региональных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Это позволяет аккумулировать передовую практику антикоррупционной деятельности и интегрировать ее в содержание проводимых департаментом научных изысканий.

Развитие в регионе научной составляющей предопределило взаимодействие с такими ключевыми субъектами антикоррупционной деятельности как управление Губернатора Красноярского края по профилактике коррупционных и иных правонарушений, прокуратура Красноярского края, управление Минюста России по Красноярскому краю, Красноярское региональное отделение Ассоциации юристов России. Сибирским федеральным университетом также заключены официальные соглашения о сотрудничестве по вопросам профилактики коррупции с Администрацией Губернатора Красноярского края (от 8 июня 2020 г.), прокуратурой Красноярского края (от 10 июня 2020 г.) и Красноярским региональным отделением Ассоциации юристов России (от 9 февраля 2023 г.). К числу основных совместных мероприятий следует отнести Сибирский антикоррупционный форум – крупнейшую за Уралом дискуссионную площадку, в которой принимают участие ведущие российские ученые и практики, а также представители международных научно-исследовательских организаций⁵².

В целях координации профилактической работы в сфере образования также создана комиссия по профилактике коррупции при Совете ректоров вузов Красноярского края. Накопленный в Сибирском федеральном университете опыт проведения антикоррупционных мероприятий при непосредственном участии указанных выше партнеров позволил

⁵² С информацией о прошедших формах можно ознакомиться на официальном сайте Сибирского федерального университета в разделе «Противодействие коррупции». URL: <http://anticorruption.sfu-kras.ru/forum>.

масштабировать реализуемые проекты на региональный уровень и вовлечь в орбиту антикоррупционной деятельности и иные образовательные организации высшего образования Красноярского края.

Так, крупным совместным мероприятием в последние годы стала Межвузовская неделя антикоррупционных инициатив. Данный проект является уникальным для Российской Федерации, поскольку позволяет осуществлять антикоррупционное просвещение в разнообразных форматах, учитывающих специфику целевой аудитории. Основными событиями недели являются: конкурс студенческих инициатив по вопросам совершенствования антикоррупционной работы (понедельник); антикоррупционный диктант для студентов вузов Красноярского края (вторник); антикоррупционная интеллектуальная игра «Кто? Где? Сколько?» (среда); дискуссионная площадка «Открытый антикоррупционный диалог» с участием представителей правоохранительных органов, адвокатуры и научного сообщества (четверг); торжественное закрытие Межвузовской недели антикоррупционных инициатив, приуроченное к Международному дню борьбы с коррупцией (пятница). Следует отметить, что победители антикоррупционного диктанта в каждой образовательной организации награждаются Благодарственными письмами Губернатора Красноярского края⁵³.

Значимым событием в антикоррупционной жизни Красноярского края стало проведение I Сибирского конкурса антикоррупционной экспертизы среди обучающихся, цель которого – привлечение внимания молодых исследователей к проблеме противодействия коррупции и популяризации института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В конкурсе приняло участие более 40 обучающихся из семи субъектов РФ. Победители и призеры были награждены дипломами и ценными призами от прокуратуры Красноярского края и иных организаторов конкурса. В соответствии с положением о конкурсе лучшие работы будут оформлены в виде заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы и направлены разработчикам нормативных правовых актов или их проектов.

Таким образом, в Красноярском крае создана и апробирована модель взаимодействия образовательных и иных организаций, а также государственных органов, направленная на профилактику коррупции среди граждан различных возрастов и сфер занятости.

* * *

⁵³ URL: <http://anticorruption.sfu-kras.ru/node/171>.

А.Е. Куприянов
Советник отдела по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений управления
государственной службы и кадров
Росреestra

Практика использования информационной системы «Посейдон»

В 2021 году во взаимодействии с Администрацией Президента Российской Федерации и ФСО России Федеральной службе государственной

регистрации, кадастра и картографии (Росреестру) в тестовом режиме был предоставлен доступ к государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» (далее – ГИС «Посейдон», система), осуществлялась её опытная эксплуатация, проводилось обучение сотрудников кадровой службы для дальнейшего использования.

С 2022 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 232⁵⁴ антикоррупционным подразделением Управления государственной службы и кадров Росреестра в полном объеме проводятся предусмотренные законодательством проверочные мероприятия с использованием ГИС «Посейдон», обеспечивается информационно-аналитическое обеспечение деятельности её пользователей, автоматизированное включение в систему соответствующих сведений а также информационное взаимодействие с иными поставщиками и получателями информации.

Разработана и согласована с координатором системы ведомственная нормативная база Росреестра, регламентирующая порядок работы с ГИС «Посейдон». Определены должностные лица Росреестра, уполномоченные на работу с системой, проведение анализа поступающих сведений и соответствующих проверочных мероприятий.

В 2022 году в ГИС «Посейдон» в рамках декларационной кампании за 2021 г. для проведения автоматической проверки были внесены справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – справки о доходах) представленные 766 государственными служащими центрального аппарата Росреестра, а также лицами, замещающими руководящие должности в территориальных органах Росреестра.

Обеспечено проведение проверочных мероприятий с использованием ГИС «Посейдон» в отношении 137 кандидатов на замещение должностей в центральном аппарате Росреестра, руководящих должностей

в территориальных органах Росреестра, подведомственных учреждениях и их филиалах (301 справка с учетом членов семей).

В 2023 году в рамках декларационной кампании за отчетный период 2022 года обеспечено размещение для проведения автоматизированного анализа в ГИС «Посейдон» 100% справок о доходах, представленных государственными служащими центрального аппарата Росреестра (810 справок), руководителями территориальных органов Росреестра и их заместителями (664 справки) на себя, своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей. Все сведения были внесены в ГИС «Посейдон» до окончания установленного законом срока подачи уточняющих справок в рамках декларационной кампании.

⁵⁴ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. № 232 «О государственной информационной системе в области противодействия коррупции «Посейдон» и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

С использованием системы проведен анализ сведений, представленных более чем 200 кандидатами на замещение должностей в центральном аппарате Росреестра и руководящих должностей в территориальных органах Росреестра.

Следует отметить, что своевременное внесение в систему справок о доходах, представляемых государственными служащими, позволяет сделать акцент именно на профилактику нарушений в части представления недостоверных и (или) неполных сведений, предоставляя государственному служащему возможность подать уточняющие сведения.

Так, в ходе предварительного анализа с использованием ГИС «Посейдон», проведенного в период декларационной кампании за 2022 год (до 30 апреля 2023 г.) выявлены следующие нарушения:

- неверно указывался доход от выплат по временной нетрудоспособности (сведения о денежных выплатах, получаемых из региональных отделений Фонда социального страхования). Сумма дохода указывалась с учетом вычета налога на доходы физического лица (8 справок);

- в справках не был указан доход от продажи недвижимого имущества (1 справка);

- не отражены объекты недвижимого имущества, находящиеся в собственности у государственных гражданских служащих и (или) их супруг (супругов) (7 справок);

- неверно отражался доход от вкладов в банках и (или) от ценных бумаг государственных гражданских служащих и (или) их супруг (супругов) (6 справок);

- неверно указывался доход супруг (супругов) за отчетный период (18 справок ГИС «Посейдон»);

- неверно указывался доход за отчетный период, как по основному месту работы государственного гражданского служащего, так и по предыдущему (9 справок);

- не соблюдались положения методических рекомендаций Минтруда России в части заполнения разделов 3.1. или 6.1. справок о доходах. Выявлялись несоответствия адресов, по которым зарегистрирован государственный гражданский служащий и (или) члены семьи, с адресами, указанными в разделах 3.1. и 6.1. справок о доходах (5 справок);

- были представлены справки в устаревшей версии программы «Справка БК» (2 справки);

- представлены справки, в которых была допущена замена листов и (или) отсутствовали листы (3 справки);

- не был указан в справках автомобильный транспорт, находящийся в собственности или в розыске (2 справки);

- не указано учредительство супруга в коммерческой организации (1 справка);

- неверно указана площадь объекта недвижимости, принадлежащего государственному гражданскому служащему (2 справки);

- неверно указывался доход в разделе «доход по основному месту работы» (указывался как общий доход по основному и предыдущему местам работы (1 справка).

Как правило, данные нарушения были допущены гражданскими служащими в результате невнимательности при заполнении справок о доходах, не использования методических рекомендаций Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации⁵⁵.

По всем фактам нарушений с гражданскими служащими были проведены беседы профилактического характера, разъяснен порядок заполнения справок о доходах и возможные юридические последствия представления недостоверных и /или неполных сведений, в результате чего декларантами были представлены пояснения и уточняющие справки в установленный законом месячный срок (до 31.05.2023).

Таким образом, в результате своевременного первоначального анализа справок о доходах на стадии их приема и использования ГИС «Посейдон» были выявлены и своевременно устранены обстоятельства, являющиеся основанием для проведения проверок в порядке, предусмотренном Положением⁵⁶, в отношении как минимум 50 государственных гражданских служащих центрального аппарата Росреестра (или 14% из числа сдавших справки лиц данной категории (351 человек).

Вместе с тем, результаты автоматического анализа, представленного ГИС «Посейдон», послужили основанием для проведения проверочных мероприятий в отношении 4 государственных служащих центрального аппарата и территориальных органов Росреестра, (указаны неполные и/или недостоверные сведения о доходах супругов, не отражен объект недвижимого имущества

(квартира), находящийся в собственности супруга). Данные нарушения были выявлены при проведении анализа справок о доходах за отчетный период и три предшествующих года в соответствии с методическими рекомендациями Минтруда России.

В отношении 3 человек по итогам проверок применены меры юридической ответственности, в отношении одного гражданского служащего в настоящее время завершаются проверочные мероприятия.

Кроме того, представленные ГИС «Посейдон» сведения в ряде случаев послужили основанием для проведения проверочных мероприятий и дальнейшего отказа кандидатам на замещение должностей федеральной

⁵⁵ Письмо Минтруда России от 30.12.2022 № 28-6/10/В-18597 по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки.

⁵⁶ Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065.

государственной гражданской службы в Росреестре (как минимум 5 кандидатов).

Хочу отметить, что наибольшая эффективность работы с использованием ГИС «Посейдон» достигается в ходе проведения анализа сведений, представляемых гражданскими служащими, за отчетный период и три предшествующих года.

Так, Управлением государственной службы и кадров Росреестра на основании методических рекомендаций Минтруда России, с учетом результатов декларационной кампании за 2021 год, а также анализа актов прокурорского реагирования по итогам проверок центрального аппарата Росреестра и его территориальных органов была внедрена в деятельность кадровых подразделений практика рекомендовать государственным служащим и кандидатам при представлении справки о доходах одновременно представлять выписку (скрин-шот) из личного кабинета ФНС России о наличии счетов в банках и кредитных организациях, имеющихся выплатах, а также предварительно самостоятельно обращаться в банки и кредитные организации, органы, осуществляющие регистрацию транспортных средств и недвижимости, с целью актуализации сведений.

В результате при дальнейшем проведении анализа справок о доходах, в том числе с использованием ГИС «Посейдон» значительно снижается количество выявляемых нарушений, своевременно исключаются ошибки при внесении сведений.

Таким образом, на настоящем этапе ГИС «Посейдон» зарекомендовала себя эффективным инструментом в области противодействия коррупции, представляющим возможность своевременного получения необходимых сведений от взаимодействующих органов исполнительной власти.

Вместе с тем, итоги двухлетнего использования ГИС «Посейдон» в Росреестре выявили ряд вопросов в использовании системы, решение которых позволило бы повысить удобство её эксплуатации, эффективность проводимых проверочных мероприятий и значительно снизить сроки их проведения:

1. В настоящее время ГИС «Посейдон» не имеет возможности проводить автоматический анализ счетов в банках и кредитных организациях, указанных декларантом в справке о доходах;

2. Отсутствует возможность направлять через ГИС «Посейдон» запросы в иные федеральные органы исполнительной власти в рамках проведения проверок в порядке, установленном Положением, и осуществления контроля за расходами;

3. Отсутствует возможность проведения автоматического анализа (сравнения) справок о доходах, представленных декларантом за отчетный период, со справками о доходах за предыдущие годы;

4. Система требует высокой точности при внесении сведений, в частности – сведений об автотранспорте и недвижимом имуществе. Так, например, при указании марки транспортного средства (иностранный

производства) в справке о доходах на кириллице, а в учетах ГИБДД – на латинице, система выдает результат о не указании транспортного средства, либо указывает его как другое транспортное средство. В ряде случаев не совпадают результаты по объектам недвижимости (различия в написании адресов, номеров корпусов и т.п.);

5. Отсутствует техническая возможность сканирования справок о доходах поточным сканером (в настоящее время используется ручной сканер), что увеличивает время внесения информации.

Со своей стороны Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии выражает готовность принять участие в дальнейших мероприятиях, направленных на совершенствование ГИС «Посейдон» и повышение результативности работы по профилактике и пресечению коррупционных и иных правонарушений.

* * *

И.А. Безенков
Прокурор организационно-
аналитического отдела управления
по надзору за исполнением
законодательства о
противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Использование современных цифровых технологий в противодействии
коррупции**

Как известно, в современном мире криминальные угрозы трансформируются также стремительно, как и новые технологии, расширяются способы обойти закон.

Поэтому эффективная антикоррупционная политика государства в немалой степени зависит от достижений научно-технического прогресса.

В настоящее время прокурорам помимо материалов проверок, уголовных дел, оперативных сведений доступны различные цифровые ресурсы, созданные для получения информации, свидетельствующей о коррупционных проявлениях: сервисы системы межведомственного электронного взаимодействия, Спарк, Маркер, X-Compliance, иные открытые источники в сети «Интернет».

Главной информационной системой, наиболее активно используемой при осуществлении надзорной деятельности по противодействию коррупции, является Информационная система межведомственного электронного взаимодействия – (ИС МЭВ), созданная по поручению Правительства Российской Федерации.

Перечень документов и сведений, обмен которыми осуществляется с использованием СМЭВ, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2012 № 1471-р.

Данная система представляет собой федеральную государственную информационную базу, позволяющую органам и организациям осуществлять мгновенный информационный обмен.

В органах прокуратуры система используется с целью получения необходимых сведений для повышения эффективности проведения проверок соблюдения законов о защите прав и законных интересов граждан.

Информационный ресурс функционирует круглосуточно и предоставляет пользователям более 50 видов сведений из различных государственных баз данных, имеющих в ФНС России, Росреестре, МВД России, Минцифры России, Росфинмониторинге и Рослесхозе.

Посредством использования сервисов, доступных в СМЭВ, может быть получена, в частности, информация: об участии в деятельности юридических лиц, о счетах в банках, полученном доходе, недвижимом имуществе, транспортных средствах, административных правонарушениях и другие.

Эта система не только сокращает документооборот и трудозатраты, но и существенно ускоряет проведение проверочных мероприятий и предоставляет возможности более глубокого системного анализа получаемых сведений для сопоставления со справками о доходах и объяснениями проверяемых лиц.

Примеров успешного использования системы много.

Приведу один из них. Так, благодаря аналитической информации из системы межведомственного электронного взаимодействия установлено, что один из госслужащих не задекларировал 2 нежилых помещения и укрыл сведения о расходах по сделке по приобретению автомобиля марки BMW, стоимостью которого превышала совокупный доход семьи этого чиновника за три

предыдущих года. По результатам проверки должностное лицо уволено с государственной службы в связи с утратой доверия.

В настоящее время Генеральной прокуратурой совместно с федеральными органами исполнительной власти, с учетом сложившейся практики межведомственного взаимодействия в электронном виде, прорабатывается вопрос об актуализации положений действующих соглашений, расширении формата предоставляемой информации.

К примеру, Генеральной прокуратурой совместно с Росреестром ведется работа по налаживанию оперативного обмена сведениями о заключении физическими лицами договоров участия в долевом строительстве

Отдельного внимания заслуживает вопрос проведения надзорных проверок и установления фактов владения служащими цифровыми финансовыми активами и цифровой валюты.

Одной из новелл российского законодательства за последние несколько лет стало признание цифровой валюты⁵⁷ имуществом⁵⁸ и введение обязанности служащих декларировать ее и цифровые финансовые инструменты.

Генеральной прокуратурой проводится работа по налаживанию механизма для получения сведений об операциях с криптовалютой, который позволит выявлять недобросовестных чиновников, скрывающих свои доходы.

На сегодняшний день имеются определенные результаты надзорной деятельности и сдвиги в этом направлении.

Например, одной региональной прокуратурой с привлечением сотрудников Федеральной службы безопасности установлен факт приобретения должностным лицом правоохранительного органа на криптовалютной бирже Binance цифровой валюты на сумму свыше 28 млн. руб. Наряду с этим им были понесены расходы на досрочное погашение ипотечных обязательств и покупку автомобиля на общую сумму более 9 млн. руб.

Выявить данные обстоятельства позволили, в том числе возможности информационной системы межведомственного электронного взаимодействия, а также полученные сведения от криптовалютной биржи.

Также информационные системы используются с целью недопущения участия в государственных закупках юридических лиц, которые ранее были

⁵⁷ В соответствии с частью 3 статьи 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» цифровой валютой признается совокупность электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей Российской Федерации, иностранного государства и (или) международной денежной или расчетной единицей, и (или) в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора и (или) узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению (изменению) записей в такую информационную систему ее правилам.

⁵⁸ Согласно статье 141.1 ГК РФ цифровыми правами признаются обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам.

привлечены к административной ответственности за коррупционные правонарушения.

С этой целью Генеральной прокуратурой с использованием специального программного обеспечения сформирован, размещен в единой информационной системе в сфере закупок и поддерживается в актуальном состоянии реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за передачу незаконного вознаграждения.

Это помогает государственным и муниципальным заказчикам без направления дополнительных запросов мгновенно получать информацию о добропорядочности организации, участвующей в закупочных процедурах.

Другим примером использования информационных технологий в борьбе с коррупцией создание Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. № 232 государственной информационной системы в области противодействия коррупции «Посейдон», функциональные возможности которой подробно озвучены Владимиром Владимировичем Агеевым.

Для информационно-аналитического обеспечения деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в том числе по проведению с использованием информационно-коммуникационных технологий анализа и проверок соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, лицами, на которых распространены такие ограничения, запреты и требования.

Система позволяет госорганам и другим организациям проводить проверки и иные антикоррупционные мероприятия. Например, на основе данных, собранных из множества различных источников, включая официальные базы данных, информацию, содержащуюся в открытом доступе, в том числе в соцсетях, она позволяет эффективно анализировать представленные должностными лицами сведения о доходах, выявлять факты конфликта интересов, в том числе устанавливать сокрытые от декларирования сведения, например, крупные расходы чиновников.

Для проведения проверок исполнения антикоррупционного законодательства прокуратурой используются и иные отечественные разработки.

В качестве примера могу привести X-Compliance – созданный «Интерфаксом» первый российский сервис, который позволяет проводить комплексную проверку хозяйствующих субъектов в соответствии с требованиями российского и международного законодательства, в том числе в области противодействия коррупции. Он позволяет оперативно получать сведения о зарегистрированных юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, информацию о деятельности организации, ее руководстве, связях хозяйствующих субъектов между собой (в том числе об их аффилированности), об имеющихся долгах и о судебных процессах.

Также используется «Маркер» – система мониторинга и анализа рынка закупок, которая объединяет и анализирует данные о закупках, заказчиках и поставщиках с более 300 торговых площадок. Данная система позволяет вести мониторинг торгов и оценивать потенциал продаж в различных сегментах

рынка, а также является инструментом для контроля закупок, выявлять признаки нарушений закона.

Помимо приведенных систем, в антикоррупционной деятельности используется реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения (О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия (с изменениями на 24 марта 2023 года) Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228).

Реестр носит общедоступный характер и размещен в сети «Интернет». Он является элементом Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации.

В эту систему также входит подсистема обеспечения соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, урегулирования конфликта интересов и противодействия коррупции.

Она призвана обеспечить, в том числе:

обработку справок о доходах и расходах, проведения анализа указанных в них сведений, а также осуществления межведомственного взаимодействия в сфере противодействия коррупции;

учет уведомлений, заявлений и иных документов, направляемых гражданскими служащими в целях обеспечения соблюдения ограничений, запретов и требований, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; формирование ведомственных планов противодействия коррупции и др.

В завершении хотелось бы отметить, что в рамках реализации Концепции трансформации органов и организации прокуратуры Российской Федерации до 2025 продолжит работу по развитию цифровой инфраструктуры на основе применения российских информационно-телекоммуникационных технологий и формирования новой технологической основы для исполнения полномочий органами прокуратуры.

* * *

М.М. Фокина

Прокурор отдела по надзору
за исполнением федерального
законодательства управления
по надзору за исполнением
законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблематика и вопросы осуществления контроля за расходами и доходами должностными лицами федеральных государственных органов

Россия как правовое демократическое государство призвана принимать для противодействия коррупции все необходимые меры, включая направленные на предупреждение незаконного обогащения лиц, осуществляющих публичные функции. Нашим государством последовательно наращиваются усилия в области противодействия коррупции, разрабатываются механизмы

В Российской Федерации последовательно наращиваются усилия в сфере противодействия коррупции.

Коррупция в органах власти представляет собой серьезное препятствие на пути добросовестного выполнения обязанностей должностными лицами.

Государственной службе свойственен публично-правовой характер, который предполагает открытость деятельности государственных органов, объективность государственных служащих при принятии решений, беспристрастность и отсутствие личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, исключение в их деятельности злоупотреблений представленными полномочиями, чем обуславливается повышенное внимание государства и общества как к профессиональным, так и к морально-нравственным качествам лиц, на которых возложено осуществление публичных функций.

Правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти, в том числе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения⁵⁹.

Генеральным прокурором неоднократно указывалось, что в первую очередь нужно лишить коррупционеров возможности распоряжаться преступно нажитыми деньгами и другими активами.

В целях развития антикоррупционного законодательства на государственных служащих в соответствии с требованиями статьи 8 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» возложена обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, что представляет собой действенную меру профилактики коррупционного поведения.

Принятие федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ) в полной мере раскрыло

⁵⁹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2016 N 26-П «По делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Федерального закона "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан».

антикоррупционный потенциал при установлении контроля над источниками средств за счет которых приобретается имущество.

Данным законом на государственных служащих возлагается обязанность ежегодно представлять сведения о своих расходах, расходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, совершенной им, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений (далее - отчетный период), если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Генеральным прокурором И.В. Красновым на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации отмечено, что органами прокуратуры продолжается выполнение ранее поставленных задач, среди которых применение одной их наиболее действенных мер по возмещению причиненного коррупцией вреда – взыскание с чиновников имущества, законность происхождения которого им не удалось доказать⁶⁰.

Так, обращаясь к статистическим данным, можно отметить, что за 2022 год органами прокуратуры предъявлено 107 исковых заявлений об обращении имущества в доход государства, приобретенного на незаконные доходы на сумму более 292 млрд. рублей, из которых 72 заявления удовлетворены на сумму 256 млрд. рублей. В доход государства реально взыскано 7 450 объектов имущества стоимостью более 90 млрд. рублей⁶¹.

Для сравнения в 2020 году прокурорами предъявлено 53 иска на сумму 79 млрд. рублей, судами вынесено 38 решений об удовлетворении требований прокуроров на общую сумму 74 млрд. рублей, в доход государства реально взыскано 32 объекта недвижимости стоимостью 7,8 млрд. рублей⁶².

Как видно из приведенных статистических данных из года в год правоприменительная деятельность прокуроров в сфере контроля за расходами государственных служащих растет, нарабатывается практика проведения проверок в данной области.

Так, на сегодняшний день разработана методика проведения проверок и использования прокурорами полномочий в сфере контроля за расходами.

⁶⁰ <https://epp.genproc.gov.ru>

⁶¹ См. статистические данные отчета Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О реализации органами прокуратуры Российской Федерации полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» за 2022 год.

⁶² См. статистические данные отчета Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О реализации органами прокуратуры Российской Федерации полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» за 2020 год.

Согласно нормам Закона № 230-ФЗ основанием для принятия решения о контроле за расходами является достаточная информация о том, что произведенные в отчетный период совершены на общую сумму, превышающую общий доход работника и членов его семьи за три года, предшествующих отчетному периоду.

Указанная информация может быть представлена правоохранительными и иными государственными органами, средствами массовой информации.

При наличии достаточной информации о превышении расходов над доходами уполномоченное лицо инициируется в установленном порядке процедура контроля за расходами.

Срок проведения процедуры контроля за расходами не превышает 60 дней, вместе с тем проверка может быть продлена до 90 дней.

В рамках проверки проверяются доходы, полученные должностным лицом и членами его семьи, иные источники получения денежных средств, проводятся беседы с проверяемым лицом, направляются запросы в регистрирующие органы и кредитные организации. Таким образом, перед уполномоченным лицом возникает необходимость по установлению реальных доходов семьи проверяемого чиновника, а также наличия легитимной возможности приобретения объекта недвижимости.

По итогам проверки уполномоченным лицом готовится доклад о результатах осуществления контроля за расходами и представляется в виде докладной записки.

Статья 13 Закона № 230-ФЗ предусматривается возможность рассмотрения результатов, полученных в ходе проведения контроля за расходами на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Комиссия в свое очередь принимает решение о признании сведений о расходах достоверными и полными либо о недостоверности таких сведений, представленных должностным лицом, в связи с чем к нему принимаются меры ответственности.

Так, материал контроля за расходами и доклад о результатах в соответствии с частью 3 статьи 16 Закона № 230-ФЗ направляется в органы прокуратуры для рассмотрения вопроса о предъявлении искового заявления о взыскании в доход государства имущества, приобретенного на незаконные доходы.

Органами прокуратуры при рассмотрении материала особое внимание уделяется доходной составляющей должностного лица, при наличии оснований организовываются дополнительные проверки в отношении третьих лиц, участвующих в сделках либо передачи должностному лицу денежных средств, устанавливается, таким образом, имущественное положение и реальная возможность приобретения такого имущества.

При установлении в рамках проверки, что должностным лицом и членами его семьи не подтверждены источники получения доходов, органы прокуратуры предъявляют в суд по месту регистрации или жительства

должностного лица исковое заявление в порядке статьи 45 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству о противодействии коррупции с учетом правовой позиции, выраженной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2016 по делу о проверке конституционности подпункта 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 17 Закона № 230-ФЗ в связи с запросом Верховного суда Республики Башкортостан, приобретение государственным служащим как лицом, выполняющим публичные функции, имущества, превышающего по стоимости доходы за предшествующие три года, рассматривается федеральным законом в качестве признака коррупционных проявлений в деятельности этого лица.

Исходя из этого, обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, принадлежащего государственному служащему и членам его семьи, в случае если оно приобретено на доходы, законность которых не подтверждена, направлено на защиту конституционно значимых ценностей.

В случае же увольнения чиновника со службы в период проведения в отношении него процедуры контроля за расходами, материалы проверки и доклад о невозможности окончания процедуры контроля за расходами направляется в органы прокуратуры для продолжения проверки и принятия соответствующих мер.

В последнее время коррупционерами нередко приобретается имущество и оформляется на третьих лиц, тех, кто не подконтролен в рамках декларационной кампании.

У органов прокуратуры в рамках проверки имеются возможности и полномочия по проверке таких лиц путем направления запросов в регистрирующие органы. Таким образом, устанавливается реальное имущественное положение лица, которое хочет уйти от ответственности по декларированию объектов недвижимости.

Необходимо также отметить яркие примеры прокурорской практики в области предъявления исковых заявлений об обращении в доход государства имущества, приобретенного на незаконные доходы.

Так, в 2022 году Генеральная прокуратура Российской Федерации обратилась в Лефортовский районный суд г. Москвы с исковым заявлением об обращении в доход государства ряда имущества и денежных средств, принадлежащих инспектору окружного звена ГУ МВД России по г. Москве и членам его семьи.

Проверка показала, что в период с 2011 года должностным лицом и членами его семьи приобретено 26 объектов недвижимости, 2 автотранспортных средства на общую сумму 138 млн. рублей.

Кроме того, в ходе проведения обыска из банковской ячейки изъяты денежные средства в размере 53,6 млн. рублей.

Лефортовским районным судом г. Москвы требования прокурора удовлетворены в полном объеме, с ответчиков взысканы вышеперечисленные объекты и денежные средства.

Прокурор Воронежской области обратился в Советский районный суд г. Воронежа к заместителю начальника УГИБДД ГУ МВД России по области и его родителям об обращении в доход государства 18 объектов недвижимости стоимостью более 46 млн. рублей.

Проверкой установлено, что должностным лицом в период прохождения службы в органах внутренних дел приобреталось имущество и регистрировалось на неработающих родителей с целью уклонения от декларирования.

По результатам рассмотрения предъявленного иска судом требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Также прокурор Омской области обратился в Кировский районный суд г. Омска с исковым заявлением к бывшему начальнику УМВД России по г. Омску и его дочери об обращении в доход государства имущественного права требования по договору участия в долевом строительстве, заключенному между строительной организацией и дочерью должностного лица, предметом которого является объект долевого строительства – квартира, расположенная в г. Омске.

Кировским районным судом г. Омска исковые заявления прокурора удовлетворены в полном объеме, решение вступило в законную силу.

Прокурор Пензенской области обратился в Кузнецкий районный суд г. Кузнецка к депутату Собрании представителей г. Кузнецка и его супруги об обращении в доход государства жилого дома и земельного участка, расположенных в Московской области, стоимостью 57 млн. рублей.

Проверочными мероприятиями установлено, что совокупный доход супругов за три предшествующих года сделке составил 1,8 млн. рублей. Доказательств законности происхождения денежных средств за счет которых приобретены объекты имущества ответчиками в судебном процессе не представлено.

Таким образом, Савеловским районным судом г. Москвы исковое заявление удовлетворено в полном объеме.

В заключение стоит отметить, что несмотря на относительную новизну, данное направление деятельности прокуроров уже приносит заметные результаты, в том числе получившие широкий общественный резонанс. Изначально единичные показатели работы прокуроров по контролю за расходами и предъявлению исковых заявлений об обращении имущества в доход государства значительно увеличиваются с каждым годом благодаря организационным решениям, способствующим повышению ее эффективности и результативности.

В 2022 году полномочия прокурора в части обращения в доход государства преступно нажитого государственным служащим имущества были

расширены. Так, Федеральным законом от 06.03.2022 № 44-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и федеральный закон «О противодействии коррупции»⁶³ введен новый механизм, позволяющий обращать в доход государства денежные средства, поступающие чиновнику на расчетные счета, если сумма таких средств превышает совокупный доход за отчетный период и предшествующие ему два года.

Также прокурорам предоставлены полномочия проводить проверку законности получения денежных средств в случае увольнения проверяемого лица, и в последующем обращаться с исковыми заявлениями в суд.

Указанные изменения были подготовлены Правительством Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации во исполнение Национального плана противодействия коррупции на 2018-2020 годы⁶⁴.

Введение статьи 8.2 в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶⁵ (далее по тексту – Закон № 273-ФЗ) фактически лишь уточнило механизм действий прокурора при проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера проверяемого лица, в том числе наделив прокурора правом обращаться с соответствующим иском в суд об обращении в доход государства денежных средств, в отношении которой не получены достоверные сведения, подтверждающие законность получения этих средств. Однако, это не означает о невозможности предъявления таких исков до 17.03.2022.

Согласно положениям статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации⁶⁶ (далее по тексту – ГК РФ) и части 1 статьи 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁶⁷ (далее по тексту – Закон № 230-ФЗ), а также статьи 8.2 Закона № 273-ФЗ именно органы прокуратуры в соответствии с законодательством о гражданском судопроизводстве уполномочены подавать заявления в суд об обращении в доход государства объектов движимого и недвижимого имущества, цифровых финансовых активов, цифровой валюты, в отношении которых должностным лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

⁶³ Собрание законодательства РФ. 07.03.2022. № 10. Ст. 1401.

⁶⁴ Национальный план утвержден Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378. Собрание законодательства РФ. 02.07.2018. № 27. Ст. 4038.

⁶⁵ Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁶⁶ Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

⁶⁷ Собрание законодательства РФ. 10.12.2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

Толкуя статью 128 и пункт 2 статьи 130 ГК РФ денежные средства также являются объектов гражданских прав и имуществом, в связи с чем подвержены аналогичному правовому режиму.

По смыслу названных норм в доход государства может быть обращено любое имущество, включая денежные средства, в отношении которого не представлено доказательств законности его приобретения.

Указанная процедура создает возможность контролирующим органам оценить законность происхождения денежных средств, находящихся в распоряжении чиновников. Отсутствие доказательств законности происхождения денежных средств на банковском счете подконтрольных лиц влечет такие же последствия, что и не обоснованные доходами расходы.

Несмотря на относительную новизну введенной нормы, прокурорами с момента ее действия (март 2022 года) по сентябрь 2023 года в суды предъявлено 24 иска названной категории на сумму более 281 млн. рублей.

Изучение исковых заявлений показало, что 7 исков из общего количества заявленных предъявлено по результатам проведенных именно прокурором процедур контроля за доходами в отношении уволенных государственных служащих.

В настоящее время, судами удовлетворено 9 исков на сумму 27,4 млн. рублей. При этом, положительной тенденцией является тот факт, что судами из рассмотренных исков не вынесено ни одного решения об отказе в удовлетворении требований прокурора.

Анализ судебных решений свидетельствует о том, что суды при рассмотрении гражданских дел названной категории принимают любые допустимые доказательства, предусмотренные законодательством о гражданском судопроизводстве.

В рамках процесса ответчик предпринимает попытки опровергнуть тот факт, что денежные средства поступали на расчетные счета незаконно. Им в

суде представляются различные доказательства. К примеру, государственный служащий указывает на то, что денежные средства поступают на банковские счета от родственников, друзей или коллег. Перед прокурором стоит серьезная и трудоемкая задача всегда иметь контраргументы, ставить под сомнения свидетельские показания, письменные доказательства, которые зачастую при проведении проверки не представлялись проверяемой стороной.

Обращаясь к реальным примерам исковых заявлений обсуждаемой категории, с первым подобным иском обратился в ноябре 2022 года прокурор города Волгограда к должностному лицу, занимающему должность в органе внутренних дел и его супруге с требований об обращении в доход государства 9,2 млн. рублей, которые незаконно поступили на их расчетные счета.

Советским судом г. Волгограда исковое заявление рассмотрено, в судебном процессе ответчиками доказательства законности получения

денежных средств были представлены лишь на сумму 250 тысяч рублей, в связи с чем суд удовлетворил иск на сумму 9 млн. рублей.

С момента принятия данного механизма активно полномочия использовались прокуратурами Кировской области (заявлено 3 иска, которые рассмотрены и удовлетворены), Карачаево-Черкесской Республикой (заявлено 2 иска в рамках проверок по Закону № 230-ФЗ), прокуратурой Белгородской области (заявлено 2 иска), прокуратурой г. Москвы (заявлено 2 иска).

Прокурором Приморская края заявлен иск об обращении в доход государства денежных средств в рамках уголовного дела в отношении проверяемого лица.

Во-первых, хочу отметить, что в соответствии с нормами Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 04.07.2022 № 27-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 17 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве» и пункта 1 статьи 200 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Е.И. Коровицкой» органы прокуратуры на основании собственной проверки вправе не согласиться с результатами контрольных мероприятий и принять решение об обращении с исковым заявлением в суд, а также меры прокурорского реагирования в отношении органа, допустившего нарушения при проведении соответствующей проверки.

При проведении проверки прокурор пользуется всеми полномочиями, предусмотренными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, прокурор вправе вызывать лиц для получения объяснений, направлять запросы в органы власти и иные организации. В случае, если кредитная организация отказывает в предоставлении сведений, запросы на получение информации в части переводов денежных средств, снятии наличных денежных средств с банковских карт и т.д. можно направить в Федеральную службу по финансовому мониторингу.

Естественно, что каждая проверка и ситуация уникальна, вместе с тем, не стоит забывать о тех полномочиях, который предусмотрены Законом о прокуратуре.

Подводя итог, хочу отметить, что механизм обращения в доход государства денежных средств, законность поступления которых должностным лицом не подтверждена, направлен на борьбу с коррупцией и противодействие ей. Для получения эффективных результатов в обсуждаемой сфере необходимо, в первую очередь, координировать органы власти на проведение подобных проверок, самостоятельно подробно изучать справки о доходах при комплексных проверках.

А.А. Гоголь
Прокурор отдела по надзору
за исполнением федерального
законодательства управления
по надзору за исполнением
законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Практика реализации полномочий по контролю за расходами и доходами
государственных служащих МВД РФ**

Работа со сведениями о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах, расходах) не ограничивается только их сбором. Наша прямая задача обеспечить

проведение эффективного анализа представленных справок. Анализ сведений о доходах, расходах входит в число основных функций подразделений должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

Под анализом подразумевается деятельность по изучению сведений, предоставляемых лицами, и иной полученной информации в целях выявления признаков представления недостоверных или неполных сведений, конфликта интересов и иных нарушений положений антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

Анализ сведений предполагает широкую вариативность действий, включая:

- проведение бесед с сотрудниками с их согласия, получение от них необходимых пояснений. Данные действия направлены на конкретизацию содержания представленных сведений, изложение, объективность и полнота которых при анализе вызывает обоснованные сомнения. Проведение бесед и получение пояснений могут позволить исключить необходимость принятия решения о проведении проверки достоверности и полноты сведений в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- направление запросов в целях получения от государственных органов и организаций информации о соблюдении сотрудниками требований к служебному поведению (за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну). Указанные действия могут осуществляться в целях оперативного уточнения отдельных положений или разделов представленных сведений до принятия уполномоченным лицом решения о проведении проверки достоверности и полноты сведений в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- изучение представленных сотрудниками сведений, иной полученной информации. Изучение любой имеющейся в открытых источниках информации осуществляется в целях исключения неточностей и ошибок, конкретизации или дополнения представленных сведений, выявления взаимосвязи с представленными за предыдущие периоды сведениями, случаев намеренного сокрытия тех или иных сведений, установления признаков, при которых существует вероятность наличия личной заинтересованности у сотрудника, его родственников, а также иных нарушений положений законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В случае если по результатам проведенного анализа была выявлена достаточная информация, свидетельствующая о представлении недостоверных или неполных сведений, конфликте интересов, иных нарушениях положений антикоррупционного законодательства Российской Федерации, принимается соответствующее решение и проводится проверка.

Для того чтобы оценить масштабы проводимой работы приведу несколько цифр.

В 2023 году в Министерстве внутренних дел Российской Федерации за 2022 отчетный год представили сведения о своих доходах, расходах 462 013 сотрудников, федеральных государственных служащих и работников (далее – сотрудники). Из них 9 749 – заполнили второй раздел «Сведения о расходах» соответствующей формы справки.

За истекший период должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений в МВД России проанализированы сведения о доходах 269 826 сотрудников.

Назначены и проведены 9 156 проверок их полноты и достоверности. В отношении 7 563 сотрудников установлены факты предоставления неполных и недостоверных сведений о доходах, расходах. Из них 2 776 привлечены к ответственности, из которых 31 уволен из органов внутренних дел.

Проведено 375 мероприятий по контролю за расходами. Из 50 сотрудников, в отношении которых внесены предложения о применении к ним мер юридической ответственности, привлечено к ответственности 28, уволено 2. В органы прокуратуры по результатам проведенных мероприятий направлены материалы 20 проверок.

Большую работу по профилактике коррупционных правонарушений в МВД России проводят органы прокуратуры. В 2022 году по информации органов прокуратуры проведено почти четырнадцать тысяч антикоррупционных проверок.

С августа текущего года активно задействуется государственная информационная система в области противодействия коррупции «Посейдон». С ее помощью проведен анализ более 300 справок о доходах, расходах сотрудников номенклатуры Министра внутренних дел Российской Федерации и его заместителей.

В соответствии с приказом МВД России от 10 января 2012 г. № 7 «О разграничении в органах внутренних дел Российской Федерации полномочий по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации и федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России требований к служебному поведению» к проверкам полноты и достоверности сведений о доходах, расходах привлекаются подразделения собственной безопасности и экономической безопасности и противодействия коррупции территориальных органов МВД России, ответственные за проведение оперативно-розыскных мероприятий в целях добывания информации, необходимой для принятия решений о достоверности и полноте сведений о доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера и соблюдении требований к служебному поведению.

Так, при их поддержке в ходе проведения процедуры контроля за расходами сотрудника органов внутренних дел установлен факт умышленного занижения стоимости приобретенного транспортного средства с

целью придания легитимности и возможности объяснения проведенной сделки исходя из доходов государственного служащего.

При этом низкая стоимость автомобиля объяснялась тем, что в ходе эксплуатации он попал в ДТП (съезд в кювет с последующим опрокидыванием). В информационных базах ГИБДД сведения о ДТП с участием указанного автомобиля отсутствовали. В рамках проводимой проверки от официального дилера получена информация о том, что ремонтных работ, кроме технического обслуживания указанного автомобиля, официальными дилерами не осуществлялось.

В ходе мониторинга информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» установлено, что на одном из ресурсов по продаже автомобилей размещалось объявление о продаже за 2,6 млн рублей автомобиля с идентификационным номером автомобиля, ранее приобретенного сотрудником по заниженной цене (в нашем случае это были 500 000 руб.). В описании к объявлению указано, что автомобиль в ДТП не участвовал.

Согласно заключению по результатам проведенного сотрудником Главного управления собственной безопасности МВД России совместно с инженером по гарантии официального дилера осмотра на указанном автомобиле следов, свидетельствующих о проведении каких-либо восстановительных работ, а также участия данного автомобиля в ДТП не обнаружено.

В рамках проводимой проверки самим сотрудником документов, либо иных сведений, подтверждающих факт участия данного автомобиля в дорожно-транспортном происшествии, не представлено.

Знания и опыт специалистов-ревизоров подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции используются нами при проведении анализа больших массивов информации, полученной в рамках проведения оперативно-розыскных мероприятий или поступившей из кредитных организаций.

С учетом количества проводимых нами проверок в Министерстве внутренних дел Российской Федерации накоплен значительный опыт, который будет консолидирован в подготавливаемом Порядке проведения антикоррупционных проверок.

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

* * *

И.С. Николаев

Старший прокурор отдела по
надзору за исполнением
федерального законодательства
управления по надзору за
исполнением законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Проблемы выявления и пресечения нарушений, связанных с неприятием
должностными лицами федеральных государственных органов мер к
предотвращению и урегулированию конфликта интересов**

Тема моего выступления посвящена проблемам выявления и пресечения нарушений, связанных с неприятием должностными лицами федеральных государственных органов мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции перечислены в статье 7 Федерального закона «О противодействии коррупции», в числе которых предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть исполнение установленной для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

Проблематика выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов безусловно является одной из наиболее острых в современном антикоррупционном законодательстве.

Правовой институт конфликта интересов является не только одним из основополагающих механизмов предупреждения коррупции, но и способом обеспечения надлежащего функционирования служебных правоотношений, исключающим возможность злоупотребления полномочиями, и направлен на создание условий для беспристрастного принятия управленческих решений.

Само понятие «конфликт интересов» закреплено в части 1 статьи 10 Закона № 273-ФЗ, а процедура его урегулирования – в статье 11 данного закона, а также в статье 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Под конфликтом интересов законодателем понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего соответствующую должность, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.

В свою очередь, под личной заинтересованностью понимается возможность получения должностным лицом доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ), лицами, состоящими с ним в близком родстве или свойстве, а также гражданами или организациями, с которыми указанное лицо связано имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Квалифицирующими признаками конфликта интересов являются:

- наличие личной заинтересованности;
- фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности;
- взаимосвязь между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

Таким образом, в основе конфликта интересов стоит личная заинтересованность должностного лица, которая находится в неразрывной связи с реализацией служебных полномочий, обусловленная возможностью получения доходов, а также иных выгод и любых преимуществ.

Личная заинтересованность может носить характер как материальной, так и нематериальной выгоды.

Наиболее распространенными формами получения нематериальной выгоды является смягчение мер ответственности, преимущественное оказание услуг, предоставление преференций в реализации прав.

Преимущества могут быть обусловлены такими побуждениями, как:

- карьеризм,
- семейственность,
- желание получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса;
- продвижение на вышестоящую должность,
- содействие в получении поощрений и наград, научной степени, и другие.

Следует отметить, что выгода может быть получена не только самим должностным лицом, но и лицами, с которыми такое лицо или его родственников связывают имущественные, корпоративные или иные близкие, в том числе доверительные отношения.

В этой связи при проведении надзорных мероприятий органы прокуратуры обращают особое внимание на наличие отношений близкого родства или свойства граждан – получателей выгод с должностным лицом, а также на наличие иных близких отношений между должностным лицом (его близкими родственниками или свойственниками) с гражданами – получателями выгод.

Конфликт интересов предполагает совершение исключительно умышленного деяния, в связи с чем обязательным признаком правонарушения является осознание виновным всех элементов конфликта, включая наличие выгодоприобретателя. При этом возможность возникновения конфликта интересов должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с реализацией конкретных, а не абстрактных служебных обязанностей.

В этой связи для квалификации действий должностного лица с точки зрения соблюдения требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов необходимо исключить установление только формальных условий применения нормы закона.

Органами прокуратуры выявлению и пресечению нарушений рассматриваемой категории уделяется повышенное внимание, о чем свидетельствуют соответствующие статистические данные.

Неисполнение данной антикоррупционной обязанности выявляется прокурорами почти по всех субъектах Российской Федерации.

Так, в 2022 году – 9 месяцев текущего года прокурорами выявлено почти 8 тыс. лиц, допустивших нарушения, связанные с неурегулированием конфликта интересов, внесено 6,5 тыс. представлений и информации, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено свыше 4 тыс. лиц, уволено в связи с утратой доверия 274 лица.

Практика прокурорского надзора показывает, что нарушения рассматриваемой категории чаще всего допускаются лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, муниципальной службы, муниципальные должности.

Исходя из сложившейся практики, наиболее распространенными сферами возникновения ситуаций конфликта интересов, связанными с осуществлением чиновниками и лицами, на которых распространяются антикоррупционные стандарты, функций государственного управления в отношении родственников, лиц, связанных иными близкими отношениями, аффилированных лиц и организаций, являются:

- реализация контрольно-надзорных, лицензионно-разрешительных, иных властно-распорядительных компетенций, в том числе осуществление организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций, участие в принятии кадровых решений;

- исполнение полномочий в рамках закупочной деятельности, при исполнении договорных обязательств, предоставлении субсидий;

(например, случаи участия должностных лиц в заседаниях конкурсных и иных комиссий в качестве их членов, связанных с предоставлением субсидий, заключением контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с организациями, аффилированными такими должностными лицами).

Классическим примером нарушения служащим рассматриваемой антикоррупционной обязанности являются результаты проверки прокуратуры одного из субъектов Российской Федерации (Оренбургская область), по требованию которой уволен с государственной службы в связи с утратой доверия начальник отдела государственного земельного надзора территориального подразделения федерального государственного органа (Управления Россельхознадзора) в связи с неприятием мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов при инициировании и проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении арендатора принадлежащего ему земельного участка. При этом служащим доход, полученный по указанному договору аренды, задекларирован не был.

Широко распространена форма возникновения конфликтных ситуаций, в основе которых стоят родственные отношения. В частности, распространены ситуации, связанные с возникновением конфликта интересов при наличии близкого родства между руководителем и подчиненным.

Вместе с тем сам факт наличия близкого родства или свойства должностного лица не является безусловным основанием для возникновения конфликта интересов – у служащего должна быть возможность оказания содействия (влияния) в получении определенных благ в соответствии со служебными полномочиями.

Например, по итогам проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверки в одном из территориальных подразделений федерального государственного органа (Межрегиональное управление

Ространснадзора по Северо-Кавказскому федеральному округу) к дисциплинарной ответственности привлечен заместитель начальника территориального отдела, не исполнивший антикоррупционную обязанность при принятии решений о материальном стимулировании находящегося в его подчинении родственника.

Безусловно, перечисленные категории возникновения конфликтных ситуаций в виду многообразия ситуаций и возможных форм его возникновения не являются исчерпывающими.

Проведенный анализ практики прокурорского надзора по обозначенному вопросу позволяет выделить ряд основных проблем, связанных с выявлением ситуаций конфликта интересов.

Во-первых, это высокий уровень латентности коррупционных нарушений рассматриваемой категории в деятельности органов публичной власти прежде всего в сферах, связанных с освоением бюджетных средств (например, в сферах закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд; при предоставлении субсидий и иных публичных услуг; использования государственного и муниципального имущества).

Анализ выявленных нарушений законодательства о противодействии коррупции в данной сфере свидетельствует о распространенности фактов заключения контрактов с аффилированными лицами заказчика, в том числе с лицами, состоящими в родственных либо иных близких отношениях.

Такие нарушения, как правило, сопровождаются неприятием должностным лицом мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, поскольку, зачастую, заказчики и исполнители связаны обоюдной финансовой заинтересованностью.

Сложности по выявлению такого рода нарушений связаны с необходимостью установления скрытых и неявных связей между должностными лицами государственного заказчика и исполнителями контрактов, получателями субсидий.

В этой связи органы прокуратуры при проведении надзорных мероприятий устанавливаются личные интересы должностного лица.

Источниками информации могут служить личные дела должностных лиц, в частности, анкетные данные о членах их семей и родственниках, содержащие в том числе сведения об их трудовой деятельности; общедоступные базы данных об учредителях и руководителях организаций, в которых родственники чиновников и лица, связанные с ними иными близкими отношениями, осуществляют трудовую деятельность; представляемые в рамках декларационных кампаний справки о доходах; уведомления о выполнении иной оплачиваемой работы.

Круг лиц, связанных с должностными лицами иными близкими отношениями, расширяется за счет лиц, состоящих с ними или их родственниками в приятельских отношениях. В данном случае доказать факт аффилированности сложнее, в связи с чем органы прокуратуры активно

используют потенциал межведомственного взаимодействия с оперативными службами с учетом предоставленных им законом специальных компетенций.

На практике прокуроры сталкиваются с преднамеренными действиями служащих, направленными на умышленное сокрытие ситуаций, образующих конфликт интересов, в целях избежания привлечения к ответственности за умышленное грубое нарушение требований антикоррупционного законодательства – например, посредством утаивания информации о фактически существующих брачных отношениях.

Так, в одном из регионов страны (Костромская область) по результатам проверки установлен факт непринятия начальником территориального подразделения федерального государственного органа мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в связи с реализацией неправомерных решений о поощрении и материальном стимулировании находившейся в его подчинении бывшей супруги, с которой им фактически продолжено ведение совместного хозяйства.

По результатам рассмотрения внесенного акта реагирования трудовые отношения с данным служащим расторгнуты, необоснованно полученные его супругой средства возвращены в бюджет.

Установление таких фактов прокурорами обеспечивается благодаря межведомственному взаимодействию с оперативными службами; направлению запросов в управляющие компании о предоставлении сведений о количестве жильцов в квартире, в страховые компании – о застрахованном совместном имуществе, выгодоприобретателях по договору страхования, получения пояснений соседей.

Значительную роль в вопросах выявления и урегулирования конфликта интересов играет деятельность кадровых подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Вместе с тем органами прокуратуры зачастую выявляются факты непринятия кадровыми службами мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов.

Несмотря на то, что кадровые службы государственных органов законодательно наделены широкими полномочиями по выявлению коррупционных правонарушений, имеют достаточный спектр средств и методов предупреждения и борьбы с коррупционными проявлениями на службе, на практике прокуроры нередко сталкиваются с их бездействием.

Так, выявляются факты:

- формального отношения к проведению проверок, в результате чего конструкция конфликта интересов и мотивация корыстного умысла служащего не анализируются,
- сохраняется негативная практика работодателей не увольнять при наличии оснований в связи с утратой доверия нарушителей антикоррупционных требований.

При этом решение об увольнении в связи с утратой доверия рекомендуется применять при достоверно установленных обстоятельствах,

характеризующих ситуацию в качестве конфликта интересов, и неуведомлении о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

В этой связи органами прокуратуры реализуются полномочия по обращению в суд с исковым заявлением об изменении оснований увольнения должностного лица либо понуждении к увольнению лица в связи с утратой доверия.

Подобные меры со стороны прокурора направлены на защиту интересов государства, а также формирование единого подхода к привлечению должностных лиц к ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

На практике довольно часто возникают ситуации, связанные с уклонением должностного лица от ответственности за совершение коррупционного правонарушения.

Так, при рассмотрении представления прокурора, чиновник, нарушивший антикоррупционное законодательство, увольняется с занимаемой должности по собственному желанию, в связи с чем, основание «утрата доверия» к нему не применяется.

Анализ судебной практики показал, что свобода сторон трудового договора ограничивается нормами антикоррупционного законодательства, которые не содержат правил о прекращении трудового договора по соглашению сторон в случае совершения коррупционного правонарушения, а, напротив, обязывают работодателя прекращать трудовые отношения в связи с утратой доверия.

Новеллой в современном антикоррупционном законодательстве при урегулировании вопроса об уклонении должностного лица от ответственности послужило введение в Федеральный закон «О противодействии коррупции» статьи 13.5, которой предусмотрено осуществление проверок в случае увольнения (прекращения полномочий) отдельных категорий лиц.

Данная норма предусматривает порядок проведения прокурором проверок в отношении уволенного лица по собственному желанию, на которого были распространены антикоррупционные стандарты, и в отношении которого работодателем принято решение о проведении соответствующей проверки.

При поступлении подобных материалов на прокурора возложена обязанность по проведению проверки и установлению наличия в действиях бывшего должностного лица коррупционного правонарушения, выявив которое, прокурор вправе обратиться в суд с заявлением об изменении основания и формулировки увольнения (прекращения полномочий) проверяемого лица.

При решении вопроса о необходимости направления соответствующего заявления оценке подлежат характер коррупционного правонарушения, тяжесть правонарушения и обстоятельства, при которых оно совершено. Речь идет о серьезных нарушениях, за совершение которых может быть применена мера ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Введенное законодателем вышеуказанное полномочие прокурора направлено на обеспечение неотвратимости применения меры ответственности в виде утраты доверия к лицу, совершившему коррупционное правонарушение.

* * *

Н.И. Константинова
Заместитель начальника
отдела профилактики
коррупционных и иных
правонарушений Федеральной
службы по контролю за
алкогольным и табачным
рынками

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной службе

В 2023 году проведена проверка по информации, изложенной в Представлении об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.05.2023 № 86/1-170-2023/Прд35-23.

В ходе проверки было установлено, что заместитель руководителя Межрегионального управления Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка не уведомил представителя нанимателя о возможном конфликте интересов, и не принял меры к предотвращению конфликта интересов, а именно.

В 2021 году руководитель Межрегионального управления ушел в отпуск, заместитель руководителя был назначен временно исполняющим обязанности руководителя Межрегионального управления. В этот период он приказом утвердил временный состав Комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных должностей федеральной государственной гражданской службы, в котором находился в качестве председателя.

На основании решения данной комиссии, приказом за подписью указанного заместителя руководителя Межрегионального управления, который являлся врио руководителя Межрегионального управления, в кадровый резерв для последующего замещения должностей государственной гражданской службы в порядке должностного роста включена служащая Межрегионального управления.

При этом установлено, что заместитель руководителя Межрегионального управления и указанная служащая имеют двоих совместных несовершеннолетних детей 2014 и 2018 годов рождения.

Заместитель Межрегионального управления пояснил, что им, не было подано уведомление о возникновении личной заинтересованности в ходе проведения конкурса на замещение вакантных должностей в связи с тем, что решения по результатам конкурса принимаются не лично им, а членами комиссии, в связи с чем он был убежден, что данная ситуация не может привести к возникновению конфликта интересов, с учетом обстоятельства что служащая не является его законной супругой.

Таким образом заместителем руководителя Межрегионального управления не были выполнены требования, предусмотренные пунктом 12 части 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ, пункта 2 Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка и ее территориальных органов о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, утвержденного приказом Службы от 23 мая 2016 г. № 133, пункта 3 Порядка и сроков работы конкурсной комиссии для проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка, утвержденного приказом Службы от 24 сентября 2018 г. № 305.

Кроме того, в отношении заместителя руководителя Межрегионального управления в период с 30.11.2022 по 23.01.2023 осуществлялся контроль за расходами и по его результатам было применено взыскание в виде замечания.

Таким образом, к заместителю руководителя Межрегионального управления были применены меры юридической ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Уволенный гражданин обратился в суд с заявлением к Росалкогольтабакконтролю и Межрегиональному управлению:

- о признании незаконным приказа Росалкогольрегулирования о применении к нему взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия,
- о восстановлении его на должность заместителя руководителя Межрегионального управления со дня увольнения.

В судебном заседании, состоявшемся в сентябре 2023, гражданин уточнил заявленные требования и просил обязать Межрегиональное управление аннулировать запись в трудовой книжке об увольнении в связи с утратой доверия. В связи с этим судебное заседание было отложено.

В судебном заседании, состоявшемся в октябре 2023, гражданин уточнил заявленные требования и просил взыскать с Росалкогольтабакконтроля в пользу истца средний заработок за время вынужденного прогула.

Согласно объявленной резолютивной части решения районного суда в удовлетворении заявленных требований гражданину отказано в полном объеме.

* * *

Т.Ю. Градобоева
начальник отдела по
профилактике коррупционных
и иных правонарушений
Департамента проектного
управления и развития
персонала Минфина России

Опыт антикоррупционной работы с организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед Министерством финансов Российской Федерации

Работа Министерства с подведомственными организациями осуществляется на плановой основе. План противодействия коррупции Министерства финансов Российской Федерации на 2021-2024 годы в том числе предусматривает реализацию антикоррупционных мероприятий в организациях, подведомственных Министерству.

План предусматривает как мероприятия общего характера, которые Министерство поручает провести всем организациям, так и мероприятия, связанные непосредственно со спецификой подведомственных организаций.

К мероприятиям общего характера, в том числе, относятся:

поручение подведомственным организациям издать собственные локальные планы по противодействию коррупции (с указанием сроков реализации мероприятий и ответственных за их реализацию лиц);

организация руководителями подведомственных организаций мониторинга и контроля исполнения работниками антикоррупционных стандартов;

проведение обучающих семинаров и разработка для работников методических материалов антикоррупционной тематики;

актуализация локальных актов по противодействию коррупции в подведомственных организациях;

организация декларационных кампаний - прием и анализ сведений о доходах и расходах работников;

организация мероприятий профессионального развития для вновь назначенных работников, работников, участвующих в закупочной деятельности и работников антикоррупционных подразделений;

ежегодное проведение оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации подведомственными организациями, установленных функций;

выявление личной заинтересованности при осуществлении закупок товаров, работ и услуг;

ведение специализированных разделов, посвященных антикоррупционной тематике, на официальном сайте Минфина России;

некоторые другие мероприятия, аналогичные стандартным антикоррупционным мероприятиям, которые мы организуем и в Министерстве.

Как пример специфических мероприятий можно привести:

- реализация функций Гохрана России в ГИИС в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, способствующая открытости и прозрачности проведения контрольно-надзорных мероприятий в данной сфере и снижению коррупционных рисков;

- оборудование здания Гохрана России рентген-телевизионной установкой для обнаружения предметов, находящихся в незаконном обороте, в том числе для усиления контроля за посетителями с целью предотвращения несанкционированного проноса материальных ценностей, которые могут являться подарками (взятками).

При формировании организациями своих планов мы контролируем наличие в них обязательных мероприятий, предусмотренных планом Министерства, а также приветствуем включение организациями в свои планы дополнительных мероприятий на их усмотрение.

В целях контроля за организацией антикоррупционной работы в подведомственных организациях Министерством используются следующие методы:

- анализ ежегодное представляемых подведомственными организациями в Минфин России докладов о результатах исполнения антикоррупционных мероприятий;

- проведение плановых выездных проверок подведомственных организаций, в рамках которых уполномоченные сотрудники Министерства проверяют соблюдение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и реализацию мер по профилактике коррупционных правонарушений (фактическая реализация контролирующих функций, установленных Указом Президента Российской Федерации № 364).

Наши контрольные мероприятия мы реализуем в рамках ведомственного контроля за деятельностью подведомственных организаций на плановой основе.

Так, в соответствии с Планом по осуществлению контроля за деятельностью подведомственных Министерству федеральных государственных бюджетных учреждений и федеральных казенных учреждений на 2024 год, который уже размещен на сайте Министерства в разделе «Подведомственные организации», в 2024 году предполагаются проверки в 2 из 6 подведомственных организаций.

Представители антикоррупционного подразделения Министерства принимают участие в комплексных проверках, в рамках которых Министерство проверяет также иные направления деятельности подведомственных организаций, в том числе, например: соблюдение организацией порядка распоряжения и управления имуществом; исполнение государственного задания; целевое использование средств субсидии. Уполномоченными сотрудниками в обязательном порядке анализируются общие результаты проверки на предмет выявленных нарушений, возможно указывающих на коррупционные риски. При этом в большей степени контроль со стороны антикоррупционного подразделения фокусируется на проверку соблюдения организациями статьи 13.3. закона «О противодействии коррупции».

Вопросы проверки, в том числе, включают в себя:

- проверку наличия подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных нарушений (в обязательном порядке изучаются соответствующие локальные акты организации и должностные инструкции уполномоченных работников на предмет наличия соответствующих положений);

- проверку осуществления работы в части нормативно-правового регулирования в организации (изучаются локальные акты, своевременность внесения в них изменений в соответствии с действующим законодательством);

- проверку осуществления организацией профилактической работы в сфере противодействия коррупции и выполнения мероприятий Плана противодействия коррупции Министерства (изучается как уполномоченные подразделения и должностные лица организации проводят разъяснительную, методическую и агитационно-наглядную работу с работниками, организуют

проведение мероприятий профессионального развития, а также каким образом реализуются в организации плановые антикоррупционные мероприятия);

- проверку организации работы, связанной с обеспечением соблюдения отдельными работниками распространенных на них ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (изучаются должностные инструкции соответствующих работников на предмет наличия в них антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений, а также проверяется как реализуются в отношении них специфические антикоррупционные мероприятия – анкетирование о наличии/отсутствии конфликта интересов, нарушения запретов на работу в организации родственников в условиях подконтрольности и подчиненности);

- в обязательном порядке проверяется соблюдение организацией 12 статьи закона «О противодействии коррупции»;

- также проверяется организация работы по приему и анализу сведений о доходах и расходах работников.

В соответствии с установленным порядком представления сведений о доходах в Министерство представляют сведения работники подведомственных организаций, назначение которых осуществляется Министром финансов Российской Федерации (это руководители организаций), а также их заместители, главные бухгалтера и руководители контрактной службы (контрактный управляющий), а в антикоррупционное подразделение подведомственной организации – остальные работники, назначаемые на должность руководителем организации.

При этом утвержденный Министерством порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах и расходах работников организаций предусматривает как возможность проведения Министерством проверок в отношении всех работников подведомственных организаций, замещающих должности, связанные с коррупционным риском, так и возможность делегирования Министерством полномочий по проведению проверки в отношении работников, не назначаемых на должность Министром, но представляющих сведения в Министерство.

При этом, руководитель организации вправе обратиться в Министерство в случае необходимости направления запросов в ходе проведения антикоррупционной проверки.

Количественные показатели по вопросу представления сведений о доходах работниками подведомственных организаций Минфина России в 2023 году:

- в Минфин России представлены справки о доходах 30 работников;
- в подведомственные организации представлены справки о доходах 96 работников.

Минфин России на постоянной основе взаимодействует с подведомственными организациями в части своевременного доведения до сведения их работников изменений в законодательстве в области

противодействия коррупции, проводит методическое сопровождения исполнения норм антикоррупционного законодательства, в том числе путем направления информационных писем, а также проведения рабочих совещаний.

На плановой основе ежегодно в декабре проводятся совещания с руководством подведомственных организаций и руководителями подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, должностными лицами организаций, на которых подводятся итоги проводимой в течение года работы, а также обсуждается планируемая работа на следующий год. Как результат профилактической работы в отношении подведомственных организаций можно отметить низкий уровень нарушений организациями антикоррупционного законодательства, открытость и заинтересованность подведомственных организаций в высоком качестве антикоррупционной работы.

Организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед государственными органами, являются самостоятельными юридическими лицами, соответственно взаимодействие в рамках осуществления контроля за их деятельностью необходимо организовывать строго в правовом поле.

В этой связи есть предложение Минтруду России, как государственному органу, обеспечивающему методическую поддержку организаций, в рамках осуществления инструктивно-методической работы издать методические рекомендации именно для организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед государственными органами, а также оказывать методическую поддержку государственным органам в плане организации контроля соблюдения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и реализации такими организациями мер по профилактике коррупционных правонарушений.

* * *

В.Н. Чуркин
Заместитель начальника
отдела по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений
Административного
департамента Министерство
промышленности и торговли
Российской Федерации

Опыт реализации антикоррупционной политики в системе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации

Министерством промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Министерство) на постоянной основе реализуется комплексная государственная антикоррупционная политика в отношении центрального

аппарата Министерства, его заграничного аппарата и подведомственных Министерству организаций.

Так, на организуемом Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации Всероссийском конкурсе «Лучшие кадровые практики и инициативы в системе государственного и муниципального управления» в 2017 году (декабрь) Министерство одержало победу с практикой «Совершенствование организационных механизмов противодействия коррупции на примере внедренного Комплекса мероприятий по реализации антикоррупционной политики в организациях, подведомственных Минпромторгу России» (далее – Практика), проведя по условиям упомянутого конкурса в следующем, 2018 году (ноябрь), встречу по обмену опытом в рамках данной практики с более чем пятьюдесятью представителями органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Впоследствии на протяжении 2020 года указанная практика с учетом имеющейся специфики была успешно реализована в системе торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах, где структурно осуществлялась по трем основным направлениям:

- нормативно-правовая работа;
- комплекс просветительских мероприятий и обязательные инструктажи для кандидатов в заграничный аппарат Министерства;
- уникальная система сбора отчетности в виде мониторинговых форм («MS «Excel») через Государственную информационную систему промышленности (ГИСП) о проведении антикоррупционной работы уполномоченными лицами.

Данная практика также была отмечена в 2021 году на Всероссийском конкурсе «Лучшие кадровые практики и инициативы в системе государственного и муниципального управления», организованном Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Сама Практика базируется на статье 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», предусматривающей обязанность любых организаций принимать меры по предупреждению коррупции, что легло в основу при разработке Комплекса мероприятий по реализации антикоррупционной политики в организациях, подведомственных Минпромторгу России, утвержденного приказом Министерства от 8 апреля 2016 г. № 1094 (далее – соответственно Комплекс мероприятий, приказ № 1094).

По сути, речь идет о внедрении в деятельность подведомственных Министерству организаций системы антикоррупционного комплаенс-контроля – неудивительно поэтому, что Комплекс мероприятий структурно основывается на подходе, применяемом одним из ведущих универсальных комплаенс-стандартов ISO 37301:2021 «Системы комплаенс-менеджмента – Требования и руководство по применению», а именно цикле PDCA (Plan-Do-Check-Act), более известном как цикл Шухарта-Деминга, состоящем из четырех

взаимосвязанных и непрерывно повторяющихся этапов – «планируй», «делай», «проверяй» и «действуй».

В рамках первого этапа («планируй») Практики определили дизайн внедряемой в деятельность подведомственных Министерству организаций комплаенс-системы, ее пределы и наполнение.

Этап «делай» представлял собой, по сути, правоприменительную практику, включая осуществление внутренних текущих контрольных процедур, а также обучение сотрудников данных организаций (обеспечение осведомленности) на всех уровнях и отчетность о реализуемых мероприятиях в соответствующей сфере.

Здесь необходимо отметить, что ключевой особенностью Практики стал уникальный механизм представления уполномоченными лицами подведомственных Министерству организаций отчетности о реализуемых антикоррупционных мероприятиях посредством заполнения и направления специальных мониторинговых форм в ГИСП на ежеквартальной основе⁶⁸.

В рамках следующего этапа «проверяй» осуществляется сбор, учет и анализ упомянутой отчетности на предмет динамики и эффективности проводимых антикоррупционных мероприятий в подведомственных Министерству организациях, наличия «красных флагов» и несоответствий в их деятельности, равно как и принятие мер оперативного реагирования, проведение проверочных мероприятий при необходимости со стороны сотрудников Министерства.

Заключительный этап цикла («действуй») посвящен непрерывному улучшению – осуществлению корректирующих мероприятий.

Министерством на протяжении 2022 – 2023 годов в рамках данного направления актуализированы мониторинговые (отчетные) формы, а также

приказ № 1094, в том числе утвержденные им типовые антикоррупционные стандарты для подведомственных Министерству организаций, дополнительно разработаны шаблоны таких документов, подготовлены рекомендации по ведению разделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, Интернет-сайтов упомянутых организаций, с указанием типовых ошибок, проведен семинар в формате ВКС с уполномоченными лицами на тему «О некоторых вопросах противодействия коррупции в организациях, подведомственных Минпромторгу России», проведена комплексная работа по актуализации локальных нормативных актов подведомственных Министерству организаций и разделов их сайтов, посвященных вопросам противодействия коррупции.

На 2024 год в качестве корректирующих также запланирован ряд мероприятий, включающих подготовку видео-инструкций по отдельным

⁶⁸ Подробнее см. Черепанова Е.В. Правовые предпосылки унификации форм статистической отчетности о результатах реализации мер по противодействию коррупции / Е.В. Черепанова, С.Н. Матулис // Журнал российского права. – 2020. – №12, с. 159 – 170.

аспектам проведения антикоррупционной работы в подведомственных Министерству организациях, внедрение дистанционных инструктажей лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений в таких организациях при назначении, разработку шаблонов ряда типовых документов, а также информационного буклета для упомянутых лиц в целях ускорения их адаптации и повышения эффективности деятельности.

В то же время, большое значение при проведении антикоррупционной работы играет и комплексная просветительская деятельность (включая этические коммуникации), основными трендами в которой стали использование инструментов геймификации процесса обучения, нейросетей (технологий искусственного интеллекта), а также образов (вспомним хрестоматийных персонажей – Ярослава Честного (ПАО «Вымпелком» («Билайн»)) и бульдога из ПАО «Московская биржа», активно участвующих в этических коммуникациях, демонстрации правил надлежащего поведения, иллюстрации комплаенс-стандартов (кодекса этики)) и, конечно же, визуализация.

Министерство в своей работе стремится использовать лучшие доступные практики, в том числе организаций частного сектора, с учетом имеющейся специфики деятельности.

Так, для оформления наглядного контента по антикоррупционной тематике активно используются распространенные нейросети («Kandinsky» от «Сбера» или «Шедеврум» от «Яндекса», иные), а также цифровые аватары (находящиеся в свободном доступе модели) – на базе одного из них создан ИИ-ассистент отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений Административного департамента Министерства «Максим», успевший стать героем одного из видеороликов, применяемых в рамках адаптационной программы для сотрудников, впервые принятых в Министерство, и посвященных проведению в нем антикоррупционной политики, включая основные ограничения, запреты и обязанности, ответственность, установленную в данной сфере.

Преимущества применения ИИ-технологий представляются очевидными – за счет использования цифровых аватаров при формировании и оформлении коммуникаций значительно снижаются временные и организационные издержки на подготовку соответствующего контента, в целом повышается его качество, что, в свою очередь, усиливает вовлеченность целевой аудитории (государственных гражданских служащих Министерства, работников подведомственных ему организаций и т.д.) и ее правовую сознательность, служа основной цели государственной политики в сфере противодействия коррупции – формированию в обществе атмосферы полной нетерпимости к коррупционным проявлениям.

* * *

А.Д. Ильяков
заведующий отделом
научного обеспечения
прокурорского надзора и
укрепления законности в
сфере государственной и
муниципальной службы,
противодействия коррупции
НИИ Университета
прокуратуры Российской
Федерации, кандидат
юридических наук

Актуальные вопросы предупреждения и выявления конфликта интересов

Тему конфликта интересов можно рассматривать как основную в деятельности по противодействию коррупции.

Это связано не только с разрозненностью норм законодательства и комплексной сущностью этого явления, но и во-многом со сложностью оценки ситуаций на предмет конфликта интересов.

Как известно, принятие мер его по предотвращению и урегулированию устанавливается в качестве правила поведения для лиц, включенных в соответствующие перечни.

При этом непосредственный руководитель работника обязан при даче поручений предварительно устанавливать факт возможного наличия у работника личной заинтересованности, а в случае возможности ее возникновения поручать работу другому. Вместе с тем руководителя нельзя наказывать, если его поручение привело без его ведома к конфликту интересов подчиненного.

Анализ надзорной практики органов прокуратуры показал, что, как правило, конфликт интересов возникает:

- при совместной деятельности родственников;
- при дарении подарков;
- при совмещении службы с другой деятельностью, в частности – преподавательской;
- при владении ценными бумагами;
- при использовании служебного имущества в личных целях;
- при использовании служебной информации;
- при трудоустройстве после увольнения.

В связи с многообразием возможных ситуаций и обширностью действующих норм на практике нередко возникают разногласия в их применении.

Например, необходимо иметь в виду, что законодательством о контрактной системе также установлены критерии, определяющие наличие конфликта интересов между участником закупки и заказчиком. Однако, это понятие по содержанию отличается от понятия «конфликт интересов» в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

В связи с этим если в процессе закупок, включая подписание контракта, участвует государственный служащий или работник, замещающий должность, включенную в перечень, то на него распространяются оба этих понятия.

Совмещая свою основную работу с педагогической, научной или творческой деятельностью отдельные категории работников не вправе замещать должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных и административных функций, даже если работа на таких должностях сопряжена с педагогической, научной или творческой деятельностью, в том числе на безвозмездной основе.

Незапрещенное законом занятие педагогической деятельностью также может сопровождаться конфликтом интересов. Это касается, например, ситуаций преподавания в рабочее время в сторонних организациях, то есть работник получает как зарплату за служебные обязанности, которые он фактически не исполняет при отсутствии на рабочем месте в рабочее время, так

и за преподавание. Также нельзя не учитывать, что использование статуса, авторитета и иных возможностей занимаемой должности в работе по совмещению также может расцениваться как конфликт интересов.

При необходимости (например, когда невозможно однозначно сделать вывод о наличии конфликта интересов или возможном его возникновении, вопрос следует рассматривать в рамках соответствующей комиссии и в последующем учитывать ее выводы и рекомендации при осуществлении в конкретной образовательной организации педагогической деятельности.

При этом следует также учитывать, не приведет ли данная дополнительная нагрузка к снижению эффективности деятельности работника по основному месту работы.

К неочевидным проявлениям конфликта интересов можно отнести ситуации, в которых работник, например, выступает рецензентом работы, подготовленной в поднадзорных или подконтрольных не только непосредственно ему органе или организации, но и в целом, если должность рецензента наделяет его высоким статусом.

На практике нередко встречаются случаи, когда работник или его родственники владеют ценными бумагами, в том числе иностранными финансовыми инструментами.

В этом случае работнику следует уведомить руководителя в письменной форме, а также в кратчайший срок со дня возникновения у него права на указанные бумаги либо со дня, когда работнику стало известно о возникновении у него этого права, передать их в доверительное управление, представив копию заключенного в установленном законодательством порядке договора о передаче ценных бумаг в доверительное управление.

В случае неисполнения указанных требований работник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от должности и увольнения.

При этом запрет на иностранные финансовые инструменты распространяется не на всех служащих или работников организаций с государственным участием, а только на лиц, замещающих должности, включенные в перечни, разработанные и утвержденные во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 08.03.2015 № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции».

В частности, это должности федеральной государственной гражданской службы, отнесенные к высшей группе должностей, и должности, исполнение обязанностей по должности предусматривает допуск к сведениям особой важности.

Для родственников работников ограничений на владение ценными бумагами не установлено. Тем не менее, важно понимать, что наличие в собственности у его родственников ценных бумаг организации, на деятельность которой работник может повлиять, влечет конфликт интересов.

Что касается подарков, то абсолютно исключены подарки от подчиненных руководителям. Даже подарок в связи с общепринятым поводом, например, в связи с празднованием дня рождения или другого праздника.

От получения подарка следует воздержаться, даже если подарок не получен в связи с исполнением должностных обязанностей. Необходимо учитывать, что получение подарка от физических и юридических лиц ставит работника в ситуацию конфликта интересов. Полученная выгода в виде подарка влияет на объективность принимаемых им служебных решений.

Кроме того, такие действия могут вызвать у граждан и коллег обоснованные сомнения в беспристрастности работника.

То же самое относится и к подаркам, получаемым от заинтересованных лиц родственниками работника. Действующее законодательство не устанавливает никаких ограничений на получение ими подарков и иных благ. Несмотря на это, следует учитывать, что в большинстве случаев подобные подарки вызваны желанием обойти существующие нормативные ограничения и повлиять на действия и решения работника, чтобы получить необоснованное преимущество, в том числе в виде общего покровительства.

В связи с этим работнику и его родственникам рекомендуется не принимать подарки от даже косвенно связанных со служебной деятельностью лиц вне зависимости от стоимости этих подарков и поводов дарения.

Если подарок не связан с исполнением должностных обязанностей, то необходимо понимать, что получение подарков от заинтересованных физических и юридических лиц может нанести урон репутации всего органа власти или организации, и поэтому является нежелательным вне зависимости от повода дарения.

Другой неочевидный нюанс: работник, поступивший на службу из организации частного сектора, может сохранить дружеские отношения со своими бывшими коллегами и симпатию к этой организации в целом. Возможна и обратная ситуация, при которой работник по тем или иным причинам испытывает неприязнь к бывшему работодателю. И дружеское, и враждебное отношение к бывшему месту работы могут воспрепятствовать объективному исполнению работником его должностных обязанностей.

В этом случае симпатии или антипатии к бывшему работодателю формально не могут считаться конфликтом интересов, так как не влекут возможности получения доходов для работника или членов его семьи, однако, например, в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 18 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий обязан не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей. Общие требования, запреты и ограничения, предусмотренные для государственных служащих, распространяются также на другие категории лиц. Кроме того, на недопустимость подобных действий указывается в большинстве этических норм.

Поэтому как работнику, так и работодателю необходимо оценивать, могут ли взаимоотношения работника с бывшим работодателем или владельцем организации повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей и повлечь конфликт интересов.

Что касается трудоустройства после увольнения, то применительно к органам государственной власти ограничения на такое трудоустройство распространяются только на бывших государственных служащих.

Кроме того, обязанность по направлению сообщения о заключении с бывшим государственным служащим трудового или гражданско-правового договора работодателю по последнему месту службы данного лица на государственные органы не распространяется, в том числе в случае, когда такое лицо трудоустраивается на должность, не относящуюся к должностям государственной службы.

Наиболее актуальным вопросом является совместная работа родственников и иных лиц, состоящих в близких отношениях, а также их образовательная деятельность.

Типичным примером может быть прием экзаменов родителями у своих детей или других родственников. То же самое – оказание влияния на коллег, принимающих экзамен у родственника.

В другом примере служащий премировал свою подчиненную, не являющуюся родственником, но с которой он воспитывал общего ребенка. Как разъяснил в этом случае суд, совместный ребенок предполагает личную заинтересованность, а значит, есть конфликт интересов. Заинтересованность – не только получение материальной выгоды, но и возможность ее получения в будущем, а также возможность продвижения по службе или в учебе.

Не менее классической формой конфликта интересов является кадровый протекционизм даже при отсутствии непосредственной подчиненности или подконтрольности, а также без родственных связей, вместо которых могут использоваться имущественные, корпоративные или иные близкие отношения.

Типичным проявлением конфликта интересов может являться использование высокопоставленным лицом своего статуса и должностного авторитета с соответствующим влиянием для предоставления необоснованных преимуществ связанным с ним лицам.

Речь идет о ситуациях, в которых, например, карьерный рост работника обусловлен не столько его профессиональными качествами, сколько родством с лицом, имеющим или имевшим высокий должностной статус и сопутствующие ему социальный авторитет и влияние, позволяющие обеспечить продвижение по службе.

Как свидетельствует прокурорская практика, материальная выгода здесь проявляется в виде зарплаты, премий и других выплат по должности, занимаемой работником, продвигаемым влиятельными родственниками.

Как крайняя степень проявления таких взаимоотношений – факты уголовного преследования лиц, принявших на работу или службу родственников, друзей или иных близких лиц, заведомо зная, что они

должностные обязанности исполнять надлежащим образом не будут, а денежное содержание им тем не менее начисляется. Как правило, это квалифицируется как мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения и в ряде случаев как служебный подлог.

В ситуациях, когда работник использует информацию, полученную в ходе исполнения служебных обязанностей и временно недоступную широкой общественности, для получения конкурентных преимуществ, например, при совершении коммерческих операций, необходимо учитывать, что в соответствии с законом государственному служащему запрещается разглашать или использовать в целях, не связанных со службой, сведения, отнесенные законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Необходимо исходить из того, что указанный запрет распространяется в том числе и на использование неконфиденциальной служебной информации, которая лишь временно недоступна широкой общественности, до тех пор, пока эти сведения не станут достоянием гласности.

В противном случае применяются меры дисциплинарной ответственности за нарушение запретов, связанных с прохождением службы.

Кроме того, использование служебной информации в личных целях может проявляться, в частности, в передаче персональных данных и другой информации третьим лицам.

Что касается использования имущества работодателя в личных целях, то на примере надзорной деятельности прокуроров такие факты также можно отнести к числу типичных. Так, прокуратурой выявлен конфликт интересов в действиях главы района, который незаконно предоставлял служебные автомобили и помещения для нужд местного попечительского совета благотворительного фонда, председателем которого являлась его супруга.

В другом примере проведенной прокуратурой проверкой в спортивной школе олимпийского резерва установлено, что директором учреждения безвозмездно предоставлены тренировочные площадки общественным организациям, возглавляемым ее супругом.

Во всех, даже неочевидных, случаях сам факт нарушения порядка уведомления работодателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения расценивается как основание для проведения проверки с последующим рассмотрением материалов на заседании соответствующей комиссии.

При этом при оценке ситуации следует разграничивать стадии возникновения конфликтной ситуации на возможность возникновения конфликта интересов и уже состоявшийся факт ненадлежащего исполнения должностных обязанностей при наличии личной заинтересованности.

За несоблюдение антикоррупционных норм законодательство вне зависимости от характера допущенного нарушения предоставляет правоприменителю возможность выбора по своему усмотрению различных

видов дисциплинарных взысканий: от замечания до увольнения в связи с утратой доверия.

При этом надо понимать, что несоблюдение профилактических норм по своей опасности существенно отличается от коррупционных деяний. Однако законодательство не содержит положений, разделяющих виды взысканий в зависимости от характера деяния.

В практике есть неединичные примеры, когда за неотражение дохода от сдачи в аренду собственного имущества служащие увольнялись в связи с утратой доверия. Однако совершенно очевидно, что никакой коррупции здесь нет.

Наряду с этим, в отдельных ситуациях прямого конфликта интересов и ярких проявлений коррупции служащие ограничиваются взысканиями, не утрачивая доверия работодателя. Например, выговоры объявлены заместителю руководителя, издавшему приказ о собственном премировании в период исполнения обязанностей начальника, или служащему, принявшему решение о заключении госконтракта со своим бывшим супругом.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что многообразие форм конфликта интересов и его проявлений, их латентный характер не позволяют детально регламентировать на законодательном и методическом уровне все возможные варианты развития конкретных ситуаций. То же касается и мер по предотвращению и урегулированию этого явления. Категории конфликта интересов и скрытой аффилированности во-многом являются оценочными.

Даже само по себе наличие родственных и иных связей между работниками при формальном отсутствии конфликта интересов создает репутационные издержки, порождает обоснованные сомнения в объективности процедур оценки деловых и профессиональных качеств, продвижения персонала.

В связи с этим при рассмотрении ситуаций на предмет конфликта интересов, как возможного, так и состоявшегося, нельзя не учитывать, что любое использование работником не только своего служебного положения, но и должностного статуса, в том числе положения своих близких, может быть расценено вышестоящими органами, третьими лицами, остальными работниками или профсоюзами, средствами массовой информации как конфликт интересов.

* * *

III. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОМПАНИЙ

М.М. Венецкий

Старший прокурор отдела по
надзору за исполнением
федерального законодательства
управления по надзору за
исполнением законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Типичные нарушения антикоррупционных стандартов. Меры по их
профилактике. Вопросы осуществления контроля за расходами и
доходами.**

Федеральный закон «О противодействии коррупции» в этом году отмечает своё 15-летие.

Несмотря на немалый возраст, по-прежнему можно констатировать, что антикоррупционное законодательство – динамично развивающаяся отрасль российской правовой системы. Такую характеристику можно дать в том числе и потому, что после принятия закона довольно долгое время расширялся круг лиц, на которых распространялись антикоррупционные стандарты.

В настоящее время большое число нормативных актов закрепляют предписания, адресованные не только государственным служащим, но и **работникам** юридических лиц, на которых Федеральный закон также распространяет ряд антикоррупционных правовых механизмов.

Организации, к работникам которых антикоррупционное законодательство предъявляет повышенные требования, разнообразны по целям деятельности и правовому статусу. Это далеко не только госкомпании.

Помимо государственных корпораций, в их число входят:

- ✓ такие организации, как Социальный фонд России;
- ✓ компании, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов (например, Федеральный закон «О Российском Фонде Прямых Инвестиций»⁶⁹, которым создано акционерное общество «Управляющая компания Российского Фонда Прямых Инвестиций»);
- ✓ кроме них, антикоррупционные требования распространяются ещё и на организации, создаваемые Правительством РФ или федеральными государственными органами для выполнения поставленных перед ними задач,

куда включены самые разнообразные акционерные общества, государственные учреждения, унитарные предприятия, иные разновидности организаций (например, ПАО «Аэрофлот», ПАО «Сбербанк» и многие другие).

Объединяющим началом для всего этого множества видов организаций выступает Федеральный закон «О противодействии коррупции», в котором прямо либо через бланкетные нормы задаются основы регулирования правового статуса работников организаций, включая и антикоррупционные стандарты, проверка соблюдения которых осуществляется органами прокуратуры.

Одним из направлений прокурорского надзора является проверка соблюдения требований о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Типичным нарушением здесь является представление неполных или недостоверных сведений об объектах собственности, транспортных средствах, о полученных доходах от иной оплачиваемой деятельности и продажи имущества.

⁶⁹ См.: Федеральный закон «О Российском Фонде Прямых Инвестиций» от 02.06.2016 N 154-ФЗ.

В целях минимизации такого рода инцидентов, подразделениями кадровой службы организаций проводится определённая работа по разъяснению соответствующих требований работникам, включенным в перечни. Тем не менее, довольно часто по справке можно встретить нарушения, которые могли быть устранены ещё на стадии её представления в кадровое подразделение.

Ещё одним часто встречающимся недостатком является непредставление сведений о доходах при наличии к тому оснований.

Пример. В ходе проверки в одном из подведомственных учреждений федерального государственного органа установлено, что обязанность представлять сведения о доходах в течение трех лет не исполнялась работниками контрактной службы при том, что в приказе ведомства, определяющем перечень лиц, обязанных представлять такие сведения, были названы работники, исполнение должностных которых предусматривает осуществление закупок. В организацию Генеральной прокуратурой Российской Федерации внесено представление об устранении нарушений закона.

С проверкой достоверности представляемых сведений о доходах тесно связан другой антикоррупционный механизм – обязывающий работников сообщать информацию о совершённых ими расходах.

Эта обязанность является одной из наиболее эффективных на сегодня антикоррупционных институтов и распространяется она на тех работников, кто включен в соответствующий перечень.

Ежегодно при представлении сведений о доходах, работник декларирует также и свои крупные расходы. В том случае, если работником эта обязанность не исполняется, то запускается специальная процедура – контроль расходов.

Согласно статье 4 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами является наличие достаточной информации о том, что работником в течение отчетного периода совершены сделки (сделка) по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты на общую сумму, превышающую общий доход должностного лица и его супруги (супруга), несовершеннолетних детей за три последних года, предшествующие году совершения сделок.

Другими словами, если работник или члены его семьи в течение года несут крупные затраты по приобретению ряда объектов гражданских прав, стоимость которых превышает 3-летний доход семьи работника, то в отношении него принимается решение об осуществлении контроля за расходами⁷⁰.

⁷⁰ Согласно статье 4 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами является наличие достаточной информации о том, что государственными служащими, работниками ряда организаций и другими лицами в течение отчетного периода

Например, в подведомственной организации в ходе прокурорской проверки установлено, что работник, состоящий в должности коммерческого директора, заключил договор уступки, в соответствии с которым он приобрел права требования на объект долевого строительства – квартиру в многоквартирном доме в г. Москве.

Сумма сделки по договору составила более 10 млн. рублей, что превышало общий доход семьи работника за три предшествующих года. При этом сведения об обязательствах застройщика по передаче квартиры работник скрыл, в разделе 2 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сведения о понесенных им расходах не отразил.

В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителю Федерального агентства по рыболовству направлена информация о необходимости провести контроль за расходами работника.

Непосредственно сам контроль за расходами представляет собой специальную процедуру, в рамках которой должны быть полно и всесторонне выяснены обстоятельства совершения работником сделки и получена информация о том, достаточно ли у него было законных доходов, чтобы приобрести тот или иной дорогостоящий объект. Для этого необходимо

получить подробные объяснения от работника, изучить имеющуюся первичную документацию, включая договоры купли-продажи, акты передачи имущества, платёжные документы. Если возникает необходимость, то для выяснения имущественного и финансового положения работника следует направить запросы в регистрирующие органы и кредитные организации.

Процедура контроля проводится либо самой организацией, либо федеральным ведомством, к структуре которого она относится. Все мероприятия выполняются, как правило, специалистами кадровых подразделений. Тем не менее, мы всегда ориентируем прокуроров на необходимость продолжать взаимодействовать с этими подразделениями в тех, случаях, когда контроль расходов проводится по нашей инициативе. Если в этом возникает необходимость, оказываем консультативную и любую другую помощь.

Мы исходим из того, что чем лучше будет собран материал в рамках контроля за расходами, тем более взвешенное и качественное решение будет

совершены сделки (сделка) по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты на общую сумму, превышающую общий доход должностного лица и его супруги (супруга), несовершеннолетних детей за три последних года, предшествующие году совершения сделок.

В случае, если в ходе осуществления контроля за расходами выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов данного лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации.

принято прокурором после получения материалов. Соответственно, и представителей организаций тоже прошу при возникновении каких-либо вопросов не стесняться обращаться в органы прокуратуры за разъяснением.

По окончании процедуры контроля, в том случае если работник не подтвердил законность происхождения денежных средств, которые он потратил на недвижимость или другую дорогостоящую покупку, материалы направляются прокурору, который изучает их и при наличии оснований предъявляет в суд иск об обращении данного имущества в доход государства.

Например, Московской городской военной прокуратурой был предъявлен иск к бывшему директору федерального автономного учреждения, который понёс многомиллионные расходы на покупку земельного участка, других объектов недвижимости и транспортных средств. Подтвердить законность происхождения денежных средств он не смог, в связи с чем по решению суда они данное имущество обращено в доход Российской Федерации.

Также традиционным является направление работы, связанное с применением института конфликта интересов, предусмотренного статьями 10 и 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ, который является одним из фундаментальных антикоррупционных стандартов в российском законодательстве.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение работником служебных обязанностей.

Формы его проявления многовариативны. Они могут выражаться в назначении руководителем на должности в организации близких лиц, определении им размера премии, решении или согласовании вопросов служебного характера в случае, когда в тот же процесс вовлечен его родственник. Одним из наиболее опасных с точки зрения потенциального вреда является ситуация конфликта в сфере закупок.

Например, в ходе проверки установлено, что директор Приморского филиала предприятия, подведомственного федеральному государственному органу, подписал договор на поставку этим предприятием рыбной продукции на сумму почти 5 млн. рублей коммерческой организации, в которой он же является генеральным директором. Кроме того, от имени двух сторон – филиала предприятия и коммерческой организации – им подписаны товарная накладная и акт приема-передачи продукции. Генеральной прокуратурой Российской Федерации руководителю федерального предприятия внесено представление.

Применение антикоррупционного законодательства, регулирующего правоотношения в сфере конфликта интересов, имеет свою специфику, и мы отмечаем некоторые трудности, возникающие в организациях при квалификации действий работников как совершенных в ситуации конфликта.

Не всегда принимается во внимание, что необходимым условием его возникновения является реализация должностных обязанностей. Выявление конфликта интересов в обязательном порядке предполагает изучение всех

аспектов деятельности проверяемого лица, сопоставления его служебных обязанностей, закреплённой компетенции и принимаемых решений в их взаимосвязи.

В частности, для квалификации ситуации в качестве конфликта интересов недостаточно констатировать одновременное замещение в одной и той же компании должностей близкими родственниками, даже если один из них занимает руководящую должность.

Только в том случае, если один из них осуществляет в отношении другого служебные полномочия и это связано с личной заинтересованностью, то есть возможностью получения дохода, можно говорить о конфликте интересов.

Например, в ходе прокурорской проверки установлено, что директор федерального государственного бюджетного учреждения принял на работу по трудовому договору на должность ведущего инженера своего сына и определил ему режим работы, отличный от установленного правилами внутреннего трудового распорядка, позволяющий исполнять свои служебные обязанности за пределами установленной продолжительности рабочего дня. При этом должность, занятая сыном, была введена накануне его трудоустройства в учреждение. По данному факту в Федеральную службу внесено представление.

Завершая выступление, хочу отметить, что мною сегодня освещены часто встречающиеся или типичные нарушения антикоррупционных стандартов. Полный их список, разумеется, несколько шире.

Тем не менее правильное применение законодательства о противодействии коррупции в этой части будет способствовать повышению эффективности профилактической работы.

* * *

М.Ф. Мусаелян

Ведущий методолог службы
антикоррупционной работы
Дирекции безопасности и
антикоррупционной работы
акционерного общества
«Федеральная корпорация по
развитию малого и среднего
предпринимательства»,
кандидат юридических наук,
МВА

**Организация антикоррупционной работы в акционерном обществе
«Федеральная корпорация по развитию малого и среднего
предпринимательства»**

Антикоррупционная работа в акционерном обществе «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее –

Корпорация) ведется с 2016 г. усилиями службы антикоррупционной работы Дирекции безопасности и антикоррупционной работы (штатная численность службы – 2 работника). С 2018 г. создана система противодействия коррупции в Корпорации и ее дочерних обществах на основе единых антикоррупционных стандартов.

За это время в Корпорации разработана нормативная база в сфере противодействия коррупции, которая включает более **30** внутренних документов. Указанные внутренние документы, а также информация об антикоррупционной деятельности Корпорации размещены в разделе «Противодействие коррупции» на официальном сайте Корпорации.

К числу таких внутренних документов относится План противодействия коррупции в акционерном обществе «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» на 2021-2024 годы, утвержденный приказом Корпорации от 08.10.2021 № 207, который содержит **21** основное антикоррупционное мероприятие. В рамках доклада мы обсудим некоторые основные мероприятия.

➤ **Проведение антикоррупционной экспертизы проектов внутренних и иных документов Корпорации**

С 2016 г. в Корпорации проводится антикоррупционная экспертиза проектов внутренних и иных документов в целях выявления и устранения в них коррупциогенных факторов. Антикоррупционной экспертизе подлежат проекты внутренних и иных документов, утверждаемые приказом Корпорации, Правлением, Советом директоров, Общим собранием акционеров, проекты соглашений, меморандумов, договоров (в том числе заключаемых по результатам закупочной деятельности), а также проекты изменений в указанные документы.

В 2021 г. проведена антикоррупционная экспертиза **11501** проекта внутренних и иных документов Корпорации (выявлено и устранено **398** коррупциогенных факторов), в 2022 г. – **9676** проектов внутренних и иных документов Корпорации (выявлено и устранено **438** коррупциогенных факторов), в первом полугодии 2023 г. – **2029** проектов внутренних и иных документов Корпорации (выявлено и устранено **119** коррупциогенных факторов).

➤ **Декларирование сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера**

Работники Корпорации, включенные в соответствующий Перечень должностей, ежегодно в срок до 30 апреля представляют сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – справки о доходах).

В 2022 г. за отчетный 2021 г. **283** работниками Корпорации представлено **635** справок о доходах (в том числе членов их семей), в 2023 г. за отчетный 2022 г. – **280** работниками Корпорации представлено **636** справок о доходах (в

том числе членов их семей). Справка о доходах Генерального директора Корпорации в соответствии с требованиями антикоррупционного законодательства Российской Федерации представляется в соответствующий департамент Аппарата Правительства Российской Федерации. В 2023 г. Корпорация была включена в перечень организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 613, в связи с чем обязанность представления справок о доходах в соответствующий департамент Аппарата Правительства Российской Федерации распространяется также на заместителей Генерального директора и главного бухгалтера Корпорации.

Сведения о доходах работников Корпорации и членов их семей размещаются на официальном сайте Корпорации в соответствии с требованиями антикоррупционного законодательства Российской Федерации. В 2023 г. за отчетный 2022 г. соответствующие сведения не были размещены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29.12.2022 № 968 «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции».

Справки о доходах представляются также претендентами, поступающими на работу в Корпорацию на должности, включенные в Перечень должностей. В 2022 г. было принято **147** справок о доходах от **71** претендента, в первом полугодии 2023 г. – **77** справок о доходах от **36** претендентов.

➤ **Управление конфликтом интересов**

В целях соблюдения требований антикоррупционного законодательства Российской Федерации в Корпорации проводятся мероприятия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов:

1. С лицами, впервые принятыми на работу в Корпорацию на должности, включенные в Перечень должностей, проводится **обязательный вводный инструктаж по вопросам противодействия коррупции**, который включает также **собеседование** по вопросам предотвращения и урегулирования конфликта интересов. В 2022 г. такие инструктажи были проведены с **71** работником Корпорации, в первом полугодии 2023 г. – с **36** работниками Корпорации.

Принятым на работу в Корпорацию работникам по корпоративной электронной почте для ознакомления направляются методические материалы по вопросам противодействия коррупции, в том числе обзоры практики правоприменения в сфере конфликта интересов (**6 обзоров**).

2. Организована работа по приему **уведомлений о возникновении личной заинтересованности** при исполнении трудовых обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

3. Ежегодно работниками представляются **декларации конфликта интересов**. В 2022 г. было представлено **86**, в 2023 г. – **83** декларации конфликта интересов.

4. На постоянной основе функционирует **Комиссия** по противодействию коррупции, соблюдению требований к деловому поведению работников и урегулированию конфликта интересов. На официальном сайте Корпорации в разделе «Противодействие коррупции» размещается соответствующая информация о ее деятельности.

5. Приняты меры по противодействию коррупции в сфере дарения/получения подарков, в связи чем функционирует **Комиссия** по поступлению, оценке и выбытию подарков, полученных работниками в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Работники Корпорации уведомлены о запрете на получение в связи с исполнением должностных обязанностей каких-либо вознаграждений от физических и юридических лиц и необходимости сообщения о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями.

6. В целях противодействия коррупции, в том числе предотвращения ситуаций конфликта интересов, при заключении договоров (соглашений, контрактов) Корпорация предлагает своим контрагентам включить в них **антикоррупционную оговорку**.

7. Ежемесячно проводится **мониторинг** публикаций и сообщений в СМИ о возможных фактах коррупции в Корпорации и нарушения работниками Корпорации требований антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

➤ **Оценка коррупционных рисков**

Целью выявления и оценки коррупционных рисков в деятельности Корпорации является определение конкретных **областей деятельности (бизнес-процессов) и должностей** Корпорации, в связи с которыми наиболее высока вероятность совершения коррупционных правонарушений.

В Корпорации указанная работа проводится ежегодно.

По итогам проведенного в 2022 г. анализа областей деятельности (бизнес-процессов) Корпорации был утвержден перечень из **85** коррупционно опасных областей деятельности (бизнес-процессов) Корпорации (для сравнения – в 2021 г. их было **79**).

К основным возможным **коррупционным правонарушениям** в деятельности (бизнес-процессах) Корпорации и ее работников, в частности, отнесены: конфликт интересов; злоупотребление полномочиями; неправомерное получение подарков/вознаграждений; необоснованное принятие решений.

При этом Корпорацией приняты меры по **минимизации указанных рисков** в соответствующих областях деятельности (бизнес-процессах), в частности: регламентированы процедуры, сроки, полномочия лиц при принятии тех или иных решений; определены критерии принятия решений органами управления и должностными лицами Корпорации; разграничены обязанности, полномочия и ответственность структурных подразделений; минимизирована необходимость личного взаимодействия (общения) работников Корпорации с

субъектами МСП; при принятии решений проводится комплексная экспертиза (правовая, антикоррупционная, финансовая, экономическая, анализ рисков и т. п.); установлена многоуровневая система принятия решений (рабочий, совещательный, коллегиальный орган, Правление, Совет директоров).

Должности всех работников, участвующих в коррупционно опасных областях деятельности (бизнес-процессах) Корпорации, включены в соответствующий Перечень должностей. Указанные работники ежегодно представляют справки о доходах.

➤ **Антикоррупционное просвещение работников Корпорации, информирование по вопросам противодействия коррупции**

В целях первичного ознакомления работников с ограничениями, запретами, обязанностями в сфере противодействия коррупции и требованиями к деловому поведению при приеме на работу в Корпорацию каждым работником подписывается **обязательство по соблюдению Антикоррупционной политики акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства»**, утвержденной решением Совета директоров Корпорации от 03.02.2016 (протокол № 6), а также с таким работником проводится **обязательный вводный инструктаж по вопросам противодействия коррупции** (в 2022 г. такая работа проведена с 71 работником, в первом полугодии 2023 г. – с 36 работниками).

В целях информирования работников об антикоррупционных стандартах, действующих в Корпорации:

– при приеме на работу работники знакомятся с действующими внутренними документами Корпорации в сфере противодействия коррупции, а также с ограничениями, запретами и обязанностями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» (подписывается 2 листа ознакомления);

– в течение года работники знакомятся с принятыми новыми внутренними документами Корпорации в сфере противодействия коррупции (подписывается лист ознакомления);

– в конце года проводится ежегодное ознакомление работников с внутренними документами Корпорации в сфере противодействия коррупции (подписывается лист ознакомления).

В Корпорации в очной и заочной форме проводятся ежегодные **тренинги** в сфере противодействия коррупции, а также **индивидуальные консультации и разъяснительные (профилактические) беседы** с работниками Корпорации (в 2021 г. проведено 12, в 2022 г. – 14, в первом полугодии 2023 г. – 6 индивидуальных консультаций).

На постоянной основе в Корпорации ведется работа по разработке **методических материалов** в сфере противодействия коррупции.

➤ **Работа с обращениями граждан и организаций о фактах коррупции**

В Корпорации создана и функционирует **«горячая линия»** по вопросам противодействия коррупции, которая предназначена для приема и рассмотрения обращений граждан и организаций о фактах коррупции со стороны работников Корпорации, несоблюдения и неисполнения работниками Корпорации ограничений, запретов и обязанностей в сфере противодействия коррупции.

«Горячая линия» функционирует круглосуточно в автоматическом режиме и оснащена системой записи обращений (функция «автоответчик»).

Обращения граждан и организаций по вышеуказанным вопросам могут быть также направлены в Корпорацию в электронном виде через раздел «Обратная связь для сообщений о фактах коррупции» официального сайта Корпорации или на официальный электронный адрес Корпорации: info@corpmsp.ru.

В 2021 г. по «горячей линии» по вопросам противодействия коррупции в Корпорацию поступило **12** обращений, в 2022 г. – **9** обращений, в первом полугодии 2023 г. – **3** обращения граждан. Указанные обращения не содержали информации о коррупционных правонарушениях, допущенных работниками Корпорации, и представляли собой жалобы на действия (в том числе коррупционные) третьих лиц (в том числе должностных).

В случае если обращение содержало информацию о возможном совершении преступления (преступлений) со стороны третьих лиц, такая информация перенаправлялась в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и в соответствующие правоохранительные органы.

➤ **Антикоррупционный рейтинг российского бизнеса**

В заключение хотелось бы отметить, что в 2022 г. Корпорация приняла участие в Антикоррупционном рейтинге российского бизнеса в очной форме. Это рейтинг компаний с эффективной антикоррупционной политикой, ежегодно проводимый Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП). В Рейтинге приняло участие **66** крупнейших компаний Российской Федерации, в ходе которого система управления противодействием коррупции Корпорации экспертами РСПП была комплексно оценена по **37 критериям** Рейтинга и согласно международному стандарту ISO 37001:2016 «Системы управления противодействием коррупции – Требования и рекомендации по применению».

По итогам участия в Рейтинге рассчитанный удельный показатель соответствия деятельности Корпорации указанному международному стандарту составил **96,28 %** и Корпорации был присвоен наивысший **Класс Рейтинга A1** (компания с максимально высоким уровнем противодействия коррупции), о чем Корпорации было выдано **Свидетельство РСПП**.

В 2023 г. Корпорация также приняла участие в Антикоррупционном рейтинге российского бизнеса в очной форме (приняла участие **71** крупнейшая компания Российской Федерации, комплексная оценка проводилась по **30 критериям** Рейтинга), по итогам которой Корпорации был присвоен **Класс Рейтинга ААА** (организация с очень высоким уровнем противодействия коррупции), о чем Корпорации также было выдано **Свидетельство РСПП**.

* * *

К.В. Савинова
Директор Специального управления
по профилактике коррупционных и
иных правонарушений
Государственной корпорации
развития «ВЭБ.РФ»

**Практика использования информационных систем в целях выявления
конфликта интересов и соблюдения иных антикоррупционных запретов,
ограничений и обязанностей**

Тема конфликта интересов и способов/механизмов по его выявлению как профилактика коррупционных преступлений в последние годы является одной из наиболее важных в государственном масштабе.

Повышению эффективности мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов посвящен целый подраздел Национального плана противодействия коррупции на 2021-2024 гг., предусматривающий помимо

прочего необходимость расширения круга лиц, несущих ответственность за принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, включение в перечень граждан и юридических лиц, с которыми может быть связана личная заинтересованность лица, на которое возложена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, бывшего супруга (бывшей супруги) этого лица, юридических лиц, в которых это лицо занимало руководящие должности, учредителем или контролирующим лицом которых это лицо являлось, в интересах которых это лицо выполняло работы (которым оказывало услуги) на условиях гражданско-правовых договоров.

Необходимость расширения круга лиц, с которыми может быть связана личная заинтересованность должностного лица, обусловлена текущей практикой. Так, например, в 2023 г. при проведении проверки соблюдения требований к служебному поведению мы столкнулись с личной заинтересованностью должностного лица с родной сестрой бывшей супруги. И в ходе проведения проверочных мероприятий мы доказывали наличие иных близких отношений между должностным лицом и родственницей его бывшей супруги.

Одним из инструментов выявления конфликта интересов является его декларирование, то есть самостоятельное уведомление должностным лицом в соответствии с установленным федеральным законодательством порядком (Указ Президента РФ № 650 от 22.12.2015) о наличии у него личной заинтересованности, которая ведет или может привести к конфликту интересов.

Вместе с тем, как мы видим из практики не во всех случаях работник желает декларировать конфликт интересов либо не расценивает ту или иную ситуацию как конфликт интересов.

Безусловно, что декларирование путем подачи уведомления о наличии личной заинтересованности не является единственным способом выявления конфликта интересов.

Конфликт интересов также может быть выявлен посредством анализа данных, содержащихся в различных источниках информации, в том числе с помощью информационных систем.

Всю совокупность источников информации для выявления конфликта интересов можно разделить на 3 большие группы:

1. Сведения, предоставляемые о себе работником. Данную категорию сведений можно разделить на две части:

- информация, представляемая кандидатами на должность,
- информация, представляемая работниками.

В частности, информацию о возможном конфликте интересов, можно получить в ходе анализа сведений, содержащихся в предоставляемых справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Анализ сведений о доходах осуществляется в целях выявления организаций и лиц, в отношении которых должностное лицо реализовывало, реализует или может реализовать свои полномочия.

В этой связи анализируются:

- сведения об иной работе и о полученном доходе,
- сведения о местах работы супруга/супруги работника,
- сведения об участии супруга/супруги в коммерческих организациях,
- сведения о владении ценными бумагами организаций,
- сведения об обязательствах имущественного характера должностного лица и членов его семьи.

Помимо, анализа справок о доходах для выявления признаков конфликта интересов и соблюдения других антикоррупционных стандартов, мы также анализируем содержание кадровых анкет, которые заполняют кандидаты при поступлении на работу, в которых содержится разработанный нами подраздел, где претенденты на должность указывают сведения обо всех родственниках, свойственниках (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), а также иных лицах, связанных родственными или свойственными отношениями (дяди, тети, племянники, дедушки, бабушки, внуки и др.), местах их работы, указываются сведения об организациях, учредителями, участниками, руководителями или работниками которых являются указанные лица, сведения о родственниках и свойственниках кандидата и иных лицах, работающих в ВЭБ.РФ, его дочерних организациях и иных организациях, связанных с ВЭБ.РФ в своей деятельности.

Кандидаты на должность также заполняют опросный лист, все вопросы которого направлены на выявление конфликта интересов.

2. Сведения, содержащиеся в государственных и негосударственных базах данных.

К государственным базам данных, которые используются нами для выявления признаков конфликта интересов, относятся сведения из официальных сайтов Федеральной налоговой службы (так, например сервис nalog.ru предоставляет обширную информацию как по физическим, так и по юридическим лицам), Росреестра, Федеральной службы судебных приставов (информация об исполнительных листах в отношении физических и юридических лиц), сайты судов общей юрисдикции и арбитражных судов, сведения из реестра уволенных в связи с утратой доверия, из реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ и т.д.

Так, например, анализ действующей судебной практики показывает, что суды при обжаловании решений об увольнении в связи с утратой доверия и привлечении к иным видам дисциплинарной ответственности (выговор/строгий выговор, замечание) встают на сторону работодателя, оставляя в силе принятое решение.

Основной причиной отмены наложенных дисциплинарных взысканий являются процедурные нарушения, допущенные сотрудниками антикоррупционных служб при проведении проверки и при привлечении к ответственности:

- при наложении взыскания не были учтены характер и тяжесть проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства и т.д.,

- взыскание наложено в отсутствие доклада о результатах проверки,
- должностное лицо не ознакомлено с результатами проверки,
- от работника не затребовано объяснение,
- увольнение произведено во время отпуска и др.

Список существующих на рынке инструментов автоматизации по выявлению в том числе конфликта интересов негосударственных информационных систем в настоящее время достаточно обширен и разнообразен. Так, например, это знакомые всем и одни из самых популярных сервисов - СПАРК, Контур Фокус, Крединформ и многие другие.

Эти сервисы представляют бизнес-информацию о компаниях, на основе которой можно сделать вывод об аффилированности тех или иных субъектов или объектов проверки. Некоторые из этих сервисов дают возможность выстраивать связи в автоматизированном режиме, как основной элемент выявления признака конфликта интересов.

В частности, в СПАРКе, который используется непосредственно нашим подразделением Специальным управлением по профилактике коррупционных и иных правонарушений ВЭБ.РФ, есть конкретный сервис, который позволяет выстраивать связь любого физического лица с любым объектом, на основе бизнес-реестра.

3. Сведения, содержащиеся в средствах массовой информации, социальных сетях и других открытых источниках сети Интернет.

Несколько лет назад наше антикоррупционное подразделение при проведении анализа сведений в целях выявления соблюдения работниками ВЭБ.РФ, численность которых составляет около 2000 человек, более половины из которых декларируют свои сведения о доходах, действующих антикоррупционных стандартов столкнулось с острой нехваткой наших ресурсов по проведению качественного анализа.

В связи с чем в 2018 году в целях автоматизации нашей работы по осуществлению первичного анализа сведений нашим подразделением с привлечением стороннего разработчика была разработана и введена в действие комплексная автоматизированная система, предназначенная для автоматизации деятельности по соблюдению законодательства о противодействии коррупции – ИС «Антикоррупция».

Целью создания Системы являлся сбор, обработка, хранение и первичный анализ сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных работниками ВЭБ.РФ, а также данных из внешних и внутренних источников на предмет выявления фактов несоблюдения антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей, в том числе признаков недостоверности и неполноты представленных работниками сведений и личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

Данная программа помимо загружаемых справок о доходах, сравнительный анализ которых возможно проводить за любой период, также получает сведения по списку всех работников ВЭБ.РФ (ФИО, ИНН, замещаемая должность, паспортные данные, предыдущие места работы), а также имеющиеся сведения о родственниках из комплексной автоматизированной HR-системы ВЭБ.РФ «Босс-Кадровик», данные которой ежедневно обновляются.

С целью выявления признаков конфликта интересов ИС «Антикоррупция» также интегрирована с информационной системой СПАРК и программой, содержащей сведения о контрагентах ВЭБ.РФ.

Функции программы ИС «Антикоррупция» позволяют произвести как первичный массовый анализ загруженных в программу сведений, то есть по всем работникам, так и индивидуально по любому из декларируемых лиц, а также сформировать отчеты по выбранным параметрам.

С помощью возможностей программы мы можем формировать различного вида отчеты:

- отчет по декларантам, получающим иной доход помимо основного,
- отчет по декларантам и их родственникам, заполнившим раздел о расходах,
- отчет по декларантам и их родственникам, у которых есть иностранная недвижимость, иностранные счета, иностранные ценные бумаги,
- отчет по декларантам и их родственникам, у которых есть обязательства финансового характера,
- отчет по соблюдению работниками ВЭБ.РФ, включенными в список инсайдеров, ограничений и требований, связанных с приобретением и использованием финансовых инструментов и другие отчеты.

По результатам автоматического анализа в карточках декларантов на рабочем экране программы будут заполнены отчеты:

- «Выявленные признаки недостоверности и неполноты представленных сведений»,
- «Выявленные признаки нарушений запретов и ограничений, установленных для работников ВЭБ.РФ»,
- «Выявленные признаки подчиненности/подконтрольности»,
- «Выявленные признаки конфликта интересов».

В настоящее время с целью расширения возможностей по применению наша программа модернизируется, предполагается помимо вышеперечисленного с целью выявления конфликта интересов и соблюдения иных антикоррупционных стандартов загружать туда должностные инструкции работников, внутренние распорядительные документы, наделяющие работников в каждом подразделении особыми полномочиями ответственных по направлениям деятельности: закупки, операционные риски и т.д., сведения об участии работников ВЭБ.РФ в органах управления и контроля коммерческими организациями, согласие на участие которых получено высшим органом управления ВЭБ.РФ и т.д.

В условиях новой цифровой реальности отсутствие или ограничение в возможности использования таких информационных систем делает работу малоэффективной. Безусловно, что информационные системы определяют критические точки, на которые следует обратить внимание, а дальнейшая работа уже ведется сотрудниками соответствующих подразделений по закреплению установленных обстоятельств с конечным выводом о наличии/отсутствии каких-либо нарушений со стороны работников.

* * *

А.С. Аношина
Член совета Торгово-
Промышленной Палаты по
антикоррупционному
комплаенсу и деловой этике

Профилактика коррупции. Задачи и методы нового времени.

Последнее десятилетие активное развитие антикоррупционного регулирования сопровождалось становлением комплаенса как системы контроля корпоративных рисков. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" определил ключевые меры по профилактике коррупции на государственном и корпоративном уровне, а также регламентировал процедуры декларирования доходов и трудоустройства для государственных служащих. С принятием Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ качественно изменились требования к проведению

закупок для государственных и муниципальных нужд⁷¹. В 2014 году Министерством труда были выпущены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, определяющие подходы и методы по внедрению системы внутреннего контроля коррупционных рисков в организациях⁷².

На корпоративном уровне внедрение антикоррупционного комплаенса, тем не менее, реализуется сегодня в основном представителями крупного бизнеса, о чем свидетельствует как Антикоррупционный рейтинг РСПП⁷³, так и Обзор лучших практик противодействия коррупции ТПП РФ⁷⁴. Этому есть закономерные предпосылки, такие как:

1. Мотивация. Крупный бизнес стремился на глобальный рынок, который в свою очередь требовал соответствия условиям, в числе которых: а) внимание к репутации; б) приверженность международным стандартам корпоративного управления. Потеря репутации может привести к потере бизнеса на глобальном рынке. Надежность системы внутреннего контроля, наоборот, улучшает деловое партнерство, расширяет доступ на внешние рынки сбыта и позитивно влияет на капитализацию, что особенно важно для публичных компаний. Система рейтингов и публичной отчетности являются маркерами соответствия высоким стандартам бизнес-практик.

2. Риски. Опираясь на международных рынках, крупный бизнес несет повышенную ответственность, поскольку на него распространяется не только национальное регулирование, но и законодательство тех юрисдикций, с которыми связана его деятельность. Как многим известно, FCRA⁷⁵ или UKBA⁷⁶, например, могут применяться к любому иностранному лицу за нарушения в сфере коррупции, совершенные за рубежом. Бизнес был впечатлен примерами, когда иностранная компания, имеющая активы в США или осуществляющая листинг в американской юрисдикции или даже просто использующая американскую платежную систему, совершая сделки в долларах, попадала под расследование американского регулятора. Сотни миллионов штрафов, не считая издержек на процедуры урегулирования, а также перспектива установления внешнего контроля над бизнесом привлеченного к ответственности лица являлись, пожалуй, главным фактором внедрения антикоррупционного комплаенса в организациях.

⁷¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

⁷² <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0>

⁷³ <https://rspp.ru/simplepage/against-corruption/>

⁷⁴ https://t.mos.ru/common/upload/docs2/anticorruption/Обзор_ТПП_РФ_о_лучших_практиках_российских_компаний_в_области.pdf

⁷⁵ The Foreign Corrupt Practices Act of 1977, as amended, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq. <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

⁷⁶ The Bribery Act 2010 received Royal Assent on 8 April 2010. A full copy of the Act and its Explanatory Notes can be accessed at: www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100023_en_1
<https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

3. Наличие ресурса. Антикоррупционный комплаенс требует не просто формального принятия внутренних политик и регламентов, но и их фактического внедрения и действия. Разработка нормативного регулирования, внедрение процедур контроля, автоматизация процессов, обеспечение мониторинга и отчетности – это немалые затраты как на постоянно действующий штат, так и на поддержание работоспособности системы. Повышенные риски ответственности делают эти затраты оправданными для стейкхолдеров больших, как правило, транснациональных корпораций. Желание распространить антикоррупционный комплаенс на малое и среднее предпринимательство должно быть обеспечено поиском решений, приемлемых для организаций, не обладающих достаточным ресурсом. Необходимо обеспечить разумное соотношение применимых методов комплаенса со степенью возможных коррупционных рисков.

4. Правовая определенность. Крупный бизнес, в отличие от малого и среднего, имеет не только ресурсы на внедрение антикоррупционного регулирования, но и четкое понимание стандартов контрольной системы, которая должна обеспечивать достаточный уровень надежности. Модели COSO, COSO ERM, Международные стандарты ISO 37001 «Антикоррупционные системы менеджмента»⁷⁷ и ISO 37301 «Система комплаенс менеджмента»⁷⁸ подробно определяют набор и содержание компонентов комплаенс-системы, как и на достижение каких целей они

должны работать. Однако высокий уровень международных стандартов не используется на уровне МСП, поскольку затраты на их внедрение превышают ожидания по рискам. Проблема усугубляется недостаточно четкой регламентацией требований и процедур противодействия коррупции для организаций в российском правовом поле. Большой шаг в этом направлении был сделан с принятием статьи 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и упомянутых выше Методических рекомендаций Минтруда, однако и они требуют сегодня большей конкретизации, о чем подробнее мы поговорим ниже.

Важно отметить, что даже вышеперечисленные факторы, ранее обеспечивающие потребность в комплаенсе, сегодня во-многом утратили актуальность. Масштабные геополитические изменения кардинально изменили среду, в которой до 2022 года привык оперировать капитал. Кризис глобализации, разрыв деловых связей, нарушения цепочек поставок, дискредитация основных финансовых центров, дедолларизация, недоступность международных рейтингов – все это заставляет произвести переоценку целей задач и методов систем внутреннего контроля.

⁷⁷ <https://www.iso.org/ru/iso-37001-anti-bribery-management.html>

⁷⁸ <https://www.iso.org/ru/standard/75080.html>

Так, например, риски потери западных рынков уже реализованы и отработаны российским бизнесом. При этом сам рынок перестал быть глобальным и переориентируется на страны Азии, Африки, Южной Америки с расчетами в национальных валютах. В результате ранее применимые стандарты и рейтинги теряют свою актуальность, а экстерриториальность ФСРА или УКВА сужается. Таким образом, главные стимулы – кнут в виде повышенных рисков ответственности и пряник в виде доступа к западному рынку сегодня становятся нерелевантны.

Необходимы новые ориентиры, цели и подходы к выстраиванию комплаенса, как внутреннего, так и на международном уровне. Пробуя анализировать перспективу системы антикоррупционного контроля сквозь призму новых вызовов и задач, хотелось бы выделить ряд ключевых направлений.

Пункт 1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве мер по профилактике коррупции указывает на формирование нетерпимости к коррупционному поведению, однако не раскрывает сами меры, как и инструменты, или процедуры их реализации. При этом формирование среды – это самая важная и ключевая задача, обеспечивающая целостность системы.

Среда, способствующая добросовестному поведению, формируется комплексными методами воздействия. Это и четкость законодательного регулирования, и корректность правоприменения, и неотвратимость ответственности, и открытость процессов, и высокий уровень взаимодействия субъектов правоотношений. Все это важные методы воздействия, определяющие *поведение* общества. Но этого недостаточно, самое важное – ***сформировать сознание и культуру***, в которой коррупция является действительно нетерпимой. И если с правилами поведения ведется постоянная работа и на законодательном уровне, и на практике, то недостаточное внимание к формированию суверенного сознания и культуры является очевидным. В отсутствии суверенной идеологии, бизнес стимулировался на приверженность глобальным стандартам этики, включая принципы позитивной дискриминации и разнообразия.

Однако разлом случился, процессы трансформации мироустройства происходят в моменте, и они меняют подходы к корпоративному управлению. Прежде всего это касается сферы ***формирования ценностей*** общества, государства, бизнеса, личности. Сфера противодействия коррупции не может быть эффективна в ценностно негативной среде или в среде ценностного нигилизма.

Коррупция – следствие абсолютного приоритета материальных интересов и безразличия к репутации. Следовательно, основой добросовестного поведения могут служить цели и ценности высокого порядка: ценности достижений, созидания, развития, служения обществу, справедливости. Среде, где приоритетом является общее благо, а не частный интерес, коррупция не свойственна, она бы противоречила ей.

Огромным прорывом в формировании нравственно-культурной среды стал Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 "Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей". В нем в качестве нравственных ориентиров, обеспечивающих стратегическое развитие общества и государства, обозначены такие как: достоинство, гражданственность, служение Отечеству, высокие нравственные идеалы, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, справедливость, коллективизм.

Но дальше возникает необходимость укоренения, или настройки системы правоотношений на ценностно ориентированный вектор развития, то есть построения на данном фундаменте самого здания. И вот здесь у комплаенса есть и опыт, и механизмы.

Система – это комплекс мер, служащих достижению целей, распределенных по всем уровням управления. Соответственно, необходимо определить эти цели, меры и способы распределения. В основных моделях корпоративного контроля целями, как правило, являются: стратегическое развитие, эффективность операций, соблюдение законодательства, достоверность отчетности. На достижение этих целей работают меры нормативного регулирования, контрольных процедур, оценки и управления риском, выстроенные системы коммуникаций, мониторинга и отчетности. Все эти меры распределены по уровням управления: от коллегиальных органов до конечных исполнителей на местах. И такая система показала свою эффективность, независимо от сферы регулирования, в которой она применяется. Она же обеспечивает выстраивание антикоррупционного контроля в организациях.

Но остается вопрос, где в системе должно быть место ценностям? Как правило, организации выстраивают этический комплаенс, ориентированный на ценности, которые каждая конкретная компания определяет для себя локальными нормативными актами. При этом этика, как система ценностей, не может быть выделена строго в отдельную область, поскольку, по сути, является основой многих бизнес-процессов компаний. Противодействие коррупции, корпоративная социальная ответственность, корпоративное управление, да и в целом эффективность операций, стратегическое развитие должны быть неотъемлемо ориентированы на высокие цели и ценности, заложенные в основу бизнеса. С этой точки зрения, этические основы должны стать не отдельной сферой регулирования, а быть камертоном для всех бизнес-процессов субъекта правоотношений. В связи с этим, самым верным подходом к формированию культурно-нравственных основ бизнеса представляется включение этических ценностей в самостоятельную базовую цель системы внутреннего контроля, наряду с соответствием законодательству. В этом случае ориентир будет явен, и система выстроится на его соответствие, обеспечивая ее надежность и добросовестность даже там, где не работают ориентиры законодательства, стратегического развития и эффективности операций.

Представим ситуацию, когда сотрудник знает, что его начальник лоббирует интересы конкретного поставщика с более быстрым выходом на сделку, но с более сомнительным качеством продукции. Скорее всего, это связано с тем, что закрытие сделки приведет к повышенной премии в данном квартале, но такое решение может привести к дефектам на этапе производства. С точки зрения законодательства, здесь нарушений нет, но выбор в пользу приоритета общего блага над частным интересом может обеспечить только ценностная ориентация на созидание.

В гражданском законодательстве есть такое понятие, как аналогия права. Оно подразумевает, что при отсутствии законодательного регулирования права и обязанности сторон определяются исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства, а также **требований добросовестности, разумности и справедливости**⁷⁹. Однако в правоприменении чаще встретишь поиск аналогии закона и попытки подвести под определенные решения какую угодно норму права, но не требование разумности, добросовестности и справедливости. А вместе с тем недаром Платон выстраивал идеальное Государство по оси справедливости.

В сфере противодействия коррупции приоритет высших ценностей особенно важен, без него любое требование будет бременем, а не внутренней потребностью. Именно ориентир на добросовестность, разумность и справедливость должен стать фундаментальной основой, обеспечивающей высокий уровень нетерпимости к коррупции. В связи с этим представляется, что такая аналогия этики должна на законодательном уровне определить место нравственным ценностям в целях системы внутреннего контроля. В частности,

пункт 1 статьи 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" может быть изложен следующим образом: организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, не допускать составления неофициальной отчетности и поддельных документов, обеспечивать соблюдение применимого законодательства, а также следовать нормам этики делового поведения, отвечающим требованиям добросовестности, разумности и справедливости и системе духовно-нравственных ценностей, установленных действующим законодательством Российской Федерации.

Наличие этики и ценностных ориентиров в основе правового регулирования помогает решить и главную проблему правоприменения – вольного толкования законодательства и подстраивания закона под узко ориентированный или корыстный интерес. Безусловно, четкость и ясность нормативных требований играет огромную роль в недопущении злоупотребления правом, однако невозможно все уместить в закон, в нем часто можно найти лазейки для превышения полномочий или неисполнения

⁷⁹ П.2 ст.6 Гражданского кодекса Российской Федерации.

обязанностей. Обязанность следования основным нравственным началам, закрепленная в законе, способна заполнить этот пробел нормативного регулирования. В свою очередь, усиление неотвратимости ответственности за халатность или превышение полномочий, в том числе с оценкой соответствия конкретных действий этическим ценностям, способствовали бы качественным изменениям в эффективности правоприменения.

От установления ценностных основ, обеспечивающих культуру нравственного сознания, можно переходить к совершенствованию нормативных требований, способствующих более четкому и ясному определению прав и обязанностей субъектов правоотношений. В частности, в сфере противодействия коррупции необходимо выработать четкие критерии и перечни мер, которые должны быть приняты организацией при выстраивании системы внутреннего контроля. При этом такие меры должны учитывать ресурсы и риски, возникающие у различных по виду и масштабу деятельности организаций.

В настоящее время в рамках Совета по развитию антикоррупционного комплаенса и деловой этики ТПП РФ проводится работа по внесению поправок в статью 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Данные поправки предлагают установить минимальный набор обязательных требований к организациям по антикоррупционному контролю, а также дополнительные меры, внедрение которых способны и должны обеспечивать компании, превосходящие по масштабу малый и средний бизнес. Минимальные требования предполагают назначение должностного лица, осуществляющего полномочия по разработке и внедрению мер профилактики коррупции, обеспечение сотрудничества с государственными органами и принятие локальных нормативных актов, регламентирующих вопросы этики, антикоррупционного регулирования, работу каналов обратной связи и коммуникации. При этом организации должны быть обеспечены нормативной поддержкой и возможностью использовать типовые формы локальных нормативных актов, которые должны быть разработаны и утверждены Министерством труда РФ.

Дополнительные меры касаются крупного бизнеса и соответствуют лучшим практикам комплаенс систем. В частности, они включают оценку рисков, внедрение контрольных процедур, обеспечения информирования и консультирования сотрудников, мониторинг и отчетность о результатах работы системы.

При этом остается не урегулированным вопрос стимулирования принятия данных мер. Текущее законодательство не предусматривает ни ответственности организаций за отсутствие системы контроля, ни преференций за ее внедрение. Вместе с тем, статья 19.28 КоАП РФ содержит внушительные штрафы для юридического лица за выявленные факты коррупции, независимо от финансового состояния субъекта. Представляется справедливым, если данная ответственность содержала бы смягчающие обстоятельства для юридических лиц, реализовавших меры по профилактике коррупции в сочетании с

повышенной ответственностью тех организаций, в которых эти меры, наоборот, приняты не были.

Резюмируя изложенное, хочется отметить, что сегодня противодействие коррупции становится важной стратегической задачей для всего общества, контроль здесь необходимо совершенствовать максимально быстро и эффективно, и он неизбежно будет усиливаться, этого требует время и его вызовы. Безусловно, нужно создавать новые институты в евразийском пространстве, обеспечивающие межгосударственное взаимодействие, систему рейтингов и стандартов антикоррупционного регулирования, совершенствовать внутреннее законодательство, но главное во всем этом – поставить высокие ценностные ориентиры во главу угла, сформировать культуру нравственности, ответственности и добросовестности. Карамзин говорил: «Государству для его безопасности необходимо не только физическое, но и нравственное могущество». Обеспечить это могущество – здоровая амбиция здорового общества.

* * *

А.Д. Горелов

Прокурор отдела по надзору
за исполнением федерального
законодательства управления
по надзору за исполнением
законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Практика привлечения должностных лиц и организаций за совершение административных правонарушений коррупционной направленности

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов как государственными и муниципальными органами, так и коммерческими и некоммерческими организациями.

Рассматривая вопрос надзорной деятельности и правовых санкций к субъектам предпринимательства, необходимо отметить, что длительный период

времени проблема оценка коррупционным проявлениям давалась исключительно с уголовно-правовых позиций. Это не способствовало полному и всестороннему раскрытию правовой природы коррупции.

В соответствии с международными стандартами, принятым в 2008 году Федеральным законом «О противодействии коррупции» впервые в Российской истории установлена ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения. При этом в соответствии с основами российского права для организаций предусмотрена административная ответственность.

Кратко обратимся к истории вопроса.

Статья 26 Конвенции ООН против коррупции (заключена в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) предусматривает, что государства-участники противодействуют коррупции посредством любых мер, которые не противоречат принципам их правовых систем. Ответственность юридических лиц за совершение коррупционных деяний может носить как уголовный, так и административный или гражданско-правовой характер.

Кроме этого, согласно ст. 18 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию каждый участник Конвенции принимает все необходимые меры (прежде всего, конечно, законодательные) для привлечения юридических лиц к ответственности за активный подкуп или отмывание денег.

Схожие по своему содержанию положения встречаются и в других международно-правовых актах, например, в Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принятой Организацией экономического сотрудничества и развития.

Рядом иных норм международного права закреплена обязанность государств-участников применять в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности, эффективные, соразмерные и оказывающие сдерживающее воздействие уголовные или иные (административные, гражданско-правовые) санкции.

В целях совершенствования системы мер противодействия коррупции, а также реализации названных положений Конвенции ООН против коррупции в Российской Федерации приняты Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

В свою очередь Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен статьями 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного

или муниципального служащего, либо бывшего государственного или муниципального служащего».

Оба состава отнесены к числу коррупционных. Производства по делам о таких правонарушениях могут быть возбуждены исключительно прокурором, а рассматриваются они судом.

Итак, обратимся к наиболее распространенному составу – статья 19.29 КоАП РФ.

В соответствии со статьей 19.29 КоАП РФ административным правонарушением признается привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Большая часть выявляемых административных правонарушений коррупционной направленности связана именно с незаконным трудоустройством бывших государственных или муниципальных служащих после их увольнения со службы в коммерческие и иные организации.

За полтора года прокурорами выявлено почти 10 тысяч таких фактов, по результатам рассмотрения судами возбужденных прокурорами дел об административных правонарушениях сумма назначенных юридическим лицам штрафов превысила 300 млн рублей.

Итак, перейдем к составу правонарушения, в первую очередь его объективной стороне. Федеральным законом «О противодействии коррупции» введены ограничения, направленные на соблюдение специальных правил трудоустройства государственных или муниципальных служащих определенных категорий, а также лиц, ранее замещавших названные должности, за несоблюдение которых устанавливается административная ответственность.

Объективная сторона состава данного административного правонарушения, в частности, выражается в нарушении требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которой работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Первый вопрос, который может возникнуть, что это за перечни?

Обратим внимание на то, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» в данном случае речь идет о перечнях должностей, при назначении на которые граждане и при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Нарушения вышеуказанной нормы могут, в том числе, состоять:

- в ненаправлении сообщения работодателем о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы;

- в нарушении десятидневного срока со дня заключения трудового договора или гражданско-правового договора, установленного нормативными правовыми актами для направления сообщения о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы;

- в нарушении требований к содержанию уведомления о трудоустройстве, которое определено постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации».

При этом пунктом 3 данных правил предусмотрено, что сообщение оформляется на бланке организации и подписывается ее руководителем или уполномоченным лицом, подписавшим трудовой договор со стороны работодателя, либо уполномоченным лицом, подписавшим гражданско-правовой договор.

Обратим внимание на ряд ключевых моментов.

Несоблюдение работодателем обязанности, предусмотренной частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ, независимо от того, входили ли в должностные обязанности служащего функции государственного управления организацией, заключившей с ним трудовой договор и (или) гражданско-правовой договор (договоры).

Предусмотренная частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность возникает у работодателя при заключении с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации, трудового договора вне зависимости от размера предусмотренной им заработной платы, а гражданско-правового договора, если стоимость выполняемых работ (оказываемых услуг) по такому договору (договорам) превышает сто тысяч рублей в месяц.

Обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении трудового договора (служебного контракта) с бывшим государственным (муниципальным) служащим, не возникает в том случае, если бывший служащий осуществляет свою служебную деятельность в государственном (муниципальном) органе либо государственном (муниципальном) казенном учреждении. Такое несообщение не образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ.

Субъектом административного правонарушения, состав которого предусмотрен статьей 19.29 КоАП РФ, выступает не любое должностное лицо, а лишь то, на которое в силу закона возложена обязанность по соблюдению требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Второй состав правонарушения, о котором мы сегодня говорим, предусмотрен статьей 19.28 КоАП РФ.

Федеральным законом «О противодействии коррупции» закреплены требования, согласно которым 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 наоборот.

Таким образом, в соответствии с законодательством, при установлении факта взятки в интересах организации взяткодатель физическое лицо (например, руководитель или представитель организации) подлежит привлечению к уголовной ответственности, а юридическое – к административной.

В прошлом году прокурорами возбуждено порядка 400 дел о таких правонарушениях, с юридических лиц взыскано штрафов на общую сумму более полумиллиарда рублей. В первом полугодии текущего года возбуждено возбуждены 272 дела, с виновных лиц взыскано более 350 млн. рублей.

Отдельно обратим Ваше внимание на размеры штрафов, предусмотренные санкцией статьи: в случае взятки суммой до одного миллиона рублей штраф не может быть меньше миллиона рублей, для взятки более 10 миллионов нижняя граница административного наказания – 20 миллионов

рублей, для взяток, превышающих 20 миллионов рублей – штраф от 100 миллионов рублей.

При этом предусмотрена возможность назначения наказания в размере кратном сумме взятки.

Приведем пример работы прокуратуры одного из субъектов, которой возбуждены в отношении одного акционерного общества 3 дела по статье 19.28 КоАП РФ, их них 2 по части 2 (дача взятки в размере, превышающем 1 млн рублей), 1 – по части 3 (дача взятки в размере более 20 млн. рублей).

Так, представителем общества были переданы заместителю председателя Правительства региона и региональному министру строительства и архитектуры взятки в размере 2,5, 15,5 и 42 млн рублей за совершение действий в пользу акционерного общества при исполнении государственных контрактов при строительстве соответственно корпуса краевой детской клинической больницы, кардиологического и онкологического диспансеров.

Юридическое лицо судом признано судом виновным в совершении трех административных правонарушений, общая сумма штрафов составила 120 млн. рублей. Постановления судов обжаловались, но к настоящему времени вступили в законную силу, штрафы оплачены в полном объеме.

Привлечение юридического лица к административной ответственности предполагает иные серьезные последствия, помимо необходимости уплаты штрафа.

Факт привлечения к ответственности влечёт за собой невозможность участия в закупочных процедурах в последующие два года. Надзор за соблюдением указанного запрета также является одним из направлений работы органов прокуратуры.

В этих целях Генеральной прокуратурой Российской Федерации ведется реестр юридических лиц, привлечённых к административной ответственности по 19.28 КоАП РФ.

При этом прокурорами выявляются факты участия в закупках юридических лиц, ранее привлекавшихся к ответственности, но скрывших эти обстоятельства от заказчика.

Так, по итогам рассмотрения 4 исковых заявлений прокуратуры одного из регионов страны о признании недействительными 13 сделок на поставку медицинских изделий, мебели, оборудования, расходного материала, заключенных министерством здравоохранения края с обществом, привлеченным к административной ответственности, и применении последствий недействительности ничтожных сделок в пользу министерства взыскано более 23 млн. рублей.

Именно на эти 2 состава мы хотели обратить ваше внимание, поскольку они являются коррупционными.

Однако отметим, что действующее законодательство не дает понятия административных правонарушений коррупционной направленности и не определяет, какие именно правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, могут быть отнесены к числу коррупционных.

При этом к административным правонарушениям коррупционной направленности могут относиться деяния, имеющие следующие признаки:

- несоблюдение запретов, ограничений и обязанностей, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции, в том числе по предупреждению коррупции, возложенной на органы и организации;

- прямое нарушение правовых норм антикоррупционного законодательства;

- наличие надлежащих субъектов правонарушения, к которым относятся должностные лица, указанные в примечании к статье 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечании к статье 201 УК РФ;

- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

- наличие у субъекта корыстного мотива (получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды для себя или для третьих лиц или обеспечения выгод и преференций аффилированным виновному должностному лицу организациям (лицам, кругу лиц).

Завершая выступление, отметим, что распространенность правонарушений обуславливает особую роль профилактической работы в организациях. Совершенствование такой деятельности позволит как снизить риски привлечения юридических лиц к административной ответственности, так и в целом уменьшить число коррупционных проявлений.

* * *

А.А. Ильин

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Вопросы выявления и пресечения нарушений, связанных с непринятием мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов

Институт конфликта интересов является одной из базовых составляющих антикоррупционного правового поля.

Проведенный мной анализ правовых норм, регулирующих вопросы конфликта интересов, а также специальной юридической литературы позволяет выделить, на мой взгляд, три вектора понимания указанного феномена.

Во-первых, это базовое, общее понимание данного термина, которое закреплено в части 1 статьи 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» и изначально было ориентировано на государственную службу.

Так, под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) соответствующим лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми должностное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Частью 3 статьи 10 данного федерального закона обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возложена на работников, замещающих должности в государственных корпорациях.

Применительно к государственным корпорациям и государственным компаниям под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность работника государственной корпорации или государственной компании влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им трудовых обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью работника государственной корпорации или государственной компании и правами и законными интересами государственной корпорации или государственной компании, работником которой он является, способное привести к причинению вреда имуществу и (или) деловой репутации этой организации.

Под личной заинтересованностью работника государственной корпорации или государственной компании, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им трудовых обязанностей, понимается возможность получения работником государственной корпорации или государственной компании в связи с исполнением трудовых обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц.

Работники государственной корпорации или государственной компании обязаны сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, а также должны принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Ко второму вектору, как мне кажется, можно отнести специальное регулирование конфликта интересов, которое применяется в контексте деятельности конкретных юридических лиц. Например, вопросы конфликта интересов урегулированы отдельно для государственных и муниципальных предприятий, автономных учреждений.

Указанными законами отдельно урегулированы вопросы конфликта интересов при совершении крупных сделок предприятиями и учреждениями.

В контексте данного пункта представляет интерес вывод Верховного Суда Российской Федерации, изложенный в определении от 16.12.2022 № 305-ЭС22-11727 по жалобе общества с ограниченной ответственностью на состоявшиеся решения нижестоящих судов по иску о взыскании убытков.

По мнению высшей судебной инстанции, генеральный директор общества вправе издавать приказы о применении мер поощрения в отношении подчиненных ему работников, но не в отношении самого себя. Иное приводило бы к конфликту интересов.

Третьим направлением является отраслевое (функциональное) правовое регулирование, которое используется в федеральных законах от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и некоторых других нормативных правовых актов специального характера.

Анализируя сказанное, можно прийти к выводу, что конфликт интересов как юридическое явление обладает чертами, которые присущи каждому из обозначенных подходов.

К ним относятся: личная заинтересованность должностного лица; наличие у него служебных полномочий в конкретной ситуации для получения выгоды и причинно-следственная связь между данными явлениями.

Конфликт интересов в системе управления юридическими лицами.

Конфликт интересов в системе управления юридическим лицом может иметь место в различных сферах правоотношений:

- связанных с осуществлением государственной и муниципальной службы;
- при распоряжении закрепленным имуществом, при заключении сделок, организации и проведении закупок, банкротстве;
- при принятии управленческих, например, кадровых, финансовых и других, решений в организации и т.д.

Конфликт интересов, будучи особым правовым явлением, представляет собой ситуацию, которая, как правило, связана с активными действиями работника.

Однако может ли конфликт интересов представлять собой ситуацию, при которой должностное лицо проявляет бездействие?

Как показывает практика, да.

Например, в Обобщении правовых позиций и практики Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Управлением систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, указано, что конфликт интересов возникает тогда, когда путем действия или бездействия личные интересы вторгаются в сферу исполнения официальных обязанностей и ответственности или мешают единообразию, независимости и беспристрастности, которые требуются исходя из статуса члена персонала как международного гражданского служащего.

Об этом же свидетельствует и сложившаяся судебная практика. Как указано в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 62, недобросовестность действий (бездействия) директора считается доказанной, если он действовал при наличии конфликта между его личными интересами (интересами аффилированных с ним лиц) и интересами общества.

В теории отмечается, что конфликт интересов не является собственно юридическим конфликтом, а определяется через состояние носителя интересов вне зависимости от его воли или факта выбора в пользу того или иного интереса.

Вместе с тем, как я уже отмечал выше, на практике мы по большей части говорим о конфликте интересов в контексте правонарушения антикоррупционного законодательства.

При принятии решения об ответственности за такое нарушение необходимо, как справедливо указывается Минтрудом России методических рекомендациях по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, устанавливать все обстоятельства правонарушения. В том числе и вину лица, которое подозревается в его совершении.

Потому что в действительности мы зачастую сталкиваемся с тем, что значительное число нарушений антикоррупционных требований совершается работниками по незнанию, что такое конфликт интересов и какие меры надо принять. Либо в связи с тем, что в компании к противодействию коррупции относятся формально, что порождает соответствующее отношение и у персонала.

Например, при проверке одного из обращений о необоснованном, по мнению заявителя – должностного лица учреждения, принятии мер прокурорского реагирования за неурегулирование конфликта интересов в связи с наличием в его подчинения супруги было установлено, что работник, понимая в целом правовую природу данного явления, считал, что к нему оно не относится и поэтому относился к последствиям нарушения антикоррупционного законодательства безответственно.

В результате рассмотрения акта прокурорского реагирования должностные полномочия супругов были изменены, кроме того, работнику были разъяснены требования антикоррупционного законодательства, практика

его применения и необходимость принятия соответствующих управленческих решений в его отношении.

Об отсутствии умысла на допущение факта конфликта интересов свидетельствуют также жалобы ответчиков на состоявшиеся судебные решения.

Проведенный анализ подобных ситуаций свидетельствует, что в большинстве подобных случаев они являются следствием низкой профилактической и разъяснительной работы антикоррупционного подразделения организации.

О недостаточной профилактической работе антикоррупционного подразделения может свидетельствовать ситуация, изложенная, например, в Обзоре судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.09.2016.

В данной ситуации на момент участия в электронном аукционе генеральный директор общества (участника закупки) состоял в браке с контрактным управляющим заказчика.

Однако на момент выявления победителя электронного аукциона брак между указанными лицами был расторгнут, поэтому стороны посчитали, что конфликт интересов между участником закупки и заказчиком отсутствовал.

Антимонопольный орган и арбитражные суды посчитали иначе, обоснованно сделав вывод, что соответствовать требованию об отсутствии конфликта интересов с заказчиком нужно не только при подаче заявки, но и к моменту определения победителя.

В результате за подобные нарушения к работнику применяются меры ответственности, а компания несет, как минимум, имиджевые потери. В отдельных случаях такая ситуация приводит к признанию сделки ничтожной со всеми вытекающими последствиями.

Деятельность по профилактике и пресечению конфликта интересов в системе мер по противодействию коррупции в организации.

В соответствии со статьей 12.4 Федерального закона «О противодействии коррупции» на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации, распространяются с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом, ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы. Указанные особенности закреплены, прежде всего, в Трудовом кодексе Российской Федерации (статья 349.1 ТК РФ), а также в ряде подзаконных нормативных правовых актов.

Работники данных организаций также обязаны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, по уведомлению о склонении к совершению коррупционного правонарушения.

В статье 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» определены основные обязанности организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку 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.

Было бы некорректно утверждать, что каждая из указанных мер реализуется автономно, имеет обособленный результат и не зависит от других направлений работы.

Для выработки единой политики в целях корректного и эффективной реализации антикоррупционных требований на практике законодатель предлагает создавать в организациях **антикоррупционные подразделения** (назначать **ответственных должностных лиц**).

Они осуществляют реализацию и обеспечивают повышение эффективности предусмотренных законодательством антикоррупционных мер, в первую очередь института конфликта интересов, контроля за расходами, по иным наиболее важным направлениям противодействия коррупции.

Необходимо нормативно регламентировать полномочия данного подразделения (должностного лица) **таким образом**, чтобы дать им реальную возможность профилактики коррупции, реализовывать функции по обеспечению соблюдения работниками ограничений, запретов и требований к служебному поведению; принимать участие в антикоррупционном локальном правотворчестве; взаимодействовать с правоохранительными органами.

Так, к примеру, в прошлом году по представлению Генеральной прокуратуры Российской Федерации в одной из российских компаний, осуществляющей деятельности в авиационной отрасли, были разработаны и утверждены ранее отсутствовавшие организационно-распорядительные документы в сфере противодействия коррупции, создано антикоррупционное подразделение.

При рассмотрении акта прокурорского реагирования по просьбе директора компании до руководителя антикоррупционного подразделения были доведены основные вопросы, касающиеся работы этого подразделения, последствий непринятия мер по профилактике и пресечению коррупции.

Было также обращено внимание, что отнесение функции по противодействию коррупции к компетенции различных отделов, свидетельствует о формальном подходе к данному вопросу и противоречит требованиям антикоррупционного законодательства.

Основой надлежащей организации антикоррупционной деятельности по профилактике и пресечению конфликта интересов является полностью сформированная **база правовых актов** локального характера, определяющих порядок реализации в организации антикоррупционных процедур (в зависимости от организационно-правового статуса организации), и соответствующая требованиям динамично меняющегося федерального антикоррупционного законодательства.

Следующим важным элементом, позволяющим дать положительную оценку работе по пресечению и профилактике конфликта интересов в организации, является наличие **комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов**.

Отдельное внимание хотелось бы обратить на вопрос повышения качества работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, поскольку в ходе проверок прокурорами часто устанавливаются факты нерассмотрения (или формального рассмотрения) на заседаниях поданных заявлений, либо принятия необоснованных решений об отсутствии признаков конфликта интересов при их наличии. Определенно – такой подход не способствует эффективной антикоррупционной деятельности.

Еще одним важным условием надлежащей профилактики коррупции в организации является наличие эффективной системы контроля при назначении на должности, внесенные в соответствующие перечни, оперативность проведения служебных проверок и выполнения иных антикоррупционных процедур, а также высокое качество работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена проверка соблюдения антикоррупционного законодательства в одном из федеральных учебных учреждений.

Установлено, что ректор данной организации и его родной брат, занимающий руководящую должность в этом же ВУЗе, и формально не состоящие по штатному расписанию в непосредственной подчиненности, тем не менее в силу ведомственных и локальных правовых актов находились в прямой служебной зависимости, что ими было проигнорировано, а антикоррупционным подразделением учредителя учебного заведения, оставлено без должного контроля.

По представлению Генеральной прокуратуры Российской Федерации нарушение было устранено путем принятия организационно-штатных решений, а виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Кроме этого, общим требованием ко всем антикоррупционным подразделениям является **повышение оперативности проведения проверок**

для того, чтобы не позволить сотрудникам, допустившим нарушения законодательства о противодействии коррупции, влекущие увольнение в связи с утратой доверия, избежать ответственности в связи с истечением сроков привлечения к ней, а также уволиться по собственному желанию.

Таким образом, на повестку дня выносится вопрос регламентации сроков и порядка проведения проверочных процедур.

Краеугольным камнем в сфере противодействия коррупционным проявлениям в организации является вопрос обеспечения **прозрачности проведения закупочных процедур**, позволяющий минимизировать коррупционные риски с учетом всех бизнес-процессов, а равно осуществление *систематического мониторинга внедренных процедур по предотвращению коррупции и контроля за их соблюдением*.

Прежде всего, для этого следует проанализировать положения о закупочной деятельности в организации, включив в них соответствующие антикоррупционные нормы, исключающие возможность предусматривать для организации слишком широкие пределы усмотрения, допускающие возможность необоснованного установления исключений из общего порядка и коррупционные злоупотребления.

В соответствии с пунктом 25 Указа Президента РФ № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» Минтруд России осуществляет оказание **консультативной и методической помощи** в реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о противодействии коррупции, а также уполномочено издавать методические рекомендации и другие инструктивно-методические материалы по данным вопросам.

Министерством изданы методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов и ряд других.

Данные рекомендации разработаны для использования в организациях вне зависимости от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств.

Так, данные рекомендации в том числе предусматривают примерный **перечень антикоррупционных мероприятий**, которые организация планирует реализовать в целях предупреждения и противодействия коррупции. При этом набор таких мероприятий может варьироваться и зависит от конкретных потребностей и возможностей организации.

Направление	Мероприятие
1. Нормативное обеспечение,	Разработка и принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации

закрепление стандартов поведения и декларация намерений	Разработка и внедрение положения о конфликте интересов, декларации о конфликте интересов
	Разработка и принятие правил, регламентирующих вопросы обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства
	Присоединение к Антикоррупционной хартии российского бизнеса
	Введение в договоры, связанные с хозяйственной деятельностью организации, стандартной антикоррупционной оговорки
	Введение антикоррупционных положений в трудовые договора работников
2. Разработка и введение специальных антикоррупционных процедур	Введение процедуры информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядка рассмотрения таких сообщений, включая создание доступных каналов передачи обозначенной информации (механизмов "обратной связи", телефона доверия и т.п.)
	Введение процедуры информирования работодателя о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений другими работниками, контрагентами организации или иными лицами и порядка рассмотрения таких сообщений, включая создание доступных каналов передачи обозначенной информации (механизмов «обратной связи», телефона доверия и т.п.)
	Введение процедуры информирования работниками работодателя о возникновении конфликта интересов и порядка урегулирования выявленного конфликта интересов
	Введение процедур защиты работников, сообщивших о коррупционных правонарушениях в деятельности организации, от формальных и неформальных санкций
	Ежегодное заполнение декларации о конфликте интересов
	Проведение периодической оценки коррупционных рисков в целях выявления сфер деятельности организации, наиболее подверженных таким рискам, и разработки соответствующих антикоррупционных мер
	Ротация работников, занимающих должности, связанные с высоким коррупционным риском
3. Обучение и информирование работников	Ежегодное ознакомление работников под роспись с нормативными документами, регламентирующими вопросы предупреждения и противодействия коррупции в организации
	Проведение обучающих мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции
	Организация индивидуального консультирования работников по вопросам применения (соблюдения) антикоррупционных стандартов и процедур
4. Обеспечение соответствия системы внутреннего контроля и аудита организации требованиям антикоррупционной политики организации	Осуществление регулярного контроля соблюдения внутренних процедур
	Осуществление регулярного контроля данных бухгалтерского учета, наличия и достоверности первичных документов бухгалтерского учета
	Осуществление регулярного контроля экономической обоснованности расходов в сферах с высоким коррупционным риском: обмен деловыми подарками, представительские расходы, благотворительные пожертвования, вознаграждения внешним консультантам

5. Привлечение экспертов	Периодическое проведение внешнего аудита
	Привлечение внешних независимых экспертов при осуществлении хозяйственной деятельности организации и организации антикоррупционных мер
6. Оценка результатов проводимой антикоррупционной работы и распространение отчетных материалов	Проведение регулярной оценки результатов работы по противодействию коррупции
	Подготовка и распространение отчетных материалов о проводимой работе и достигнутых результатах в сфере противодействия коррупции

Следует отметить, что меры, направленные на профилактику коррупционным правонарушениям, не должны ограничиваться лишь принятием актов в данной сфере и возложением соответствующих полномочий на лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

Должны проводиться мероприятия, предусмотренные Методическими рекомендациями Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, одобренными на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 08.04.2014 № 42), по проведению периодической оценки коррупционных рисков при осуществлении закупочных процедур, договорно-правовой, кадровой работы и по другим сферам деятельности организации, наиболее подверженным таким рискам, и разработке соответствующих антикоррупционных мер. Должен быть утвержден Перечень должностей, связанных с коррупционными рисками, при замещении которых работниками подается декларация конфликта интересов.

Некоторые последствия нарушений антикоррупционных требований на примерах прокурорской практики. Проблематика увольнения в связи с утратой доверия.

Некоторые организации принимают антикоррупционную политику формально, не придавая ей должного внимания.

В результате прокурорской проверки установлено, что антикоррупционная политика организации носит декларативный характер, в связи с чем ее применение на практике не приводит к достижению целей антикоррупционного законодательства.

В результате прокурор обоснованно потребовал от организации ее изменения. Не согласившись с данными требованиями, организация безуспешно обжаловала их в судах.

Не стоит забывать, что может быть и обратная ситуация, при которой в компании антикоррупционная политика носит избыточно жесткий характер в части выбора компании-контрагента, что приводит к нарушению Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Следует очень внимательно относиться к использованию рекомендательных положений в части регламентации действий сотрудников по предотвращению коррупции.

Например, прокурор выявил нарушения при проверке документов компании. Причиной его представления об устранении нарушений стала

редакция кодекса этики. Компания указала также на рекомендации для работников, как «уведомлять обо всех случаях обращения к работнику каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; не получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц; принимать меры по недопущению конфликта интересов». Прокурор указал, что согласно тексту документа, мероприятия рекомендуются работнику, а не вменяются в обязанности, выполнение таких мер остается на усмотрение работника.

Суды трех инстанций согласились с выводами прокурора, что в компании не разработаны и не приняты достаточные меры по предупреждению коррупции.

Следует также упомянуть вопросы неисполнения организациями требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

За нарушение данных требований предусмотрена ответственность по статье 19.29 КоАП РФ.

Более того, бывают в практике случаи, когда при поступлении прокурорского запроса в организацию последней начинается проверка, в ходе которой устанавливается факт того, что бывший служащий, осуществлявший в отношении организации функции государственного управления, при трудоустройстве не получил согласия предыдущего работодателя на переход в эту компанию. В результате ему приходится увольняться, а организации нести убытки в связи поиском нового работника и по оплате штрафа.

Отдельно выделяется ответственность организаций по статье 19.28 КоАП РФ.

Анализ практики привлечения юридических лиц по данной статье свидетельствует, что совершению соответствующего правонарушения способствовало ненадлежащее исполнение в компании требований статьи 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», бездействие профильных подразделений организации, формальное отношение к своим обязанностям должностных лиц антикоррупционного подразделения.

Наиболее грубые нарушения антикоррупционного законодательства влекут уголовную ответственность для виновных лиц.

К примеру, Генеральной прокуратурой Российской Федерации по результатам проверки в государственном учреждении выявлен факт коррупционного нарушения со стороны должностных лиц заказчика в целях обеспечения преимущественного положения подрядчика при заключении многомиллионного государственного контракта.

В результате собранные материалы проверки в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ направлены в МВД России для организации уголовного преследования по признакам преступлений, предусмотренных статьями 159 и 178 УК РФ.

По материалам прокурорской проверки было возбуждено уголовное дело, которое окончено направлением дела в суд.

Пунктом 7.1 статьи 81 ТК РФ в случае непринятия работником мер в том числе по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя, к работнику может быть примени взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Анализ складывающейся правоприменительной практики свидетельствует об отсутствии решений как в пользу работодателя, так и в пользу работника.

В первом случае из последних следует отметить Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.08.2023 № 127-КГ23-9-К4, которым рассмотрена ситуация, когда работник, являющийся главным бухгалтером и членом единой комиссии по осуществлению закупок, не подавал работодателю уведомление о возможном конфликте интересов при согласовании и заключении контракта на выполнение работ.

Во втором случае следует обратить внимание на выводы Третьего кассационного суда общей юрисдикции в определении от 01.06.2022 по делу № 88-8380/2022, 2-2099/2021, согласно которым отсутствие доказательств личной заинтересованности работника свидетельствует о недоказанности самого факта наличия конфликта интересов, при котором бы от работника требовалось уведомить работодателя и принять меры, направленные на его предотвращение или урегулирование.

Таким образом, решение вопроса о применении меры ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия следует решать на основании всех обстоятельств произошедшего по результатам тщательной проверки всех фактов и с учетом пояснений «подозреваемого» лица.

* * *

И.М. Попова
Руководитель программ
направления
«Антикоррупционное
просвещение» АНО
«Корпоративная Академия
Росатома»

Проблемы выявления и пресечения нарушений, связанных с непринятием должностными лицами мер к предотвращению и урегулированию интересов. Возможности антикоррупционного просвещения.

Вопрос выявления и предотвращения конфликта интересов продолжает оставаться одной из центральных тем в работе подразделений, ответственных за принятие мер по предупреждению коррупции (антикоррупционных подразделений) как в государственном секторе, как и в организациях.

Такая работа включает традиционный цикл: предотвращение – выявление – урегулирование. Однако сосредотачиваться исключительно на вопросах выявления и урегулирования конфликта интересов становится непростительной ошибкой. Как и в целом в антикоррупционной работе, в данном вопросе основные усилия антикоррупционного подразделения должны быть сосредоточены именно на вопросах профилактики. Грамотная работа с персоналом, формирование устойчивой и сильной антикоррупционной культуры, работа с возражениями и заблуждениями позволяет одновременно охватить большее, чем при проверках, число работников (служащих), затрачивая, при этом, меньше усилий. Кроме того, эффект от такой работы длится заметно дольше и остается более устойчивым, нежели боязнь наказания.

Однако, нельзя забывать, что универсальных инструментов не существует. Особенно это касается вопросов работы с людьми. Распространенное заблуждение о том, что антикоррупционное обучение или более широкое антикоррупционное просвещение может включать методы и формы одинаковые для всех работников (служащих) любой организации или государственного (муниципального) органа в корне не верно.

Учесть особенности трудовых коллективов позволяет сегментирование аудиторий.

Филип Котлер, основоположник современного и классического маркетинга, определяет сегментацию рынка как разбивку рынка на четкие группы покупателей, для каждой из которых могут потребоваться отдельные товары и/или комплексы маркетинга⁸⁰.

Таким образом, сегментирование в антикоррупционной работе будет предполагать распределение аудиторий, с которыми предстоит работа, на ряд сегментов по определенным критериям, которые будут соответствовать требованиям наполненности и однородности.

В части конфликта интересов среди таких аудиторий можно выделить:

- Линейный персонал.
- Топ-менеджмент, включая или выделяя как отдельную категорию – руководителей антикоррупционной функции.
- Члены комиссии по конфликту интересов.

Каждая из этих аудиторий будет обладать своими особенностями и потребностями. Так, например, если для линейного персонала достаточно иметь общее представление о том, что такое конфликт интересов, а также в общих чертах понимать, что необходимо делать в такой ситуации, к кому можно обращаться за консультацией, то члены комиссии должны досконально разбираться в вопросе, иметь представление о возможных мерах по предотвращению (урегулированию) конфликта, смотреть на ситуацию

⁸⁰ Котлер Ф. Основы маркетинга. Перевод с англ. В.Б. Боброва— Москва: Издательство "Прогресс", 1992. — 651 с.

достаточно широко, чтобы своим решением не спровоцировать возникновение таких конфликтов в будущем. Таким образом просто направить работников обеих этих категорий на одно обучение по конфликту интересов будет недостаточно.

Помимо перечисленного при планировании антикоррупционного просвещения необходимо учитывать также и индивидуальные особенности работников, атмосферу, царящую в коллективе и за его пределами, значимые события, происходящие во вне.

Оказать влияние не результат может целый ряд факторов, от половозрастного состава аудитории (пресловутая "разница поколений") до общего уровня тревожности, спровоцированного пандемией коронавируса и общей нестабильной ситуацией в мире.

Важно понимать, что несмотря на то, что предотвращение конфликта интересов – это обязанность, установленная законом, антикоррупционному подразделению приходится вступать в конкурентную борьбу за внимание работников, т.к. именно от этого будет зависеть результативность проделанной работы. Именно потребитель (т.е. работник, которые исполнит или нет обязанность) будет тем индикатором, который и определит то, насколько усилия антикоррупционного подразделения оправдались.

* * *

А.В. Контарева
Руководитель направления
Департамента защиты активов
ПАО «Ростелеком»
«Предотвращение и
урегулирование конфликта
интересов ПАО «Ростелеком»

Автоматизация процессов противодействия коррупции в ПАО «Ростелеком»

Ростелеком ведёт активную деятельность по предупреждению и профилактике коррупции. В рамках антикоррупционного рейтинга российского бизнеса, ежегодно проводимого РСПП, Ростелеком 4 год подряд получает наивысший балл.

Кроме того, в 2023 году ПАО «Ростелеком» была присуждена специальная награда Национальный Лидер антикоррупционного комплаенса,

которая утверждалась на основании независимой экспертизы соответствия антикоррупционной деятельности компании стандарту ISO 37001:2016 и положениям антикоррупционной хартии российского бизнеса.

В ПАО «Ростелеком» в 2018 году была внедрена автоматизированная система Комплаенс-контроль, которая позволила более эффективно управлять конфликтом интересов и рассматривать обращения, поступающие на каналы обратной связи, а также более удобном формате проводить инструктажи по ПОД/ФТ.

В ПАО «Ростелеком» управление конфликтом интересов преимущественно осуществляется за счёт декларирования. Ведется декларирование при приеме на работу или переводе на коррупциозную должность, регулярное декларирование один раз два года, а также ситуативное декларирование: если у сотрудника возник или может возникнуть конфликт интересов, он может любой момент времени запросить заполнение декларации.

Управление конфликтом интересов осуществляется на основании следующих принципов: конфиденциальность, индивидуальное рассмотрение и урегулирование случаев конфликта интересов, соразмерность мер, которые применяют для урегулирования конфликта интересов, риску от такого конфликта, тщательная проверка всех подозрений на конфликт интересов, приоритет и предупредительных мер

АС Комплаенс-контроль позволяет в электронном виде заполнять и проверять декларации. Слева на экране рабочая область системы для проверяющего сотрудника. Здесь есть вкладки с проверенными декларациями, находящимися в работе, ожидающими выполнения рекомендаций. Есть справочник сотрудников с удобной навигацией по фамилии, должности и по другим параметрам.

Когда сотруднику назначено заполнение декларации о конфликте интересов, поступает уведомление на почту, в котором есть ссылка на декларацию, на инструкцию по её заполнению, контакты техподдержки. Но если же сотрудник хочет самостоятельно заполнить декларацию, он может через свой личный кабинет запросить заполнение ДКИ. Там представлены все его декларации, все выданные ему рекомендации.

Заполняя декларацию, сотрудник отвечает на 11 вопросов. В случае положительного ответа на один из вопросов раскрывается специальное окно, в котором нужно указать необходимые сведения.

При проверке декларации мы рассматриваем предоставленные ответы и либо принимаем, либо отправляем декларацию на доработку, если считаем, что информация неполная. При выявлении конфликта интересов, разрабатываются рекомендации по урегулированию такого конфликта.

Когда рекомендации направлена также поступает уведомление на почту. Сотруднику необходимо разработать мероприятия по выданной ему рекомендации.

В 2020 году был внедрен новый модуль, который позволил собирать все обращения в одном месте, отслеживать сроки ответов заявителем,

контролировать выполнение задач сотрудниками, которые принимают участие в расследовании, а также сформировать отчёты по обращениям.

В Ростелекоме существует три основных канала обратной связи – антикоррупционный портал, телефонная линия доверия и горячая линия этического кодекса.

Автоматизация процесса обработки обращений с каналов обратной связи помогла нам оперативнее реагировать на факты коррупционных и иных нарушений, предоставила возможность предотвращать подчинение ущерба, повысить уровень доверия со стороны как третьих лиц, так и сотрудников организации, понимать проблематику в разрезе регионов, функций, бизнес-процессов, повысить эффективность в определении коррупциогенных должностей и повысить уровень прозрачности и открытости компании.

* * *

А.Г. Занин
Начальник Центра по
организации противодействия
коррупции в ОАО «РЖД»

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов **ОАО «РЖД»**

В нашей компании сформирована и функционирует система мер по противодействию и профилактике коррупции, разработана и совершенствуется необходимая нормативная база, соответствующая законодательству в данной сфере.

Всем известно, что Российские железные дороги – одна из самых больших компаний в России, это самый большой работодатель в стране, в компании работает более 700 тысяч человек.

Поэтому мы внедрили антикоррупционные требования не только на центральном, но и на региональном и линейном уровнях корпоративного управления, закрепив их в трудовых договорах работников, а также ввели единообразный подход к этой работе во всех обществах холдинга «РЖД».

В каждом подразделении на всех уровнях корпоративного управления назначен работник, ответственный за организацию работы по противодействию коррупции и профилактику коррупционных правонарушений.

При этом понимая, что эффективность антикоррупционных механизмов не сводится только к установлению ограничений и запретов, а зависит также от их восприятия нашими работниками, большое внимание в компании уделяется пропаганде этического поведения.

Для облегчения восприятия работниками основополагающих правовых аспектов мы утвердили единые стандарты ответственного антикоррупционного поведения.

Разрабатываем и распространяем среди работников компании разъяснительные материалы, которые раскрывают сложные механизмы по предупреждению коррупции в доступной для каждого форме в виде инфографических таблиц, схем и памяток.

Также мы уделяем особое внимание работе с молодежью. Наравне с нравственным и патриотическим воспитанием мы активизировали антикоррупционную повестку, поддержав неравнодушных ребят, которые захотели развивать это направление на местах посредством неформального общения, объединившихся в сообщество «Антикорр», которое уже сейчас является проводником культуры ответственного антикоррупционного поведения, помогает настраивать процессы информирования, корректировать и создавать новые продукты пропаганды.

Мы видим, что эти инструменты дают свою результативность. С каждым годом таких активных людей становится все больше, противодействие коррупции – эффективнее и масштабнее, а результаты этой работы освещаются на массовых мероприятиях.

Сегодня хочу остановиться на одном из основных элементов нашей работы – управлении конфликтом интересов.

Как показывает практика, в большинстве своем конфликт интересов связан с подчиненностью родственников или аффилированностью работников с организациями, взаимодействующими с ОАО «РЖД» и его подконтрольными обществами.

В то же время конфликт интересов – понятие более ёмкое и, в целом, это ситуация, при которой личные интересы работников входят в противоречие с интересами компании.

Каждая ситуация требует детального индивидуального анализа, чтобы определить наиболее объективный и действенный способ её урегулирования.

При этом мы обязаны соблюдать баланс интересов работников и требования законодательства, например, при урегулировании конфликта

интересов, связанного с подчиненностью родственников, обязательно учитываются железнодорожные традиции, такие как трудовые династии.

Ведь факт совместной работы не является нарушением трудового законодательства и антикоррупционных требований при условии, когда обеспечена прозрачность и открытость таких трудовых отношений.

ОАО «РЖД» является организацией, созданной для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, коммерческой организацией, а не государственной корпорацией или государственной компанией, как иногда ошибочно полагают.

Поэтому антикоррупционные требования на уровне федерального законодательства распространяются только на генерального директора – председателя правления ОАО «РЖД», заместителей генерального директора ОАО «РЖД» и главного бухгалтера ОАО «РЖД».

Для всех же остальных работников компании антикоррупционные обязанности установлены только внутренними нормативными документами.

На сегодняшний день в компании выработан четкий алгоритм рассмотрения и урегулирования конфликта интересов, обеспечивающий защиту трудовых интересов наших сотрудников и соблюдение требований антикоррупционного законодательства.

В июле 2022 года мы утвердили новое Положение о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. В нем мы закрепили обстоятельства, при одновременном наличии которых ситуация подпадает под конфликт интересов – это:

1. Возникновение личной заинтересованности;
2. Фактическое наличие у работника полномочий для её реализации;
3. Связь между получением доходов или каких-либо выгод работником или связанными с ним лицами и реализацией работником своих полномочий.

Кроме того, более подробно прописали в новом Положении, что должен сделать ответственный по урегулированию конфликта интересов работник подразделения при рассмотрении декларации о конфликте интересов.

В результате в текущем году мы наблюдаем увеличение выявленных и урегулированных ситуаций, связанных с возможным возникновением конфликта интересов. За 9 месяцев 2023 г. урегулировано 592 случая конфликта интересов, что на 46% больше аналогичного периода прошлого года (за 9 месяцев 2022 года – 404).

Возникновение ситуаций конфликта интересов, в основном, обусловлено совместной работой родственников либо участием работника в деятельности коммерческих структур, взаимодействующих с холдингом «РЖД».

Приведу пару наиболее типичных в компании ситуаций конфликта интересов.

Так, один из заместителей начальника департамента, в силу распределения обязанностей между руководством департамента, осуществлял координацию работы отдела, в котором в должности главного специалиста

работала его супруга. Он проинформировал об этом руководителя департамента путем подачи декларации о конфликте интересов, которым в целях урегулирования этой ситуации было принято решение о переводе супруги, с ее согласия, в другой отдел, находящийся в подчинении другого заместителя начальника департамента.

Еще был выявлен факт вхождения заместителя начальника одного из управлений в совет директоров акционерного общества, осуществляющего взаимодействие с этим подразделением. В целях недопущения возникновения конфликта интересов было принято решение исключить подписание данным работником финансовых документов в отношении этой организации, в случае необходимости, делегировать указанные полномочия другим работникам подразделения или принимать решения комиссионно, с согласованием документов несколькими руководителями.

Мы стараемся принимать меры по урегулированию конфликта интересов, принимая во внимание все значимые обстоятельства, исключая любую возможность использования должностных полномочий в целях извлечения личной выгоды.

Даже в случаях, когда это практически невозможно, например, когда родственники работают на железнодорожной станции в каком-нибудь отдаленном регионе и нет возможности перевести работника на другую должность, вводим механизм контроля со стороны вышестоящего руководства за всеми принимаемыми кадровыми и организационно-распорядительными решениями руководством этой станции в отношении своих родственников.

К сожалению, не всегда наша позиция совпадает с мнением органов прокуратуры, которые вносят представление с выводом о наличии конфликта интересов, основанным на одном лишь факте близкого родства работника с руководителем.

При этом меры по урегулированию возможного конфликта интересов, которые были приняты работодателем и которые он счел достаточными, не принимаются во внимание.

Например, в одном из подразделений линейного уровня корпоративного управления работали супруги – муж в должности начальника этого подразделения, а его супруга занимала рядовую должность.

Какие-либо факты, свидетельствующие о ненадлежащем исполнении начальником этого подразделения своих должностных обязанностей в интересах супруги, как и оказание ей каких-либо преференций, установлено не было. При этом данный начальник вообще не наделен полномочиями работодателя в отношении своих подчиненных работников.

Кроме того, размер премий таких работников, как супруга начальника подразделения, напрямую зависит от выявленного ими количества нарушений транспортной безопасности в работе машинистов поездов. Поэтому, осуществляя контроль за работой супруги, начальник подразделения не был заинтересован в сокрытии каких-либо нарушений.

Несмотря на все эти обстоятельства, транспортной прокуратурой было внесено представление с требованием, в том числе рассмотреть вопрос о привлечении должностных лиц к дисциплинарной ответственности. В итоге начальник этого подразделения вынужденно согласился на перевод на другую должность.

В связи с этим хотелось бы выработать единые подходы к решению этих вопросов, поскольку мы в первую очередь заинтересованы в принятии превентивных мер, и недоведении ситуации до вмешательства органов прокуратуры с применением мер прокурорского реагирования.

Мы всегда готовы к взаимодействию, будем рады рассмотреть информацию и принять, при наличии оснований, меры к работникам, не соблюдающим установленные в компании требования.

* * *

А.В. Маркова

Заместитель директора
департамента по организации
системы внутреннего контроля и
управлению рисками
Публичного акционерного
общества «Федеральная
гидрогенерирующая компания –
РусГидро»

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в компании «РусГидро»

ПАО «РусГидро» одна из крупнейших российских электроэнергетических компаний. ПАО «РусГидро» входит в перечень Компаний – созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. География присутствия – почти вся территория РФ. При этом бизнес Группы, это не только генерация, но и передача и сбыт э/энергии и

теплоэнергии, ремонтные и строительные компании, заказчики строительства, институты, а также сервисные общества.

В Компании такого масштаба и уровня ответственности особое внимание уделяется построению **эффективной системы контроля и управления рисками**, частью которой в т.ч и является управление конфликтом интересов – как элемента Антикоррупционной деятельности.

Прежде всего следует отметить, что Компания, установила себе нулевую толерантность к коррупции.

Кратко перечислю основные локальные нормативные документы, формализующие систему управления конфликтом интересов в Компании, это:

1. **Верхнеуровневые**

- **Кодекс корпоративной этики**, в котором наличие (создание) конфликта интересов отнесено к **неэтичному поведению работника**, установлена обязанность по недопущению конфликта интересов.

- **Антикоррупционная политика** - устанавливающая понятие конфликта интересов, цели управления конфликтом интересов, виды КИ, способы и меры реагирования.

2. **И более прикладные, такие как:**

- **Положение об урегулировании конфликта интересов, раскрывающее:**

- Основные принципы управления конфликтом интересов;
- Требования к работникам Общества по предотвращению возникновения и (или) урегулирования конфликта интересов в т.ч. обязанности работников по раскрытию информации о конфликте, по принятию мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;
- Порядок раскрытия конфликта интересов работниками, так же и порядок его предотвращения и (или) урегулирования, в том числе возможные способы разрешения возникшего конфликта интересов;
- Определение лиц, ответственных за приём сведений о возникшем конфликте интересов и рассмотрение этих сведений;
- Способы получения/информирования о наличии и/или угрозе возникновения конфликта интересов;
- Ответственность работников за несоблюдение Положения о конфликте интересов.

- **Положение о комиссии по соблюдению норм корпоративной этике и урегулированию конфликта интересов.**

Коллегиальный орган, в функции которого в т.ч. отнесено рассмотрение ситуаций конфликта интересов, выработка рекомендаций по урегулированию / устранению конфликтной ситуации с учётом специфика ситуаций и наличия /отсутствия последствий конфликта / существенности последствий. Выработка рекомендаций руководству по применяю мер воздействия.

Я не буду подробно останавливаться на содержании данных документов, все они размещены у нас в открытом доступе на сайте Компании.

Как я уже упоминала выше, управление конфликтом является элементом **Антикоррупционной системы**, которая в свою очередь представляет собой часть Системы внутреннего контроля и управления рисками Компании.

Для общего представления схематично приставлена Система Внутреннего контроля и управления рисками, которая выстроена по классической модели 3-х линий (обороны или защиты) с распределением ролей в части управления конфликтом интересов:

- На первой линии защиты находятся все бизнес-подразделения, владеющие процессами и соответственно присущими этим процессам рисками. Конфликт интересов - возможен во всех без исключения бизнес - процессах компании, и будет отличаться лишь существенностью последствий. Основная задача - это недопущение конфликта интересов (+ уведомление в случае наличия ситуации КИ у себя и/или у коллег).

- На 2-м уровне находятся различные контрольные подразделения, выполняющие функции как по организации, так и текущему мониторингу надёжности системы управления конфликтом интересов.

- 3-я «линия» — это внутренний аудит, выполняющий функцию независимой оценки СВКиУР, в т.ч. эффективность управления конфликтом интересов.

Организация Антикоррупционной системы в целом, также как в частности, организация управление конфликтом интересов в нашей Компании - состоит из 4 основных элементов:

- Методологическое обеспечение, в т.ч. установление правил и ответственности;
- Информированность и доступность установленных правил и требований, в т.ч. через обучение работников;
- Контроль - через осуществление специализированных проверочных мероприятий по соблюдению работниками установленных норм и правил.
- Автоматизация - как инструмент помогающий максимально быстро и эффективно выявлять конфликт и соответственно, своевременно применять меры реагирования.

Управление конфликтом интересов в Компании строится на 5 основных принципах:

1. Обязательность раскрытия сведений о реальном или потенциальном конфликте интересов

Достигается через установление такой обязанности в ЛНА (ознакомление с ними при приёме на работу), в трудовых договорах, должностных инструкциях. Установление ответственности за несоблюдение.

Информированность об способах раскрытия, обеспечение доступность этих способов. Обучение /консультирование работников в случае потребности.

2. Объективность анализа и оценки фактов при проведении проверки информации о конфликте интересов

Достигается через коллегиальное рассмотрение (с участием различных профессиональных структурных подразделений, руководителей, юристы, безопасность, кадры, корпоративное управление) фактов конфликта интересов - индивидуально, учитывая особенность каждой ситуации.

3. Конфиденциальность процесса раскрытия сведений о конфликте интересов при его урегулировании

Достигается через возможность анонимного сообщения о КИ, а также ограниченного круга лиц, принимающего участие в рассмотрении КИ (избежание утечки).

4. Соблюдение баланса интересов Общества и его работника при урегулировании конфликта интересов

На мой взгляд, один из сложных для соблюдения принципов - достигается за счет установления единых, соразмерных и прозрачных правил (соразмерности установленных прав и обязанностей участников и обеспечению прав и возможностей)

5. Защита работника от преследования в связи с сообщением им сведений о конфликте интересов, который был своевременно раскрыт работником и урегулирован (предотвращён) Обществом

Достигается через возможность анонимного сообщения о КИ и/или сохранения конфиденциальности, мониторинг за отношением к нему руководства / пресечение ущемление и др.

Мероприятия по управлению конфликтом интересов, укрупнённо включает в себя 3-и направления, это:

- мероприятия по профилактике (предотвращению) КИ
- мероприятия по выявлению КИ,
- мероприятия по урегулированию КИ.

Самым важным и действенным методом является профилактика (недопущение) КИ, в первую очередь достигается, как я уже говорила ранее - за счёт:

1. Формализации в Компани процесса управления конфликта интересов, установления чётких и прозрачных правил и требований.

2. Обеспечение информированности. Со всеми ЛНА (большая часть), сотрудники Компании знакомятся при приёме на работу. ЛНА размещены как на внешнем сайте Компании, так и на внутреннем сайте Компании – в т.ч. Анкета о наличии конфликта интересов.

3. Обучение на ежегодной основе - все работники Общества проходят обязательное ежегодное обучение. Так же, периодически мы инициируем/проводим отдельные обучения для членов комиссии по этике ПО/филиалов. Осуществляем консультирование.

4. Тон сверху. Когда сотрудники видят отношение руководства к установленным нормам и правилам, то и сами придерживаются их.

Основные источники/ способы осуществления контроля/ выявления КИ:

– Линия доверия

- Декларация о доходах
- Проверка Кандидатов при приёме на работу
- Анкета о наличии конфликта интересов
- Проверка Контрагентов при согласовании/ заключении договоров
- Аудит, проверки, служебные расследования специализированных подразделений

Каждый из этих источников/способов - служит отдельной темой для выступления, о каждом из них можно долго рассказывать.

Все источники и способы форматизированы, уставлены цели, способы обработки и оценки информации, распределены роли.

Если составлять рейтинг, например, ТОП - 3 - основных источника – я бы выделила: Декларацию, информацию, поступающую на ЛД и Проверки.

Когда выявлен конфликт интересов или признаки КИ (если, например, выявлено работником, иным структурным подразделением- не ДКиУР) - информация поступает в ДКиУР - обрабатывается и далее формируется заключение о наличии/ отсутствии КИ.

Если Заключение положительное, то тут тоже есть вариативность:

- если точно есть КИ, но отсутствуют признаки / факты противоправных действий/ причинение ущерба Компании - передаётся на рассмотрение Комиссии по этике и урегулированию КИ.

- если точно есть КИ, но есть признаки/факты противоправных действий/ причинение ущерба Компании - в части КИ передаётся на рассмотрение Комиссии по этике и урегулированию КИ, в остальной части - передаётся в Подразделение безопасности для осуществления дополнительных проверочных мероприятий и в случае подтверждения - передачи в правоохранительные органы/ организация взыскания ущерба.

Так же стоит рассказать о Комиссиях по этике и их роли в управлении конфликтом интересов, которые на протяжении 5 лет существования доказали свою эффективность и позволило:

- максимально соблюдать принцип объективности и всесторонности при рассмотрении ситуаций конфликта интересов,

- обеспечить вовлеченность /информированность структурных подразделений / через членство в Комиссии в понимание конфликта интересов, важности его недопущения и урегулирования,

- фактически показать результативность работы (наиболее интересные/ резонансные случаи, мы публикуем в Корпоративной газете, с соблюдением конфиденциальности),

- типизировать виды конфликтов/ методы урегулирования КИ, подходы к оценке существенности последствий, при этом, не ограничиваясь этим и продолжая совершенствовать подходы при рассмотрении КИ,

- выработать систему мер воздействия к работникам, допустившим конфликт интересов, в зависимости от наличия последствий и их существенности,

- осуществлять системный контроль за выполнением мероприятий по урегулированию КИ.

* * *

И.Ю. Грекова
Директор института комплаенса
и этики Национального
исследовательского
университета «Высшей школы
экономики»

Тенденции в комплаенс образовании в текущих реалиях

Институт комплаенса и этики бизнеса создан в 2020 году в структуре Высшей школы юриспруденции и администрирования (подразделение дополнительного образования) НИУ «ВШЭ».

Институт стал первым и, по сути, уникальным специализированным научно-образовательным подразделением высшего учебного заведения России,

на базе которого на системном уровне осуществляется комплексная подготовка специалистов мирового уровня по вопросам комплаенса и этики бизнеса.

Свою миссию Институт видит в становлении в качестве многопрофильного федерального центра компетенций по вопросам комплаенса и этики бизнеса, тем самым обеспечивая не только потребности бизнеса, но и способствуя развитию регуляторной инфраструктуры в России.

Непосредственно же подготовка в данной сфере осуществляется с 2017 года по программам дополнительного профессионального образования (профессиональной переподготовки и повышения квалификации) и программе высшего образования (прикладной магистратуры).

За это время преподавателями Института – практикующими корпоративными специалистами, государственными служащими и представителями науки, обладающими российским и международным опытом в комплаенсе, управлении рисками, корпоративной социальной ответственности и этике бизнеса, по реализуемым образовательным программам было подготовлено более 500 дипломированных специалистов.

Особая роль при этом отводится развитию компетенций по антикоррупционному направлению – так, в структуре магистерской программы **«Международный корпоративный комплаенс и этика бизнеса»**, в течение 2-х лет обучающей специалистов по направлению подготовки «Юриспруденция» определять и выявлять риски санкций и (или) иных мер негативного воздействия со стороны надзорных органов для компаний, проводить комплаенс-исследования, находить правовые средства минимизации рисков для компаний, а также разрабатывать локальные нормативные акты в сфере корпоративного комплаенс контроля, помимо блока обязательных дисциплин и дисциплин по выбору ключевое место занимает учебная практика **«Антикоррупционная программа организации»**.

Антикоррупционная повестка рефреном проходит и через программы профессиональной переподготовки (**«Комплаенс-директор: стратегическое управление рисками (Chief compliance officer)»**, **«Руководитель службы комплаенс: операционный уровень»**), повышения квалификации Института различной продолжительности по основным направлениям комплаенса.

Руководителями образовательных программ Института выступают только эксперты с многолетним опытом – видные представители бизнеса и науки с авторитетом в соответствующих сферах.

В контексте обсуждаемой темы важно подробнее остановиться на реализуемой Институтотом программе повышения квалификации **«Управление корпоративной антикоррупционной комплаенс-программой»**.

Данная программа осуществляется в дистанционном формате (онлайн) на протяжении 136 часов (6 недель, 11 занятий с преподавателями), позволяя приобрести системные знания и практические навыки противодействия коррупции в корпоративной среде посредством изучения:

- наиболее распространенных зон риска;
- лучших российских и международных практик снижения таких рисков;

- механизма организации и совершенствования комплаенс-системы в сфере противодействия коррупции;
- правил проведения внутренних корпоративных расследований.

В ходе обучения у слушателей формируются компетенции в части выявления зон риска совершения коррупционных правонарушений и непосредственно коррупционных правонарушений в организациях, выстраивания эффективных систем комплаенс-контроля, проведения внутренних расследований.

Преподаватели – представители известных юридических и консалтинговых фирм, рассказывают о государственной политике в области противодействия коррупции, ее нормативно-правовом регулировании, видах ответственности в системе государственной и муниципальной службы, ограничениях и запретах в сфере публичного управления, разработке локальных нормативных актов антикоррупционного характера, проведении оценки антикоррупционных рисков в организации, раскрывают иные вопросы.

При этом, уникальной чертой образовательной программы является использование менеджериального подхода, сочетающего в себе юридические, финансовые и психологические аспекты борьбы с коррупцией.

Помимо образовательной деятельности, Институт активно участвует и в продвижении комплаенс-повестки в бизнес-сообществе, выступая организатором знаковых мероприятий в этой сфере – так, на протяжении 2023 года при непосредственной поддержке Института состоялись ежегодная конференция «Комплаенс в эпоху технологий: искусство находить равновесие» и премия «Комплаенс-2023».

* * *

Е.А. Самкова
 Руководитель Департамента
 обеспечения деятельности
 Публично-правовой компании
 по формированию комплексной
 системы обращения с твердыми
 коммунальными отходами
 «Российский экологический
 оператор»

Антикоррупционное просвещение и пропаганда в госкорпорациях

В 2019 году Правительством РФ был дан старт реформе в сфере обращения с отходами. В качестве оператора реформы в январе указом Президента РФ создана публично-правовая компания по формированию

комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»⁸¹.

С июля 2020 года Компания получила статус организации, созданной для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ⁸².

Расскажем о нашем опыте организации деятельности компании в области антикоррупционного просвещения.

Наша цель – это работа на опережение, превенцию, формирование устойчивого антикоррупционного сознания работников.

Здесь важно не просто транслировать тезис о неприятии компанией коррупции, но и дать в руки работников необходимые инструменты для самоконтроля и взаимодействия в этой области. Простой пример. Как известно, заполнение деклараций о доходах занимает у рядового работника до 3 рабочих дней, у руководителей топ-уровня этими вопросами нередко занимаются несколько помощников. Методическая помощь приобретает колоссальное значение. И это лишь один вопрос, из самых проработанных в интересующей нас области. Здесь огромное спасибо Аппарату Правительства и Минтруду за исчерпывающие консультации, реальную готовность помочь и выраженную адаптивность подготовленных материалов к восприятию и применению.

Чем мы руководствуемся в организации своей деятельности по антикоррупционному просвещению?

Это 39-й пункт Национального плана противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы³, в свою очередь основанного на федеральном законодательстве, - рекомендация руководителям ППК обеспечить мероприятия по профессиональному развитию определенных категорий работников⁴. На

локальном уровне Генеральным директором ППК РЭО утвержден внутренний План компании противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы, содержащий необходимость проведения указанных мероприятий, что выполняется ежегодно.

Какие категории работников подлежат обучению в области противодействия коррупции?

Таких категорий пять, вы видите их на экранах⁵.

1-я категория обоснована целесообразностью обучения руководящего состава для выработки устойчивого антикоррупционного сознания как элемента корпоративной культуры компании в целом.

Ко 2-й категории в ППК РЭО относятся антикоррупционное кадровое подразделение и Служба безопасности.

⁸¹ Указ Президента РФ № 8 от 14.01.2019 «О создании ППК РЭО»

⁸² ППК РЭО включена в Перечень таких организаций постановлением Правительства РФ от 16.07.2020 № 1059 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ», начало действия – 28.07.2020 ³ утвержден Указом Президента РФ от 16.08.2021 г. № 478 ⁴.

По 5-й категории: помимо работников соответствующих подразделений обучаем членов действующих при организациях комиссий, не все их члены – работники прямых профильных подразделений (в ППК РЭО на сегодня – это закупочная комиссия и комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов).

Ниже вы видите цифры в количественном выражении, для понимания – сегодня в компании работают 335 человек. Каждый год мы выбирали разные образовательные организации для более полного охвата знаний и в связи с неудовлетворенностью предоставляемыми услугами, о чем скажем подробнее чуть позже.

В связи с тем, что коррупционным рискам подвержены разные уровни должностей, хотя и в различной степени, имеется потребность в поступательном охвате антикоррупционным сознанием всей компании в целом.

Мы реализуем два направления антикоррупционного просвещения: внешнее и внутреннее. Второе производится силами антикоррупционного кадрового подразделения, а также Службы безопасности. Вопросы профилактики коррупции и, в частности, выпуск ЛНА, консультирование, рассмотрение ситуационных вопросов в ППК РЭО возлагаются на кадровую службу. Это хорошо с точки зрения ее «близости» к персоналу и доступности к его обращениям за разъяснениями, но есть потребность развивать у таких специалистов ранее не характерные навыки: взамен высокой степени коммуникабельности – нулевую толерантность, финансовые знания для проверки деклараций, базовые юридические техники для анализа законодательства и внутреннего нормотворчества.

Что касается внешнего обучения по дополнительным профессиональным программам в области противодействия коррупции, на сегодняшний день его реализуют в различных форматах, и в условиях высокого ритма работы слушателей на первый план выходит web-обучение – это видеозапись лекций с доступом 24/7. Причем это должна быть студийная съемка, не аудиторная плохого качества, с какой мы столкнулись в прошлом году – она гораздо хуже воспринимается, прямо в процессе обучения организаторы перезаписывали для нас лекции в другом формате.

Очень важен хороший преподавательский навык у лектора, два предыдущих года нам немного не везло, несмотря на хорошую репутацию учебных заведений. Монотонный рассказ, скучный раздаточный материал, информация, местами утратившая актуальность, – это расхолаживает слушателей и не приносит ожидаемого результата, хотя истрачено немало средств.

Кроме того, рынку образовательных услуг есть куда стремиться в части адресности программ – для разных групп слушателей, для разных уровней подготовки, для поступательности развития в этом направлении. Стараемся организовывать прицельное обучение, и хотелось бы больше глубины предложения на наш спрос.

Вообще, на российском рынке много дешевых однотипных курсов, найти стоящий не просто. Наш последний, совсем свежий опыт ноября этого года оказался гораздо более удачным, чем два предыдущих года⁶ – отличные лекции преподавателей Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, глубокая проработка, хорошая подача материала. При этом поиск в открытых источниках его не предлагает, мы получили от них письмо с предложением обучения и так обратили свое внимание.

По итогам этого обучения мы провели анонимный опрос слушателей, который показал, что большинство работников (80%) признают вопросы антикоррупционного просвещения требующими существенного внимания. Однако более трети слушателей не прослушали и половины лекционного материала.

Таким образом, основной фактор, оказывающий негативное влияние на эффективность процесса – это формальность отношения к вопросу и обучающих, и обучающихся. Прочие узкие места вытекают из этого.

Мы ожидаем повышения качества обучения, большего наполнения образовательных программ практическими примерами решения бизнес-кейсов.

Также имеется большая потребность в создании удобных регулярных обзоров изменения антикоррупционного законодательства. В справочных системах собрать нормативный фонд и обзор изменений применимых правовых актов не просто даже для юридической службы организации.

На ППК РЭО распространяет действие внушительный ряд законодательных актов по аналогии с госорганами, но не всё, и серьезная работа состоит в том, чтобы выявить, что распространяется, а что нет. Например, у нас на этапе согласования ЛНА возникают существенные разногласия между службами компании - юристами, аудиторами - по трактовке законодательства. Казалось бы, можно пойти по пути большего применения, но работники должны четко понимать и разделять обоснованность требований и запретов, иначе снижается эффективность антикоррупционной пропаганды.

Другой пример: имеются требования законодательства о размещении деклараций на сайте компании. Поначалу они не распространялись на ППК РЭО, потом стали распространяться⁸³, отследить это было не просто, так как изменения в законодательство вносились способом «фразу X читать как Y». Но далее возникла временная приостановка этих требований - на все организации законодатель распространил один из последних пунктов Указа Президента 968⁸ «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции». И здесь также не совсем понятен механизм отслеживания, исполнение с нашей стороны было своевременно обеспечено благодаря вовремя полученным разъяснениям Аппарата Правительства.

⁸³ Поправка внесена Указом Президента РФ от 25.08.22 № 574 «О внесении изменений в некоторые акты Президента РФ».

Поэтому по-прежнему действенной мерой, способствующей общему антикоррупционному просвещению, остается обмен опытом при индивидуальных коммуникациях и в рамках мероприятий.

IV. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В.С. Хитрихеева
Старший прокурор отдела по
надзору за исполнением
федерального законодательства
управления по надзору за
исполнением законодательства
о противодействии коррупции
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Нарушение ограничений и запретов должностными лицами
государственных органов и органов местного самоуправления.
Конфликт интересов.**

В статье 7 Федерального закона «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 деятельности единой системы запретов, ограничений, обеспечивающих предупреждение коррупции.

Запреты и ограничения на какие-либо действия в профессиональной сфере установлены для лиц, деятельность которых сопряжена с особой ответственностью перед обществом и государством.

Главной целью законодательного установления ограничений и запретов, связанных с государственной (муниципальной) службой, является обеспечение эффективного исполнения служащим своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления полномочиями, создание условий для беспристрастного принятия им управленческих решений.

Статьей 16 Закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьей 13 Закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлены ограничения, налагаемые на граждан при поступлении и прохождении гражданской и муниципальной службы.

В целом ограничения, установленные данными нормами с целью профилактики коррупционных проявлений, схожи. К таким ограничениям относятся:

- невозможность принятия на службу и ее прохождения в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) со служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу (непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому);

- непредставление сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

- утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (п. 10 ч. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ).

Необходимо обратить внимание на внесенные изменения в статью 16 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», так 11.06.2021 Федеральным законом № 170-ФЗ в пункт 5 части 1 статьи 16 внесены изменения, согласно которым

теперь на определенные категории служащих не распространяется ограничение, связанное с наличием близкого родства.

Такое исключение сделано для лиц, замещающих должности гражданской службы в уполномоченных в сфере лесных отношений органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Наличие судимости, как ограничение для принятия на службу и при ее прохождении, также может быть отнесено к числу антикоррупционных в случае, если приговором суда исключена возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской (муниципальной) службы на определенный период.

Помимо перечисленных ограничений для государственных и муниципальных служащих установлено дополнительное ограничение при трудоустройстве в коммерческие и некоммерческие организации в течение двух лет после увольнения со службы (ст. 12 Закона № 273-ФЗ). А именно, трудоустройство возможно с согласия конфликтной комиссии в случае, если функции государственного (муниципального) управления входили в должностные обязанности служащего.

Запреты, установленные для гражданских и муниципальных служащих, в большинстве своем сопряжены с профилактикой коррупционных правонарушений и проявления коррупции в органах власти.

Для гражданских служащих запреты установлены ст. 17 Закона № 79-ФЗ, для муниципальных – ст. 14 Закона № 25-ФЗ. К таким запретам относятся:

- занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участие в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением установленных в законе случаев);

При оценке факта осуществления служащим предпринимательской деятельности необходимо учитывать, что согласно пункту 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

С учетом правового смысла Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» факт регистрации в качестве индивидуального предпринимателя не влечет за собой несоблюдение установленного запрета, поскольку решающим фактором является выполнение активных действий, направленных на получение прибыли.

- приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход;
- получение 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);
- выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением установленных в законе случаев (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);
- использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;
- 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 должностные обязанности служащего входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;
- 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;
- 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.

Как я уже сказала, предусмотрен запрет на владение служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), если это приводит или может привести к конфликту интересов. В таком случае 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.

Помимо этого гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям 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 случаях, предусмотренных Федеральным законом «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».

Необходимо отметить, что несмотря на отсутствие императивного (прямого) запрета для служащих приобретать ценные бумаги, законом установлен прямой (императивный) запрет на приобретение, владение, пользование иностранными финансовыми инструментами (больше относится к гражданским служащим). Данное обстоятельство надо учитывать при осуществлении служащими инвестиционной деятельности на биржах, приобретении инвестиционных паев в паевых инвестиционных фондах или заключении договоров об оказании брокерских услуг.

В практики имеют место случаи, когда служащий заключает с договор об оказании брокерских услуг, в основе которого доверительное управление брокером финансами служащего. Брокер по данному договору покупает на бирже ценные бумаги от имени служащего. При этом, брокер приобретает и ценные бумаги иностранных компаний на имя служащего. Соответственно, владельцем этих ценных бумаг является служащий в связи с чем им нарушается установленный запрет.

Стали чаще выявляться случаи, когда служащий приобретает инвестиционные пай на первый взгляд российского паевого инвестиционного фонда (так называемого - ПИФ) и становится его участником, не обращая внимания на то или не зная, что в составе ПИФ присутствует иностранный участник, который тоже приобрел пай этого ПИФа. С учетом нормы закона (пункта 2 статьи 11 Закона № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах») о том, что имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, является общим имуществом владельцев инвестиционных паев и принадлежит им на праве общей долевой собственности, служащий становится одним из владельцев иностранного финансового инструмента.

Думаю, что вам будет интересно подготовленное Минтрудом России в сентябре 2022 года письмо в форме вопроса-ответа по основным возникающим вопросам, касающимся приобретения служащими ценных бумаг, в том числе при осуществлении инвестиционной деятельности на биржевых площадках (реквизиты документа в Консультанте № 28-7/10/В-12862 от 22.09.2022).

Исходя из практики прокурорского надзора, к типичными нарушениям ограничений и запретов на государственной (муниципальной) службе можно отнести следующее:

ненадлежащее исполнение обязанности о представлении достоверных сведений о доходах и расходах; непринятие мер по урегулированию конфликта интересов; участие в деятельности хозяйствующих субъектов; трудовая деятельность служащих, состоящих в близком родстве и свойстве, в условиях непосредственного подчинения друг другу.

Несмотря на ежегодное представление служащими сведений о доходах, ими продолжают допускаться ошибки и неполнота данных в заполнении таких справок.

Как правило, не отражаются сведения о доходах от вкладов в банках, пенсионных и иных выплатах, доходах от реализации недвижимого имущества (квартиры, дома, земельные участки), транспортных средств. Не указываются находящиеся в собственности объекты недвижимого имущества (квартиры, земельные участки), а также транспортные средства, счета в банках, по которым в отчетном периоде осуществлялось движение денежных средств.

Например, прокуратурой республики установлено, что 3 гражданских служащих одного из министерства республики и 10 руководителей подведомственных министерству учреждений представили работодателю недостоверные и неполные сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

По итогам рассмотрения внесенного 01.08.2023 прокуратурой республики министру представления 13 должностных лиц, допустивших нарушения закона, и лицо, ответственное за профилактику коррупционных и иных правонарушений в государственном органе, привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокуратурой края установлено, что заместителем начальника одного из территориального государственного органа не представлены сведения о расходах, осуществленных им в 2022 г. на приобретение квартиры стоимостью 5,7 млн. руб., которая превышает их с супругой трехгодичных доход (2,3 млн. руб.). По внесенному прокурором представлению, проводится контроль за расходами служащего.

Также не единичны случаи осуществления служащими предпринимательской деятельности.

Например, органами прокуратуры установлено, что муниципальный служащий (главный специалист отдела протокола и планирования управления делами администрации) вопреки требованиям антикоррупционного законодательства является генеральным директором и бенефициаром (собственником) хозяйствующего субъекта, что свидетельствует об осуществлении управления коммерческой организацией. По выявленному нарушению закона прокуратурой внесено представление рассмотрено и удовлетворено, виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Прокуратурой города вскрыт факт занятия начальником отделения органа внутренних дел в течение двух лет предпринимательской деятельностью, связанной с перевозкой пассажиров морским транспортом, с извлечением прибыли в сумме 25

млн. руб. По результатам рассмотрения представления прокуратуры служащий уволен в связи с утратой доверия.

Факты реализации должностных полномочий в ситуациях конфликта интересов повсеместно выявляются прокурорами.

Так, не исполнены требования статьи 11 Закона № 273-ФЗ заместителем министра сельского хозяйства края при рассмотрении вопроса о предоставлении субсидии на общую сумму 13 млн. руб. коммерческой организации, которой он с 2020 года сдает в аренду принадлежащий ему земельный участок сельскохозяйственного назначения; а также другим должностным лицом министерства – в связи с неоднократным его участием (в 2019, 2022 годах) в качестве члена аттестационной комиссии при проведении аттестаций его супруги, в ходе которых он голосовал за принятие решений о соответствии ее занимаемой должности, чем, в том числе, обеспечивал беспрепятственное прохождение государственной службы.

Случаи родственного подчинения и подконтрольности в ситуации конфликта интересов также продолжают устанавливаться прокурорами. Вместе с тем близкое родство или свойство государственных служащих само по себе не является безусловным основанием для возникновения конфликта интересов. В основе конфликта интересов на государственной и муниципальной службе лежит заинтересованность материального свойства, при этом у служащего должна иметься возможность оказания содействия (влияния) в получении определенных благ в соответствии со служебными полномочиями.

Например, в ходе рассмотрения представления прокуратуры республики внесенного министру транспорта республики по факту непринятия руководителем департамента дорожного хозяйства мер по недопущению возможности возникновения и урегулированию конфликта интересов со своим сыном, осуществляющим трудовую деятельность в подведомственном департаменту учреждении, служащий уволился по собственнo инициативе.

В связи с тем, что служащий уволился до принятия решения конфликтной комиссией, но после организации в отношении него антикоррупционной проверки, министерством (на основании части 3 статьи 13.5 Закона № 273-ФЗ) в прокуратуру республики направлены материалы проверки, по результатам рассмотрения которых прокуратурой республики 04.08.2023 в городской суд предъявлено заявление в порядке статьи 45 ГПК РФ об изменении основания и формулировки увольнения служащего с основания «по инициативе гражданского служащего» на основание «в связи с утратой доверия». Решением суда от 18.09.2023 заявление прокурора удовлетворено.

* * *

П.А. Кабанов

доктор юридических наук,
доцент, директор НИИ
противодействия коррупции
Казанского инновационного
университета имени В.Г.
Тимирязова, член экспертного
совета при Управлении
Президента РФ по вопросам
противодействия коррупции

**Комиссии по координации работы по противодействию коррупции
субъектов Российской Федерации: состояние, проблемы и пути решения**

Противодействие коррупции – сложная задача, реализуемая органами публичной власти, организациями и отдельными лицами, в пределах предоставленных им полномочий, которая требует координации усилий и взаимодействия между ними. Для обеспечения эффективности взаимодействия между различными субъектами по вопросам реализации государственной политики противодействия коррупции, на региональном уровне созданы комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации. Однако эффективность деятельности самих комиссий не везде оказалась высокой, в том числе из-за отсутствия в них представителей институтов гражданского общества. В связи с этим в Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы появился подпункт «а» пункта 43, предусматривающий дополнительное включение в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации представителей институтов гражданского общества.⁸⁴ В связи с этим встал закономерный вопрос о формировании оптимального состава этих региональных комиссий. В целях оценки эффективности деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации и разработки оптимального состава указанных комиссий нами было проведено специальное сравнительно-правовое исследование, результаты которого были опубликованы в научных рецензируемых изданиях,⁸⁵ а в последующем и специальной монографии.⁸⁶

Проведенное нами исследование нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации работы по противодействию коррупции и обеспечения вовлеченности представителей органов публичной власти, некоммерческих организаций, научно-исследовательских и образовательных учреждений, иных институтов гражданского общества в деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, показало следующее.

Во всех субъектах Российской Федерации в целях исполнения указа Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия

⁸⁴ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 (ред. от 26.06.2023 № 474) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. ст. 6170.

⁸⁵ Кабанов П.А. Мониторинг состояния вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2022. №2(43). С.33-45. DOI: 10.21681/2226-0692-2022-2-33-45; Кабанов П.А. Мониторинг представительства органов публичной власти в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Мониторинг правоприменения. 2022. № 4 (45). С.2-21. DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-2-21; Кабанов П.А. Мониторинг представительства институтов гражданского общества в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2023. № 1(46). С.2-19. DOI: 10.21681/2226-0692-2023-1-2-19.

⁸⁶ Бикеев И.И., Кабанов П.А. Комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации: состояние, проблемы и пути их решения. Казань: Издательство «Познание», Казанского инновационного института, 2023. 287 с.

коррупции»⁸⁷ созданы и, с разной степенью эффективности, действуют комиссии по координации работы по противодействию коррупции. Фактически, за семилетний период на региональном уровне создан специальный институт комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации. Эти комиссии в основном соответствуют структуре, рекомендованной типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации. Однако их правовой статус и полномочия не всегда закреплены в базовом региональном антикоррупционном и ином законодательстве субъектов Российской Федерации, поскольку это создает некоторую организационно-правовую неопределенность и «невстроенность» института в систему органов публичной власти регионов.

Кроме того, многие субъекты Российской Федерации не следуют рекомендациям Типового положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации № 364 от 15 июля 2015 года, относящимся к составу комиссии. Мы встречались с утверждением отдельных специалистов о том, что ряд содержащихся в нем тезисов носит рекомендательный, а не обязательный характер.

Считаем такие взгляды ошибочными. На наш взгляд, оснований неисполнения обоснованной и изданной в пределах компетенции юридической рекомендации два. Во-первых, это отсутствие ресурсов, материальных, трудовых и иных, необходимых для ее реализации, либо наличие каких-либо других неустранимых препятствий. Однако в случае наличия такого основания возникают естественные вопросы: а все ли возможности использованы, нет ли

попытки уклонения от исполнения неудобной для адресата рекомендации? В каждом конкретном случае нужно глубоко изучить ответы на них... Во-вторых, использование адресатом рекомендации более эффективного инструмента, чем предложенного ему в ней.

Иными словами, если реализуешь решение лучшее, чем предложено в правовой рекомендации, то обоснуй, докажи это, предложи соответствующие изменения в законодательство. Мягкость формулировки «рекомендуется», на наш взгляд, создает возможность широчайшего усмотрения, что вряд ли можно считать полезным по организации деятельности этих коллегиальных антикоррупционных органов. Поэтому федеральные юридические рекомендации по составу комиссий следует рассматривать в качестве

⁸⁷ Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 (в ред. от 26.06.2023 № 474) «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть II). ст. 4477.

федеральных требований, обладающих внутренним единством и носящим методологический характер.

Затрудняет реализацию полномочий комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации несколько причин организационно-правового характера. В число таковых входит отсутствие единых требований к персональному составу указанных комиссий, что приводит к тому, что региональные органы государственной власти не всегда привлекают в состав комиссий представителей не только федеральных органов власти, органов местного самоуправления муниципальных образований, научно-исследовательских и образовательных организаций, но и институтов гражданского общества. Поэтому складывающаяся практика формирования региональных комиссий иногда противоречит типовому положению о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и, как правило, собственному региональному антикоррупционному или иному законодательству.

Существенно снижает эффективность деятельности комиссий то обстоятельство, что представительство территориальных органов федеральных органов власти и региональных органов государственной власти в комиссиях по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации не всегда связано с наличием у них внешних антикоррупционных функций и полномочий. Для исправления этого предлагаем установить следующие дополнительные объективные критерии вхождения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации для руководителей территориальных органов федеральных государственных органов и региональных органов государственной власти:

- наличие внешних антикоррупционных функций (полномочий), установленных федеральным и/или региональным законодательством либо иными нормативными правовыми актами;
- наличие делегированных уполномоченными на то органами или должностными лицами отдельных внешних антикоррупционных функций (полномочий).

Предлагаемые нами дополнительные критерии вхождения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации позволят исключить порочную практику привлечения к деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, руководителей территориальных органов федеральных государственных органов и региональных органов государственной власти, у которых отсутствуют именно внешние антикоррупционные функции (функции). Дело в том, что обязанность противодействовать коррупции есть внутри каждого органа публичной власти, но если всех их руководителей включать в состав комиссии, то она неизбежно превратится в огромный бюрократический и потому малоэффективный региональный координационный орган.

На наш взгляд, в целях повышения эффективности работы по противодействию коррупции следует установить примерный перечень руководителей территориальных органов федеральных государственных органов по отраслевой принадлежности и руководителей региональных государственных органов по отраслевой принадлежности, которые обязательно должны входить в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации с указанием объективных критериев такого участия. При этом *на федеральном уровне следует установить запрет на участие в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации представителей органов прокуратуры и судебного сообщества*, как органов, обеспечивающих прокурорский надзор и судебный контроль за решениями, принимаемыми этими комиссиями.

В целях повышения эффективности работы комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации следует разработать дополнительные объективные критерии для включения в их состав руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований. Поскольку на каждое из них распространяются требования федерального и регионального законодательства о необходимости противодействия коррупции на муниципальном уровне (в границах сельского поселения, городского округа, муниципального района⁸⁸), то такое решение видится целесообразным. Но возникает естественный вопрос: почему выбрано именно это конкретное лицо? Отсутствие критериев включения в состав указанной комиссии, в свою очередь, можно рассматривать как наличие коррупциогенного фактора.

На наш взгляд, такими критериями для руководителей муниципальных образований могут стать наличие высокой антикоррупционной компетентности и/или существенные успехи муниципального образования в реализации государственной политики противодействия коррупции.

Исследование структуры комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации показало, что представительство институтов гражданского общества в них является незначительным. Это представительство в основном ограничивается наличием в их составе председателей региональных общественных палат, иные категории представителей институтов гражданского общества имеются лишь в составах небольшого количества указанных комиссий, что препятствует реализации принципа, закрепленного в федеральном антикоррупционном законодательстве взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества.

⁸⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2023 № 12-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст.3822.

Проведенные нами исследования показали, что в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, недостаточное количество представителей институтов гражданского общества, обладающих специальной профессиональной антикоррупционной компетентностью, в том числе таких категории как:

- представители некоммерческих организаций, уставная деятельность которых связана с противодействием коррупции;
- представители экспертного сообщества, деятельность которых связана с исследованиями по вопросам формирования и реализации государственной политики противодействия коррупции;
- активно действующие независимые эксперты, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Недостаточное количество представителей институтов гражданского общества в структуре комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации противоречит требованиям, изложенным в подпункте «а» пункта 43 Национального плана противодействия коррупции на 2021-2024 годы, предусматривающем введение в состав указанных комиссий этой категории лиц, обладающих антикоррупционной компетентностью.

В целях вовлечения представителей институтов гражданского общества в противодействие коррупции и повышения эффективности деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации высшим должностным лицам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо дополнительно ввести в состав указанных комиссий представителей общественности, обладающих достаточной антикоррупционной компетентностью.

Проведенное нами исследование позволило предложить оптимальную структуру персонального состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, которая, на наш взгляд, выглядит следующим образом:

- председатель комиссии – глава субъекта Российской Федерации;
- заместитель (заместители) председателя комиссии – руководитель законодательного органа субъекта федерации и/или руководитель правительства субъекта федерации;
- секретарь комиссии – руководитель органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъекта Российской Федерации;
- представитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе (федеральный инспектор полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе по субъекту Российской Федерации);
- члены комиссии по должности и ведомственной принадлежности территориальных органов федеральных органов власти:
- руководитель территориального подразделения;

- а) МВД России;
- б) ФСБ России;
- в) СК России;
- г) Минюста России;

- руководители региональных органов власти, наделенные полномочиями по противодействию коррупции:

а) руководитель контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации;

б) руководители иных региональных органов власти, наделенные внешними полномочиями по противодействию коррупции;

- руководители органов местного самоуправления муниципальных образований субъектов Российской Федерации, обладающие достаточной антикоррупционной компетентностью;

- руководитель Общественной палаты субъекта Российской Федерации;

- руководитель Торгово-промышленной палаты субъекта Российской Федерации;

- руководители региональных некоммерческих организаций и/или региональных отделений всероссийских некоммерческих организаций, уставными задачами которых является противодействие коррупции или использование отдельных антикоррупционных инструментов (антикоррупционная экспертиза, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционное просвещение, антикоррупционное образование, антикоррупционная пропаганда и др.);

- *представители научных и образовательных организаций, обладающие профессиональной антикоррупционной компетентностью;*

- *независимые эксперты, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации и размещенные в государственном реестре независимых экспертов, рекомендованные территориальным управлением Министерства юстиции Российской Федерации.*

На наш взгляд, основными критериями отбора членов комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации и других сходных по сути антикоррупционных координационных структурах должны быть исключительно объективные признаки: наличие достаточной антикоррупционной компетентности и/или осуществление «внешних» антикоррупционных функций.

* * *

Ю.В. Радченко
Начальник Управления
Губернатора Ставропольского
края по профилактике
коррупционных
правонарушений

**Повышение эффективности работы исполнительных органов и органов
местного самоуправления по профилактике коррупционных
правонарушений.**

В Ставропольском крае более 12 000 должностных лиц:
30 лиц, замещающих государственные должности Ставропольского края;

800 лиц, замещающих муниципальные должности в Ставропольском крае (ранее 3500 депутатов);

более 2500 гражданских служащих;

более 7000 муниципальных служащих;

более 450 руководителей государственных учреждений;

более 2000 руководителей муниципальных учреждений.

Повышение эффективности работы исполнительных органов и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных правонарушений:

поручения и рекомендации комиссии по координации работы по противодействию коррупции при Губернаторе Ставропольского края (формирование единых подходов, установление сроков);

реализация программы противодействия коррупции в Ставропольском крае;

методологическое обеспечение, раздаточный материал;

стажировки и практические семинары-совещания с должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений, совещания в исполнительных органах края, с учетом специфики деятельности;

изучение кандидатов на руководящие должности.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 образована комиссия при Губернаторе Ставропольского края по координации работы по противодействию коррупции в Ставропольском крае (далее – комиссия при Губернаторе края), положение и состав которой утверждены постановлением Губернатора Ставропольского края от 11 октября 2015 г. № 557.

Комиссия при Губернаторе края является постоянно действующим координационным органом при Губернаторе Ставропольского края (заседание ежеквартальное).

Председателем данной комиссии по должности является Губернатор Ставропольского края.

Комиссия при Губернаторе края – эффективный механизм согласования решений с правоохранительными органами и федеральными органами власти, инструмент принятия решений и исполнения поручений, разрешение вопросов, которые не урегулированы нормативными правовыми актами.

В протокольных поручениях комиссии при Губернаторе края расставляется акцент на улучшение предоставления отчетности, вырабатывается алгоритм действий (проведение анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, изучение кандидатов на руководящие должности).

В состав комиссии включены руководители органов государственной власти Ставропольского края, правоохранительных органов, а также представители общественных организаций, Торгово-промышленная палата Ставропольского края, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ставропольском крае и Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае.

Постановлением Губернатора Ставропольского края от 06 ноября 2023 г. № 578 «О внесении изменений в постановление Губернатора Ставропольского края от 11 октября 2015 г. № 557 «О комиссии при Губернаторе Ставропольского края по координации работы по противодействию коррупции в Ставропольском крае» в состав комиссии при Губернаторе крае членами комиссии по согласованию включены:

руководитель Управления Федерального казначейства по Ставропольскому краю;

руководитель Межрегионального управления Федеральной службы по финансовому мониторингу по Северо-Кавказскому федеральному округу.

В ближайшее время в состав комиссии при Губернаторе края будут включены следующие члены комиссии по согласованию:

директор Ставропольского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в качестве лица, аккредитованного Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов);

директор филиала Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание» в Ставропольском крае (в качестве представителя некоммерческой организации, уставная деятельность которой связана с противодействием коррупции);

заведующий кафедрой государственного, муниципального управления и экономики труда Института экономики и управления федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Северо-Кавказский федеральный университет».

Президент Союза «Торгово-промышленная палата Ставропольского края» включен в состав комиссии при Губернаторе края.

В рамках реализации программы противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2021-2025 годы, утвержденной постановлением Правительства Ставропольского края от 25 декабря 2020 г. № 700-п «Об утверждении программы противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2021-2025 годы» (далее – Программа), ежегодно разрабатываются и изготавливаются методические рекомендации и иные материалы антикоррупционной направленности.

В течение 2016-2023 годов управлением по профилактике коррупционных правонарушений для исполнительных органов края и органов местного самоуправления было подготовлено более 15 видов методических рекомендаций и материалов антикоррупционной направленности. Обзоры и методические рекомендации на постоянной основе актуализируются.

Так, в 2023 году в соответствии с заключенным государственным контрактом изготовлено 7000 экземпляров методических рекомендаций и (или) материалов антикоррупционной направленности:

обзор ситуаций конфликта интересов в органах исполнительной власти Ставропольского края и органах местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края, а также при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (1000 шт.) Обзор включает в себя практические ситуации конфликта интересов на примере должностных лиц Ставропольского края;

обзор недостатков и нарушений, выявленных по результатам проведения анализа и проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в органах исполнительной власти Ставропольского края и органах местного самоуправления Ставропольского края (1000 шт.), подготавливается по результатам анализа сведений о доходах и антикоррупционных проверок. Прочитав каждый случай, служащий может увидеть схожую ситуацию, которая поможет при заполнении справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (например, не отражение выплат по больничному листу, выплат по пенсии, дохода от продажи имущества).

памятка по вопросам ответственности за коррупционные правонарушения и преступления (1000 шт.). Памятка включает в себя общие положения об ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, а также статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, касающиеся ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в том числе понятие должностного лица;

программа противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2021-2025 годы, утвержденная постановлением Правительства Ставропольского края от 25 декабря 2020 г. № 700-п (1000 шт.). Программа разработана и изготовлена типографским способом для удобного ее использования в работе должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений.

Указанные методические рекомендации и материалы антикоррупционной направленности передаются в исполнительные органы края, органы местного самоуправления края и подведомственные им организации / учреждения для использования в практической деятельности, а также используются в качестве раздаточного материала на семинарах-совещаниях антикоррупционной направленности, в том числе с молодежью.

В работе используется Обзор рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки, разработанный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Так, из данного обзора при разработке социальных роликов антикоррупционного

характера были использованы слова, выражения и жесты, которые могут быть восприняты окружающими как просьба (намеки) о даче взятки.

К числу таких выражений относятся, например, «вопрос решить трудно, но можно», «спасибо на хлеб не намажешь», «договоримся», «нужны более веские аргументы», «нужно обсудить параметры», «ну что делать будем?».

Полагаем целесообразным использование Обзора в практической деятельности, так как он не только о взятках, но и о поведенческом аспекте, в целом указания на необходимость воздерживаться от употребления подобных выражений при взаимодействии с гражданами.

Кроме того, в рамках освещения деятельности органов государственной власти Ставропольского края публикуются статьи в региональной газете «Московский Комсомолец. МК-Кавказ», газете «Ставропольская правда».

На общедоступном обязательном региональном канале «Своё ТВ Ставропольский край» и ВГТРК в 2020-2023 годах выпущены информационные материалы, направленные на правовое просвещение и пропаганду, в рамках телевизионных программ «Актуальное интервью», «Прямой эфир», а также выпусков новостей «Экспресс новости на Своём» и «Новости на Своём», в том числе на радио.

Помимо совещаний с должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений (2 раза в год), рабочих совещаний по актуальным вопросам, индивидуальных собеседований с руководящим составом, а также принятие участия в курсах повышения квалификации, применяются новые способы взаимодействия с исполнительными органами края и органами местного самоуправления края.

Управлением по профилактике коррупционных правонарушений завершён цикл совещаний во всех исполнительных органах края по вопросам применения мер ответственности за коррупционные правонарушения, конфликта интересов и уведомления в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений с учётом специфики деятельности. В совещаниях принимают участие руководящий состав, сотрудники исполнительных органов края и работники подведомственных им учреждений.

Например, в компетенции министерства строительства и архитектуры края – региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства, составление протоколов об административных правонарушениях, министерства экономического развития края – лицензионный контроль, министерства здравоохранения края и министерства образования края – работа с гражданами, министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды – предоставление государственных услуг и т.д. Так, в каждом краевом министерстве были рассмотрены возможные риски с учётом специфики их деятельности.

В соответствии с поручением комиссии при Губернаторе края в целях повышения эффективности деятельности по профилактике коррупционных правонарушений специалистами управления по профилактике коррупционных правонарушений проведены практические стажировки с государственными

гражданскими служащими исполнительных органов края и муниципальными служащими органов местного самоуправления края, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений.

Всего управлением по профилактике коррупционных правонарушений проведены стажировки:

более 430 муниципальных служащих (72 %);

более 30 гражданских служащих (73 %).

Стажировки проводятся на основе Регламента, утвержденного начальником управления.

Программа однодневной стажировки включала 10 вопросов, в которых задействованы все специалисты управления.

В целях организации стажировок заместителем председателя Правительства Ставропольского края, руководителем аппарата Правительства Ставропольского края был утвержден график проведения стажировок, подготовлены программа и перечень вопросов, списки гражданских и муниципальных служащих по каждому исполнительному органу края / муниципальному образованию, заявленных на участие в стажировках.

Практические стажировки с гражданскими и муниципальными служащими, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений, проводились 2 раза в неделю по утвержденному графику в кабинетах специалистов управления.

Особенности проведения стажировок:

- 1) на рабочих местах;
- 2) индивидуальные группы по муниципалитетам / исполнительным органам края;
- 3) получение мгновенной обратной связи;
- 4) практическая информация и т.д.

По результатам проведения практических стажировок с гражданскими и муниципальными служащими, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений:

улучшение качества предоставляемой отчетной информации:

повышение уровня процедур проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах и заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;

расширение видов профилактической работы, в т.ч. разъяснительной, в сфере профилактики коррупционных правонарушений;

со стороны исполнительных органов края и органов местного самоуправления края просьба о повторном проведении практических стажировок.

Кроме того, отмечено совершенствование деятельности управления в связи с полученной обратной связью от гражданских и муниципальных служащих, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, прошедших стажировки.

Принято постановление Губернатора Ставропольского края от 18 октября 2022 г. № 433 «Об утверждении Положения о порядке проведения стажировки муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений».

В соответствии с пунктом 4.4 протокола заседания комиссии при Губернаторе края от 30 сентября 2020 г. № 20 заключены межведомственные соглашения между Правительством Ставропольского края и прокуратурой Ставропольского края, следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Ставропольскому краю, Главным управлением МВД РФ по Ставропольскому краю и Управлением ФСБ РФ по Ставропольскому краю, предусматривающие получение информации, возможно препятствующей назначению кандидатов на руководящие должности или заслуживающей внимания при принятии кадровых решений.

Пунктом 1.5.4 протокола заседания комиссии при Губернаторе края от 22 ноября 2022 г. № 29 управлением по профилактике коррупционных правонарушений на основании разработанных Порядков отбора и изучения кандидатов (в рамках оказания содействия исполнительным органам края и органам местного самоуправления края), в соответствии с заключенными соглашениями направляются запросы о предоставлении информации (сведений), возможно препятствующей назначению или заслуживающей внимания при принятии кадрового решения в отношении отдельных руководящих должностей.

За 2021-2022 годы и 9 месяцев 2023 года в рамках взаимодействия Правительства края с правоохранительными органами Ставропольского края направлены запросы о получении информации (сведений), возможно препятствующей назначению кандидатов на руководящие должности или заслуживающей внимания при принятии кадровых решений, в указанные органы направлено более 635 запросов в отношении более 680 кандидатов, подлежащих изучению.

Кроме того, контроль за принятием кадровых решений в отношении кандидатов, подлежащих изучению, и последующее информирование о кадровом решении надзорных и правоохранительных органов осуществляется на постоянной основе.

Изучение кандидатов на руководящие должности осуществляется в отношении:

- государственных должностей Ставропольского края;
- глав муниципальных образований Ставропольского края, их заместителей и управляющих делами администрации;
- руководителей высшей группы должностей в аппарате Правительства Ставропольского края;
- руководителей исполнительных органов края и их заместителей;

руководителей государственных / муниципальных учреждений и организаций, подведомственных исполнительным органам края и органам местного самоуправления края.

* * *

И.В. Сипатова
Начальник управления
профилактики коррупционных и
иных правонарушений
администрации Губернатора и
Правительства Кировской
области

**О практике межведомственного взаимодействия в сфере
противодействия коррупции**

Управление профилактики коррупционных и иных правонарушений является структурным подразделением администрации Губернатора и Правительства Кировской области, подчиняется напрямую Губернатору Кировской области.

Начальник управления и государственные гражданские служащие управления назначаются на должность и освобождаются от нее Губернатором Кировской области.

Положение об управлении утверждено Указом Губернатора Кировской области от 14.10.2019 № 133 «Об организации работы по противодействию коррупции в Кировской области».

Штатная численность составляет 8 штатных единиц.

Управлением налажено тесное взаимодействие с правоохранительными, контролирующими и надзорными органами.

Межведомственное взаимодействие в сфере противодействия коррупции осуществляется на основании соглашений о сотрудничестве, которые заключены с прокуратурой Кировской области, со следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Кировской области, с Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Кировской области, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Кировской области, Контрольно-счетной палатой Кировской области.

В рамках заключенных соглашений осуществляется обмен информацией о выявленных нарушениях, проведение семинаров по антикоррупционному просвещению, участие в совместных проверках.

Ежегодно управлением совместно с прокуратурой Кировской области проводятся:

совещания по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными гражданскими и муниципальными служащими Кировской области;

обучающие семинары с руководителями кадровых служб государственных органов Кировской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Кировской области по вопросам организации работы по противодействию коррупции. На семинарах подводятся итоги работы по организации работы по противодействию коррупции, доводится информация об основных нарушениях, выявленных в ходе проверочных мероприятий;

семинары-совещания с лицами, замещающими государственные должности Кировской области, главами муниципальных районов, муниципальных и городских округов Кировской области, руководителями органов исполнительной власти Кировской области и их заместителями по вопросам соблюдения ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Также ежегодно управлением совместно с правоохранительными и надзорными органами проводятся семинары для предпринимательского сообщества по теме: «Противодействие коррупции в предпринимательской деятельности». В 2022 году в семинаре принял участие представитель Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

В ходе совещаний представителям бизнес-сообщества разъясняются требования антикоррупционного законодательства, меры по предупреждению коррупции, способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов, а также ответственность за несоблюдение законодательства о противодействии коррупции.

Кроме того, начиная с 2021 года осуществляются совместные выезды с прокуратурой Кировской области в муниципальные образования и их подведомственные учреждения в целях проведения мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений и соблюдения законодательства о противодействии коррупции, а также проводятся проверки в органах исполнительной власти и их подведомственных учреждениях.

В ходе проверочных мероприятий проводится анализ:

соответствия нормативных правовых актов и иных актов в сфере противодействия коррупции требованиям действующего законодательства;

сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах);

деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов;

исполнения планов (программ) мероприятий по противодействию коррупции;

государственных и муниципальных контрактов на предмет выявления аффилированных связей и конфликта интересов и др.

В ходе проверок были выявлены нарушения, касающиеся неурегулированного конфликта интересов, непредставления или представления недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, нарушения в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд и др.

Взаимодействие с отраслевым отделом прокуратуры Кировской области (отдел по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции) и УМВД России по Кировской области осуществляется в ходе проведения управлением проверок достоверности и полноты представленных сведений о доходах, а также при осуществлении контроля за расходами, контроля за законностью получения денежных средств.

Так, например, управлением направляются запросы в органы прокуратуры и УМВД России по Кировской области с целью установления фактического использования недвижимого имущества, а при осуществлении контроля за расходами, контроля за законностью получения денежных средств органы прокуратуры оказывают содействие в получении пояснений от

родственников и иных лиц в подтверждение доводов проверяемых лиц. Так, в 2023 году органами прокуратуры были получены объяснения у 32 граждан в рамках контроля за расходами и проверки сведений о доходах.

В целях оказания методической помощи региональным органам власти и органам местного самоуправления управлением совместно с прокуратурой Кировской области разрабатываются модельные акты в сфере противодействия коррупции.

Так, в 2022 году разработаны муниципальные модельные правовые акты, в 2023 году – модельные правовые акты для подведомственных государственных и муниципальных учреждений.

Также в прокуратуру Кировской области направляются сведения об уволенных лицах, которые ранее замещали должности государственной гражданской службы, включенные в перечень должностей, определенный статьей 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Кроме того, по ходатайству органов прокуратуры управление ежегодно принимает участие в судебных процессах в качестве заинтересованного лица. В 2021 году управление приняло участие в 3 судебных процессах:

рассмотрение гражданского дела об обращении в доход государства квартиры муниципального служащего по результатам процедуры контроля за расходами, проведенной управлением (в соответствии с решением суда в связи с непредставлением сведений законности доходов, за счет которых была совершена сделка, квартира была обращена в доход государства);

рассмотрение административного дела о признании решений районной Думы незаконным (по результатам проведенной управлением проверки и выявлением существенных нарушений при представлении сведений о доходах депутатом районной Думы было направлено заявление Губернатора Кировской области в районную Думу);

рассмотрение административного дела по административному исковому заявлению депутата районной Думы в связи с досрочным прекращением полномочий (в ходе проведения управлением проверки были выявлены существенные нарушения при представлении сведений о доходах, в связи с чем на основании заявления Губернатора Кировской области решением районной Думы полномочия депутата были досрочно прекращены).

В 2022 году управление приняло участие в 4 судебных процессах по рассмотрению административных дел, связанных с досрочным прекращением полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с непредставлением сведений о доходах.

В 2023 году управление приняло участие в 9 судебных процессах:

рассмотрение административного дела об оспаривании решения органа местного самоуправления и изменения основания и формулировки досрочного прекращения полномочий депутата сельской Думы (управлением проводилась проверка сведений о доходах, в ходе которой было установлено, что депутатом представлены недостоверные сведения о доходах. В связи с досрочным

прекращением полномочий депутата по собственному желанию в ходе антикоррупционной проверки материалы проверки были направлены в органы прокуратуры в рамках статьи 13.5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Решением суда формулировка прекращения полномочий была изменена в связи с неисполнением обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции);

рассмотрение трех административных дел о досрочном прекращении полномочий депутатов сельской Думы в связи с непредставлением сведений о доходах в течение четырех месяцев со дня избрания (в связи с досрочным прекращением полномочий одного депутата по собственному желанию в ходе антикоррупционной проверки материалы проверки были также направлены в органы прокуратуры в рамках статьи 13.5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В последующем формулировка прекращения полномочий была изменена судом);

рассмотрение гражданского иска к государственному гражданскому служащему и его близким родственникам об обращении имущества в доход государства. Прокуратура Кировской области обратилась в суд с иском об обращении имущества в доход государства стоимостью 11 млн. руб. (квартира, два машиноместа и автомобиль). Указанное имущество зарегистрировано на близких родственников служащего – на мать и брата. Фактически всем имуществом пользовался сам служащий, его супруга и несовершеннолетние дети. Учитывая, что ответчиками по делу не были представлены допустимые доказательства законного источника происхождения средств, исковые требования прокурора были удовлетворены. В настоящее время судебное решение оспаривается. Также управлением была проведена проверка сведений о доходах в отношении данного служащего, в ходе которой он уволился по собственному желанию в период нахождения на больничном. В связи с этим материалы проверки были направлены в органы прокуратуры в рамках статьи 13.5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Управлением осуществляется практическая реализация статьи 8.2 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», предусматривающей направление в органы прокуратуры материалов проверки в случае непредставления проверяемым лицом сведений, подтверждающих законность получения денежных средств.

Так, в органы прокуратуры направлено 6 материалов, из них прокуратурой Кировской области направлено 3 материала в суд о взыскании в доход государства денежных средств, законность источников которых не подтверждена в отношении 3 лиц, замещающих муниципальные должности. Решение суда исполнено в полном объеме в отношении 1-го лица, замещающего муниципальную должность, на сумму 257 268 рублей. В отношении 2 лиц, замещающих муниципальную должность, иск предъявлен на сумму 3 686 810 рублей и 6 млн. 900 тыс. рублей соответственно. По

решениям судов первой инстанции иски прокуроров удовлетворены. Данные решения судов в настоящее время не вступили в силу.

3 материала проверки, в том числе в отношении государственного гражданского служащего и 2-х лиц, замещающих муниципальные должности, в настоящее время находятся на рассмотрении в прокуратуре Кировской области.

Также управлением направляется информация в Кировское УФАС России в случае выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства и законодательства в сфере закупок.

Так, например, в ходе проведения управлением мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений и соблюдения законодательства о противодействии коррупции в муниципальном образовании выявлен случай неурегулированного конфликта интересов.

Главой администрации городского поселения заключены муниципальные контракты на строительство объектов с организацией, директором и учредителем которой является его сын.

Управлением была направлена информация в органы прокуратуры и Кировское УФАС России о рассмотрении проведенной закупки на предмет соблюдения антимонопольного законодательства, а также законодательства в сфере закупок. По результатам рассмотрения указанной информации Кировским УФАС России принято решение о нарушении администрацией городского поселения и организацией пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Организация привлечена к административной ответственности в виде административного штрафа в размере 134 тыс. рублей и бывший глава муниципального образования привлечен к административной ответственности в виде административного штрафа в размере 20 тыс. рублей.

Решением Думы городского поселения полномочия главы администрации досрочно прекращены.

Таким образом, полагаем, что межведомственное взаимодействие в сфере противодействия коррупции в Кировской области является эффективным и будет продолжено в дальнейшей деятельности.

Управлением осуществляет взаимодействие с налоговыми органами и инспекцией по безопасности дорожного движения. Так, в ходе осуществления проверки сведений о доходах установлено, что по информации налоговых органов проверяемым лицом продано транспортное средство за 3 900 000 рублей, при этом по информации ГИБДД сумма сделки в соответствии с договором составила 4 150 000 руб.

В связи с наличием признаков уклонения от уплаты налогов, информация направлена в налоговые органы.

М.Б. Рейф
Председатель комитета по
профилактике коррупционных
правонарушений Оренбургской
области

**О практике реализации мер по профилактике коррупционных
правонарушений в государственных или муниципальных учреждениях,
унитарных предприятиях, функции и полномочия учредителя в**

отношении которых осуществляют органы исполнительной власти или органы местного самоуправления Оренбургской области

В настоящее время активнее проявляется роль государственных (муниципальных) бюджетных учреждений в реализации государственной политики по обеспечению благополучия граждан и полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления.

Как следствие, основными целями реализации комплекса мер по профилактике коррупционных правонарушений в отношении подведомственных организаций, является минимизация фактов проявления коррупции в деятельности должностных лиц подведомственных учреждений, иных лиц, обладающих организационно-распорядительными функциями и полномочиями по принятию решений, связанных с распределением ограниченных ресурсов или бюджетных средств.

В соответствии с решением комиссии по координации работы по профилактике коррупционных правонарушений Оренбургской области, антикоррупционным органом субъекта во взаимодействии с прокуратурой и правоохранительными органами ежегодно проводится анализ уголовных дел, возбужденных в отношении служащих органов власти Оренбургской области, органов местного самоуправления и работников подведомственных учреждений по преступлениям с коррупционной окраской, установлению причин и условий, способствующих их совершению.

Так в 2020 году из 28 возбужденных уголовных дел данной категории 14 (50 %) возбуждено в отношении должностных лиц подведомственных организаций. В 2021 году из 27 уголовных дел, 21 или 77,8% возбуждено в отношении должностных лиц и работников подведомственных организаций.

Учитывая складывающуюся ситуацию по количественным показателям выявленных преступлений коррупционной направленности, комиссией по координации работы по профилактике коррупционных правонарушений Оренбургской области, по инициативе Комитета принят ряд решений, направленных на совершенствование работы по профилактике коррупции в подведомственных учреждениях, что в свою очередь позволило добиться тенденции по снижению количества коррупционных преступлений, совершаемых представителями подведомственных учреждений. В 2022 году из 33 возбужденных уголовных дел, 13 или 39,4% возбуждено в отношении работников подведомственных учреждений.

Приведенные статистические показатели свидетельствуют о крайней необходимости реализации всего комплекса мер по профилактике коррупционных правонарушений, включающих в себя:

установление для соответствующих категорий должностей работников государственных и муниципальных учреждений субъектов Российской Федерации обязанностей в целях противодействия коррупции, обязательных к исполнению требований, запретов и ограничений;

реализацию мероприятий по антикоррупционному просвещению, антикоррупционному обучению и антикоррупционной пропаганде;

формирование действенной системы контроля за исполнением обязанностей и соблюдением требований, запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции в подведомственных учреждениях.

Абсолютное большинство подведомственных учреждений не являются коммерческими и, как следствие, не предназначены для извлечения прибыли от деятельности, а являются организациями, использующими бюджетные средства, что должно учитываться при соблюдении принципов противодействия коррупции в организации, определенных в методических рекомендациях Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Вместе с тем, для руководителей государственных и муниципальных учреждений субъекта статьей 8 Федерального закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлена единственная обязанность по предоставлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. А для их заместителей, главных бухгалтеров подведомственных учреждений, и, например, для лиц, участвующих в закупках товаров, работ и услуг, законодательством не установлена и эта обязанность.

Полностью антикоррупционный потенциал этой меры может быть раскрыт только при установлении обязанности для более широкого спектра должностей, и осуществлении при определенных условиях контроля над источниками средств, за счет которых совершены сделки по приобретению имущества, транспортных средств и различных активов.

Постановлением Правительства РФ от 13.03.2013 № 207 и соответствующим региональным нормативным правовым актом, изданным во исполнение Постановления, утвержден порядок проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности. При этом перечень мероприятий, реализуемых уполномоченными структурными подразделениями государственных (муниципальных) органов, фактически сведен к проведению бесед, анализу сведений, и изучению представленных самим гражданином, претендующим на замещение должности руководителя государственного учреждения, и лицом, замещающими эти должности дополнительных материалов.

Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходом» вообще не включает руководителей государственных (муниципальных) бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации в перечень лиц, в отношении которых устанавливается контроль за расходами.

Указанные обстоятельства существенно снижают эффективность мер по профилактике коррупционных правонарушений и требуют вдумчивого пересмотра подходов к антикоррупционной работе в государственных (муниципальных) учреждениях в части установления декларирования доходов и контроля за расходами.

Статьей 13.3 Закона «О противодействии коррупции» для организаций установлена обязанность принимать меры по предупреждению коррупции, но все эти меры не могут противоречить требованиям законодательства.

Законодательством и методическими рекомендациями Министерства труда и социальной защиты РФ предложено в целях противодействия коррупции установить требования, запреты, ограничения путем издания локальных актов организации. Вместе с тем их эффективное практическое применение в отношении руководителей бюджетной организации, их заместителей, с учетом действующего законодательства и статуса указанных лиц по отношению к работникам организации, ответственным за профилактику коррупции вызывает определенное сомнение.

С учетом имеющегося правового регулирования, сложившейся ситуации по вопросу профилактики коррупционных правонарушений в подведомственных учреждениях, принимая во внимание требования статьи 13.3. Закона «О противодействии коррупции» и методические рекомендации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Комитетом инициирована масштабная работа по организации и практической реализации мер по профилактике коррупционных правонарушений в бюджетных организациях, подведомственных органам власти и органам местного самоуправления Оренбургской области.

На основании результатов анализа социологических исследований по оценке уровня коррупции, мониторингов деятельности по профилактике коррупционных правонарушений, проведенных на территории Оренбургской области, комитетом сформированы вопросы, отражающие состояние работы по профилактике коррупционных правонарушений в подведомственных учреждениях, которые с 2020 года на систематической основе выносятся на рассмотрение комиссии по координации работы по профилактике коррупционных правонарушений Оренбургской области.

Всего в рамках 13 заседаний комиссии выработано более 40 решений, направленных на активизацию проводимой работы по профилактике коррупционных правонарушений, в том числе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд, как с конкретными сроками исполнения, так и с ежегодными контрольными сроками. Общий контроль за исполнением решений комиссии осуществляется комитетом.

В целях организации антикоррупционной работы в подведомственных учреждениях и эффективного исполнения решений комиссии, специалистами комитета проведены мероприятия по антикоррупционному просвещению и антикоррупционному обучению со всеми руководителями учреждений, подведомственными органам власти Оренбургской области, а также

инструкторско-методические занятия с руководителями (специалистами) подразделений органов власти и органов местного самоуправления, в функции которых включена профилактика коррупции.

Разработаны рекомендации в виде презентации по поэтапной организации деятельности по профилактике коррупции в организациях, включающие в себя законодательно обоснованный перечень локальных актов, необходимых к принятию в учреждениях.

Деятельность по профилактике коррупционных правонарушений в подведомственных организациях

Деятельность самих подведомственных организаций

Деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в отношении подведомственных организаций

Проведение совместных мероприятий

Деятельность по профилактике коррупционных правонарушений в подведомственных учреждениях Оренбургской области разбита на три составляющие:

1. Деятельность самих подведомственных организаций;
2. Деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в отношении подведомственных организаций;
3. Проведение совместных мероприятий.

Элементы деятельности подведомственных организаций по профилактике коррупционных правонарушений

Издание локальных актов, обеспечивающих реализацию положений законодательства о противодействии коррупции

Обеспечение публичности и открытости деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в организации

Обеспечение доведения принятых актов и иных документов в сфере профилактики коррупционных

Реализация мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений в сфере закупок товаров, услуг и работ

Систематическое проведение обучающих мероприятий по вопросам применения законодательства о профилактике коррупционных правонарушений и актов, принятых в организации

Обеспечение выполнения требований законодательства в отношении лиц, ранее замещавших государственные должности, должности государственной и (или) муниципальной службы, принимаемых на работу в организацию

Обеспечение исполнения трудового законодательства, законодательства о государственной (муниципальной) службе в отношении лиц, замещающих должности государственной, гражданской службы и осуществляющих иную оплачиваемую деятельность в

Организация открытого взаимодействия с органами, осуществляющими контрольно-надзорные функции и сотрудничества с правоохранительными органами, по вопросам в сфере противодействия коррупции

Организация внутреннего контроля и аудита в том числе за реализацией положений, предусмотренных локальными актами и антикоррупционной политикой организации

Обеспечение соблюдения принципов противодействия коррупции в организации

Элементы деятельности органов исполнительной власти (органов местного самоуправления)

Обеспечение методической и практической помощи в разработке и принятии мер по противодействию коррупции в организации

Осуществление мероприятий по оценке коррупционных рисков

Проведение обучающих мероприятий со специалистами, должностными лицами организаций по

Установление в положениях о структурных подразделениях органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, в функции которых входит профилактика коррупционных правонарушений, полномочий по проведению мониторинга деятельности по противодействию коррупции в организации. Закрепление указанных функций в должностных регламентах (инструкциях) соответствующих специалистов органов исполнительной власти или органов местного самоуправления

Осуществление мониторинга деятельности по разработке и принятию мер по противодействию коррупции в организации и исполнению решений комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Оренбургской области

Заслушивание руководителя организации по вопросам исполнения требований статьи 13.3 ФЗ № 273-ФЗ, иным вопросам в сфере противодействия коррупции, принятие решения в отношении руководителя по его итогам

Совместная работа органов исполнительной власти (органов местного самоуправления) и организаций при разработке и реализации мер по противодействию коррупции

Проведение совместных обучающих и информационных мероприятий (семинары, конференции, участие в общих собраниях коллективов и т.п.)

Совместное участие в мероприятиях, проводимых надзорными и правоохранительными органами по вопросам выявления, пресечения и предупреждения коррупционных правонарушений и преступлений

**Обмен информацией об изменениях
в законодательстве, затрагивающем
деятельность организации и (или) изменяющем
факторы коррупционных рисков в сфере**

Для каждой составляющей, Комитетом определен конкретный перечень мероприятий.

Работа с подведомственными учреждениями по вопросам профилактики коррупционных правонарушений включена в оценочные показатели, используемые при проведении мониторинга деятельности по профилактике коррупции в органах исполнительной власти или в органах местного самоуправления Оренбургской области.

Комитетом разработана и внедрена в практическую работу методика оценки эффективности деятельности по предупреждению и противодействию коррупции в государственных или муниципальных учреждениях, унитарных предприятиях, функции и полномочия учредителя, в отношении которых осуществляют органы исполнительной власти Оренбургской области или органы местного самоуправления.

Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Оренбургской области утверждено решение об обязательном, ежегодном мониторинге эффективности деятельности по профилактике коррупции в подведомственных учреждениях, который проводится подразделениями (специалистами) органов власти и органов местного самоуправления, в функции которых включена профилактика коррупционных правонарушений, ежегодно до 1 июня года следующего за отчетным.

**Методика оценки эффективности деятельности по предупреждению и
противодействию коррупции в государственных или муниципальных
учреждениях, унитарных предприятиях, функции и полномочия
учредителя в отношении которых осуществляют органы исполнительной
власти Оренбургской области или органы местного самоуправления
Оренбургской области**

**Антикоррупционная деятельность в организациях
оценивается в соответствии со значением итогового балла,
который рассчитывается путем сложения (вычитания) значений
суммарных оценочных баллов по каждому из трех разделов
таблицы показателей эффективности деятельности по**

В 2022 году органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, при методическом и консультационном сопровождении Комитета проведена оценка эффективности в 2047 подведомственных организациях, в том числе в 382 учреждениях подведомственных органам исполнительной власти и 1665, подведомственных органам местного самоуправления. В 230 учреждениях деятельность по профилактике коррупции оценена как высокого уровня, в 1030 учреждениях как среднего уровня, в 517 учреждениях как низкого уровня и в 270 учреждениях уровень деятельности по профилактике коррупции оценен как неудовлетворительный. Оценка эффективности, проведенная в текущем году показывает снижение на 27% количество учреждений, уровень деятельности которых по профилактике коррупции оценен как низкий, на 8% имеющих неудовлетворительный уровень.

В свою очередь Комитетом самостоятельно, в ходе мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах власти или в органах местного самоуправления, осуществляется оценка эффективности деятельности по предупреждению и противодействию коррупции в государственных или муниципальных учреждениях, которая

учитывается при оценке руководителя органа власти или главы городского округа, муниципального района на заседании комиссии по координации работы по противодействию коррупции.

Так в 2021, 2022 годах на заседаниях комиссии заслушано 8 руководителей органов исполнительной власти, 13 глав городских округов и муниципальных районов. По результатам рассмотрения вопросов даны конкретные рекомендации по совершенствованию работы по профилактике коррупционных правонарушений, в том числе и в подведомственных учреждениях. В 2023 заслушано 3 руководителя органов исполнительной власти и 7 глав городских округов и муниципальных районов.

К руководителям бюджетных учреждений, получившим низкую или неудовлетворительную оценку, применяются меры дисциплинарного воздействия, а также предложено использовать права, предоставленные собственнику имущества, представителю собственника имущества, учредителю организации статьей 278 ТК РФ.

В целях реализации мер по профилактике коррупции во всех организациях утверждена антикоррупционная политика, установлены перечни коррупционно-опасных должностей, введено понятие «конфликт интересов», установлены способы его предотвращения и урегулирования, принят ряд локальных актов, перечень которых разработан комитетом.

В соответствии с решением комиссии во все трудовые договоры лиц, замещающих коррупционно-опасные должности, включена антикоррупционная оговорка. В рамках реализации антикоррупционной политики работники бюджетных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти и органам местного самоуправления Оренбургской области активно вовлекаются в работу по антикоррупционной пропаганде.

Для исключения негативного влияния руководителя учреждения на коррупционно-опасную ситуацию вводится в практику рассмотрение фактов коррупционных правонарушений, допущенных руководителями подведомственных учреждений на заседаниях соответствующих комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, осуществляющих свою деятельность в соответствующем органе исполнительной власти, органе местного самоуправления.

В целях обеспечения публичности и открытости деятельности организаций, совершенствования работы по профилактике коррупционных правонарушений, органами исполнительной власти и местного самоуправления Оренбургской области под руководством комитета на официальных сайтах сформирован подраздел «Для подведомственных учреждений» раздела «Противодействие коррупции», обеспечивающий в том числе и оказание методической помощи по вопросам организации профилактики коррупционных правонарушений.

С учетом значимости работы по профилактике коррупции в государственных (муниципальных) учреждениях субъектов Российской

Федерации, необходимости повышения эффективности профилактической работы с соответствующей категорией лиц, целесообразно:

1. Рассмотреть вопрос о совершенствовании законодательства в сфере противодействия коррупции в части распространения отдельных ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции на руководителей, заместителей руководителя, иных лиц государственного (муниципального) учреждения, выполняющих коррупционно-опасные функции.

2. Совершенствовать порядок проведения проверки в отношении вышеуказанных лиц, в случае несоблюдения ими ограничений, запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, привести его в соответствие с порядком проведения проверки, предусмотренном Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

3. Рассмотреть вопрос о включении отдельных должностей в государственных (муниципальных) учреждениях в перечень должностей, в отношении которых может осуществляться контроль расходов, по аналогии с должностями, определенными подпунктом «м» пункта 1 части первой статьи 2 Федерального закона 230-ФЗ.

Необходимость данных изменений, подтверждена информацией полученной комитетом от органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Оренбургской области в ходе мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений, а также в ходе подготовки информации для мониторинга, проводимого Министерством труда и социальной защиты РФ. Так 88,9% органов исполнительной власти (24 из 27) и 71,4% (30 из 42) органов местного самоуправления, высказались за целесообразность распространения отдельных положений Федеральных законов от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходом», положений о проведении антикоррупционной проверки на лиц, замещающих отдельные должности в учреждениях, подведомственных органам власти, органам местного самоуправления Оренбургской области.

А.Ю. Расстрыгин
Заведующий отделом проверок
управления противодействия
коррупции в Московской
области Главного управления
региональной безопасности
Московской области

**Меры по обеспечению выявления причин и условий, способствующих
совершению коррупционных правонарушений, в деятельности
Управления противодействия коррупции в Московской области**

Проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции в Московской области основано на положениях Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы и разработанного на его основе Плана противодействия коррупции в Московской области на тот же период.

Управление противодействия коррупции в Московской области как орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений с декабря прошлого года действует в статусе самостоятельного подразделения прямого подчинения Губернатору Московской области.

В рамках полномочий Управление обеспечивает соблюдение законодательства о противодействии коррупции в государственных органах Московской области, органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области и организациях, созданных для выполнения поставленных перед ними задач.

Такая работа строится в соответствии с принципом приоритетного применения мер по предупреждению коррупции.

Одной из своих главных задач Управление считает выявление причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Комплекс соответствующих мероприятий основан на сведениях, получаемых посредством мониторинга открытых источников информации (СМИ, интернет-ресурсы, сайты электронного правосудия, контрольно-счетных органов), из актов прокурорского реагирования, из информации государственных органов и органов местного самоуправления, из обращений граждан и организаций.

Особое значение в этой связи придается сведениям о коррупционных преступлениях должностных лиц, подпадающих в сферу полномочий Управления. Это – лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, работники государственных и муниципальных организаций. Информация о способах совершения ими коррупционных преступлений, использованных при этом криминальных схемах, дает почву для анализа причин и условий, способствовавших таким преступлениям. При этом прогнозируется возможность коррупционных правонарушений со сходными элементами и признаками в идентичных управленческих (функциональных) процессах.

Информация об уголовных делах коррупционной направленности поступает в распоряжение Управления от руководителей государственных органов Московской области, глав городских округов во исполнение решения комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Московской области. Отдельные сведения в порядке, не противоречащем

интересам предварительного расследования, предоставляет областной главк СК России в рамках соглашения об информационном взаимодействии.

Существенную информационную поддержку профилактической деятельности Управления в этой части оказывает прокуратура Московской области.

Систематически осуществляется мониторинг данных государственной автоматизированной системы «Правосудие», иных открытых источников информации.

Весь информационных массив в формате базы данных систематизируется по субъектам и способам совершения коррупционных преступлений.

Разработан алгоритм выявления причин и условий по каждому из таких криминальных инцидентов.

Алгоритм включает 7 модулей, среди которых – запрос и анализ информации по следующим направлениям:

- обеспечение соответствия нормативного регулирования деятельности по противодействию коррупции федеральному законодательству и законодательству Московской области;
- функционирование каналов обратной связи по вопросам противодействия коррупции;
- коррупционные риски (как при осуществлении функций управления, так и в подведомственных организациях);
- обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций;
- ежеквартальный анализ судебных решений о признании незаконными решений и действий (бездействия) органа публичной власти, организации с отдельными государственными (публичными) полномочиями и их должностных лиц;
- инициативное взаимодействие с контрольно-надзорными и правоохранительными органами;
- организация антикоррупционного просвещения, мероприятий по формированию у работников нетерпимого отношения к коррупционному поведению, готовности содействовать пресечению такого поведения.

Пример отработки инцидента «взятка».

Уголовное дело о получении взятки в связи с оказанием государственной услуги.

На этапе подачи заинтересованными лицами документов имели место систематические отказы госоргана в их приеме. Основания отказов противоречивые или не мотивированные. В отказе в приеме документов при этом указывался телефон «для предоставления справок». Несмотря на то, что в регламенте оказания услуги предусматривалась подача документов через МФЦ и исключалось личное общение с должностными лицами ведомства, на практике заявитель все же имел возможность прямого контакта с лицом, который непосредственно готовил текст решения об отказе в приеме

документов. Кроме того, практиковались личные приемы заявителей, консультации по телефону, что позволяло проводить беседы один на один. Запись звонков не осуществлялась.

На рабочем совещании доведены рекомендации скорректировать регламент и процедуру оказания государственной услуги, при этом ограничить влияние на ее результат человеческого фактора. Для этого: свести к минимуму личные контакты должностных лиц с заявителями, использовать технологии чат-ботов для разъяснения проблемных вопросов. Соответствующие меры реализованы.

Уголовное дело о получении взятки инспектором государственного учреждения.

Установлено, что должностные лица учреждения наделены отдельными государственными полномочиями, в частности, по составлению административных протоколов. При этом в учреждении не исполнялось требование пункта 2.1 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в части анализа правоприменительной практики по результатам признания незаконными решений и действий (бездействия) его должностных лиц в целях выработки и принятия мер по устранению причин выявленных нарушений.

По итогам мониторинга решений арбитражных судов на цифровой платформе электронного правосудия выявлены многочисленные случаи признания судом незаконными постановлений (протоколов) по делам об административных правонарушениях, вынесенных инспекторами лицами этого государственного учреждения.

Инициативная организация такой работы в учреждении, своевременное проведение индивидуальной профилактической работы в связи с негативной судебной практикой позволила бы в значительной степени снизить риски коррупционных проявлений.

Профильному государственному органу даны рекомендации о разработке комплекса мер по исполнению требований антикоррупционного законодательства.

Уголовное дело в отношении начальника управления потребительского рынка, услуг и рекламы администрации городского округа. Расследованием выявлен ряд эпизодов получения им взяток за бездействие при осуществлении контроля за размещением объектов мелкорозничной торговой сети.

На основании прогноза вероятности совершения аналогичных коррупционных правонарушений иными должностными лицами, ответственными за муниципальный контроль, главе городского округа рекомендовано включить соответствующие функции муниципального управления в число коррупционно-опасных. При этом предложено, руководствуясь Методическими рекомендациями Минтруда России по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, выработать, спланировать и реализовать меры по минимизации в конкретных управленческих процессах коррупционных рисков, выражающихся

в рисках бездействия из личной выгоды должностных лиц, реализующих контрольные полномочия.

На основании информации о выявленных преступлениях, связанных с хищениями бюджетных средств путем фиктивного трудоустройства работников в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, а также с учетом сведений, запрошенных в городских округах Управлением проведен анализ причин, условий и иных обстоятельств, способствовавших совершению преступлений этой категории.

Установлено, что преступные действия руководителями муниципальных учреждений совершались в условиях отсутствия надлежащего контроля за ведением финансово-хозяйственных операций в этих организациях.

Так, например, проверка документов по начислению зарплаты подставным лицам в одном из муниципальных учреждений осуществляла работник другого муниципального учреждения, в должностные обязанности которой такие контрольные функции не входили. Другие механизмы контроля, позволяющие выявлять фиктивно трудоустроенных работников муниципальных организаций, отсутствовали.

В другом случае в муниципальном учреждении до момента выявления хищений денежных средств, имевших место на протяжении трех лет, более 10 лет не проводились плановые и внеплановые проверки со стороны учредителя.

Не была организована надлежащая работа по формированию в коллективах муниципальных организаций нетерпимости к коррупционному поведению. Рядовые работники были не только осведомлены о коррупционной практике фиктивного трудоустройства, но и в ряде случаев вовлекались в соответствующие преступные схемы, содействуя незаконному выведению бюджетных средств предоставлением своих персональных данных и банковских карт. При этом ни в одном случае работники муниципальных организаций не сообщили об известных им фактах хищений в правоохранительные органы.

По результатам анализа главам городских округов Московской области направлено информационное письмо.

Управлением активно используются сведения о результатах деятельности контрольно-счетных органов, которые нередко указывают на признаки такого коррупционного правонарушения, как непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Обеспечение мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих его совершению, является еще одним аспектом деятельности Управления противодействия коррупции в Московской области.

В ходе антикоррупционного мониторинга во взаимодействии с Контрольно-счетной палатой одного из городских округов установлено, что директор муниципального учреждения ежемесячно в отсутствие целевых показателей начислял себе премии.

При этом заключенный с ним трудовой договор в нарушение требований трудового законодательства не соответствовал типовой форме трудового

договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения, утвержденной постановлением Правительства РФ № 329. Вопреки этой типовой форме в трудовом договоре не было предусмотрено, что премирование директора учреждения осуществляется исключительно правами его работодателя. Директор муниципального учреждения, подписывая приказы о премировании самого себя, преследовал интересы личной выгоды и при этом вышел за пределы своих полномочий.

Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, закрепленной в ряде решений по конкретным делам, возможность самостоятельного принятия руководителем организации решения о выплате себе премий приводит к конфликту интересов, т.к. влечет получение им доходов в виде денег, при этом является проявлением личной заинтересованности, которая прямо влияет на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление этим лицом своих должностных полномочий.

Главе городского округа рекомендовано не только принять меры к урегулированию конфликта интересов у директора муниципального учреждения, но и в порядке устранения причин и условий, способствовавших совершению коррупционного правонарушения, внести изменения в нормативное регулирование вопросов заключения трудовых договоров с такой категорией должностных лиц. Кроме того, поставлен вопрос о возмещении руководителем учреждения убытков, причиненных его виновными действиями.

Следует отметить, что сведения о деятельности контрольно-счетных органов, в соответствии с законодательством подлежащие размещению на их официальных сайтах, не всегда отличаются информативностью. При наличии положительной практики размещения исчерпывающих сведений о результатах проверок, скан-образов итоговых документов, отмечаются и примеры формального подхода. В тех случаях, когда публикуется лишь статистика о количестве проверок и выявленных нарушений, требования закона о раскрытии информации нельзя признать исполненными. Эти вопросы запланированы для обсуждения в рамках рабочего совещания с представителями контрольно-счетных органов. Полагаем, что ситуацию возможно откорректировать и мерами прокурорского реагирования.

Важно отметить, что Управление противодействия коррупции в Московской области в рамках деятельности по выявлению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, не подменяет органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные собственной компетенцией в этой области, а корректирует и ориентирует соответствующую работу, используя весь спектр своих профилактических полномочий.

В завершение – о дальнейшем взаимодействии органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений и органов прокуратуры. Опыт профилактической деятельности указывает на потребность антикоррупционного органа в его информировании по вопросам, касающимся компетенции, о мерах прокурорского реагирования, например, путем

направления копий надзорных представлений. В отдельных случаях представители органа профилактики могли бы подключаться к рассмотрению представлений в качестве специалистов для содействия в выработке мер по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Такая работа имела бы не только пресекательный, но прежде всего профилактический характер.

Выполнение задачи по искоренению причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе, провозглашено как цель Национальной стратегии противодействия коррупции.

На достижение этой цели направлены усилия не только органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Эффективно реализовать названное стратегическое направление государственной антикоррупционной политики возможно только при достижении полной консолидации действий федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц.

* * *

С.В. Никольский
Директор департамента
профилактики коррупционных и
иных правонарушений
министерства по контролю и
профилактике коррупционных
нарушений в Тульской области

Практика использования межведомственных аналитических систем, а также взаимодействия с органами местного самоуправления

Практика реализации законодательства о противодействии коррупции в условиях ограниченности кадрового состава регионального антикоррупционного органа показывает, необходимость внедрения в деятельность различных средств автоматизации процессов и использования имеющихся информационных систем.

Реализованные в Тульской области проекты по автоматизации приема, учета и анализа деклараций, в сочетании с использованием возможностей ГИС «Посейдон», а также корпоративного портала правительства области в части дистанционного взаимодействия со служащими – позволили нам в условиях централизации этой работы существенно сократить трудозатраты на ее выполнение, при этом повысив ее эффективность, высвободить часть сотрудников на направление, связанное с выявлением конфликта интересов, аффилированности и проведение проверок, не связанных с декларированием.

Поэтому сейчас мы активно работаем над автоматизацией этого направления деятельности.

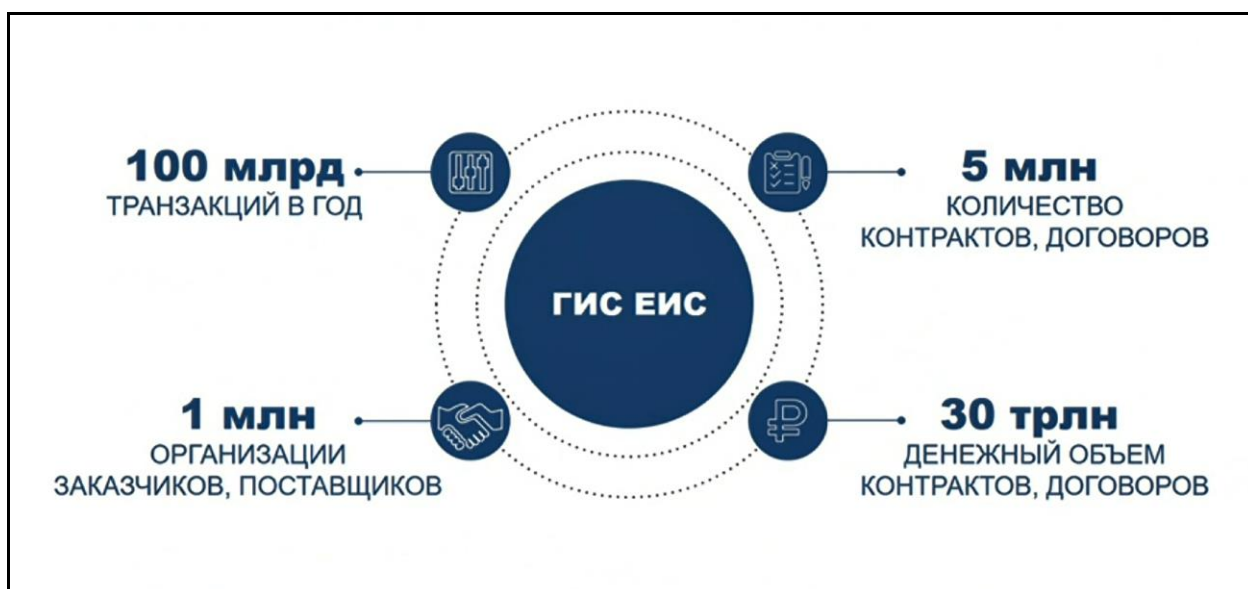
Мы уже вышли на тестирование программного продукта который будет автоматически подтягивать данные о гражданских служащих и их родственниках из региональной АИС «Управление кадрами» (администрируемой главным управлением государственной службы и кадров аппарата правительства Тульской области), данные о получателях бюджетных средств из региональной АИС «Исполнение бюджета (администрируемой министерством финансов Тульской области) и с помощью ряда вспомогательных программ осуществлять поиск возможной аффилированности между ними. Пока только по гражданским служащим, но вторым этапом мы планируем ее развить и в отношении подведомственных учреждений, а также органов местного самоуправления.

При этом мы также активно ищем возможности для использования иных систем и готовых сервисов для реализации риск-ориентированного подхода в проверках. Помимо привычных поисковиков нужной информации мы видим, что уже есть готовые сервисы, которые можно использовать.

Один из них – единая информационная система в сфере закупок, администрируемая Федеральным казначейством.

Всем в целом знакома эта ЭИС. Это самый крупный и востребованный ресурс для заказчиков, поставщиков и контрольных органов, содержащий огромное количество информации в части закупочной деятельности (рис. 1).

Рис.1. Статистика ЕИС



Вся информация в ЕИС делится на 3 разновидности:

- 1) первичная информация (сами контракты, протоколы, извещения, акты выполненных работ и т.п.);
- 2) аналитическая информация – та, которая носит агрегированный характер, но без проваливания в конкретную закупку. Так называемая подсистема «Мониторинг закупок»;
- 3) информация из риск-модуля, которая похожа на аналитическую, но она еще обогащена признаками рискованных нарушений.

Если к первичной информации могут иметь доступ все без ограничения (за исключением закрытой и сокрытой информации), то доступ к модулю «Риск-мониторинг» доступен только для органов контроля, надзора и аудита в сфере закупок.

Регулируется все это Положением о единой информационной системе в сфере закупок, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22.01.2022 №60.

Модуль Риск-мониторинг функционирует в ЕИС с апреля 2022 года. Его ключевой функционал и применение представлены на рис. 2.

Это юридически значимый источник информации для всех контролеров страны, обеспечивающий:

- автоматическое выявление рисков и признаков нарушений в сфере закупок;
- формирование профиля и рейтинга заказчиков и поставщиков на базе риск-ориентированного подхода;
- подготовку необходимой первичной фактуры для планирования и проведения проверок.

Рис. 2. Ключевой функционал модуля «Риск-мониторинг»

КЛЮЧЕВОЙ ФУНКЦИОНАЛ	ПРИМЕНЕНИЕ
 (анти) Рейтинг Заказчиков и Закупок	• Автоматизированное выявление признаков нарушений • Отбор объектов контроля и закупок для проверок
 Досье Заказчика / Поставщика	• Оценка закупочной деятельности Заказчиков • Характеристика исполнения контрактов Поставщиком
 Аналитика закупочной деятельности	• Формирование аналитических выборок под индивидуальные запросы пользователей • Демонстрация статистических аномалий
 Доказательная база	• Готовая фактура для анализа, планирования и проведения проверок • Описание признака нарушения, переход к «первичным» документам и информации в ЕИС

Учитывая, что министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области является в том числе органом, осуществляющим процедурный и внутренний финансовый контроль в сфере закупок, мы получили доступ к данному модулю и в рамках пилотного проекта с Управлением Федерального казначейства по Тульской области постарались описать возможности его применения для использования в антикоррупционной работе.

Функционал модуля позволяет отбирать рискованные закупки по различным наборам фильтров (рис. 3).

Рис. 3. Каталог признаков нарушений

ГРУППЫ ПРИЗНАКОВ НАРУШЕНИЙ (версия с 01.04.2022)	
ВЕРОЯТНЫЕ (ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЙ) 31 1. правил нормирования в сфере закупок 2. при определении и обосновании НМЦК, цены контракта 3. при определении поставщика и заключении контракта 4. требований к исполнению контракта, условий контракта 5. при изменении условий контракта 6. установленных сроков размещения информации в ЕИС	УСЛОВНЫЕ (РИСКИ) 29 1. при определении и обосновании НМЦК 2. при определении поставщика и заключении контракта 3. при исполнении контракта 4. при изменении условий контракта 5. наличие удовлетворенных (частично удовлетворенных) жалоб в ЕИС
РЕЙТИНГОВАНИЕ ЗАКАЗЧИКА И ЗАКУПОК МОЖЕТ ОСУЩЕСТВЛЯТЬСЯ:	
 ПО ВСЕМУ СПЕКТРУ ПРИЗНАКОВ НАРУШЕНИЙ	 ПО ВЫБРАННЫМ ПРИЗНАКАМ НАРУШЕНИЙ/ параметрам и аналитическим разрезам (категория* и риск-рейтинг объекта контроля и его закупок перестраиваются в соответствии с заданными критериями)
* порядок присвоения категории риска объекту контроля определен ПП РФ от 27.02.2020 № 208, применим для деятельности ОГФК	

Безусловно, что не все нарушения законодательства о закупках носят четкую коррупционную направленность в общепринятом смысле. Вместе с тем, даже наиболее распространенные нарушения, связанные с направлением информации о контрактах в единую информационную систему, искажают ее достоверность и могут таить в себе попытки сокрытия совершенных коррупционных нарушений, например, при обосновании цены или приемке товаров (работ, услуг).

Поэтому из предусмотренного в модуле «Риск-мониторинг» большого массива фильтров мы постарались отобрать те, которые на наш взгляд могут представлять интерес для антикоррупционного органа (рис. 4 и 5)

Рис. 4. Вероятные признаки нарушений



Правительство
Тульской области

Риски и признаки нарушений, которые могут представлять интерес для антикоррупционного органа

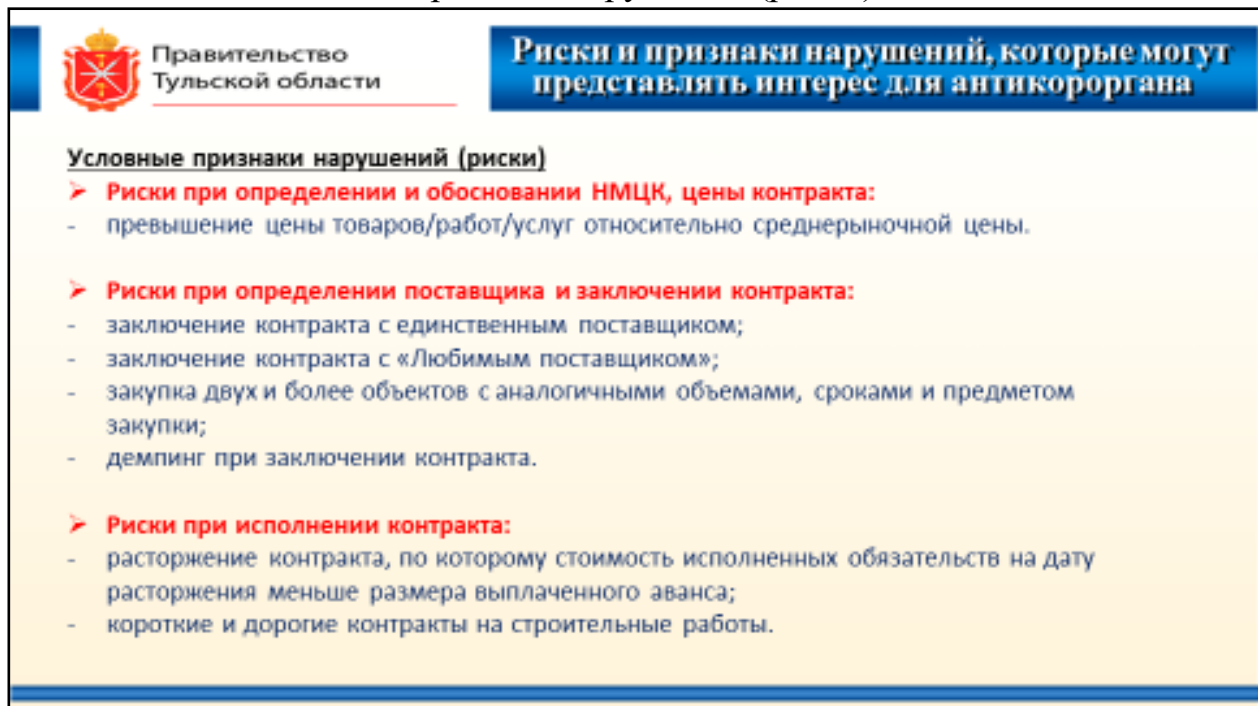
Вероятные признаки нарушений

- **Признаки нарушений при определении поставщика и заключении контракта:**
 - выбранный способ определения поставщика не соответствует установленному законодательством;
 - нарушение требований к размеру авансирования;
 - заключение контракта с поставщиком, включенным в Реестр ЮЛ, привлеченных к адм. ответственности по ст. 19.28 КоАП;
 - заключение контракта с поставщиком, включенным в РНП.
- **Признаки нарушений требований к исполнению контракта, условий контракта:**
 - просрочка исполнения контракта без применения мер ответственности.
- **Признаки нарушений при изменении условий контракта:**
 - изменение существенных условий с нарушением законодательства;
 - изменение контракта с нарушением условий, установленных законодательством;
 - увеличение цены контракта более чем на 10% (30%) в нарушение законодательства.

Из значительного количества осуществлённых в регионе закупок подсистема по позволяет отфильтровать девиации и отклонения, на которые следует обратить особое внимание и провести по данным сделкам тематические проверочные мероприятия (например, на предмет наличия аффилированности между заказчиком и поставщиком)

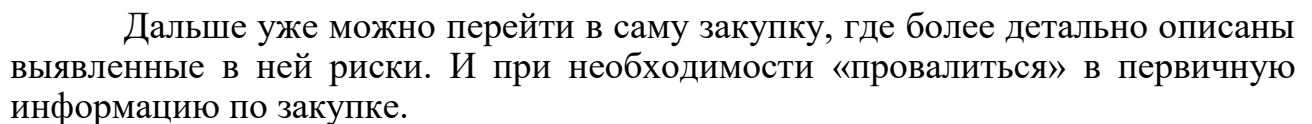
Информацию о маркируемых отклонениях можно использовать в том числе в качестве индикаторов коррупции (сведения, указывающие на возможность совершения коррупционного правонарушения, а также на реализацию коррупционной схемы), о которых говорится в Методических рекомендациях по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, разработанных Минтрудом России.

Рис. 5. Условные признаки нарушений (риски)



Интерфейс системы можно увидеть на рис. 6.

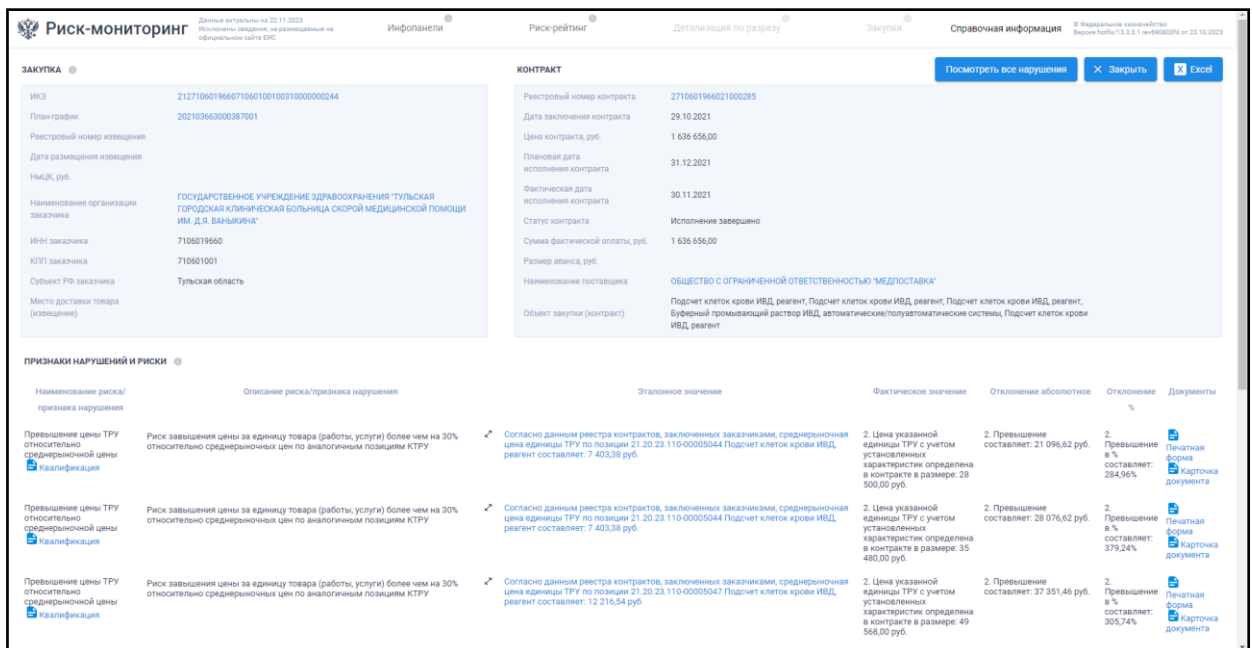
По всем выбираемым фильтрам дается краткое описание риска или признака нарушений.



На представленном примере закупки отсортированы по фильтрам «Превышение цены товаров, работ, услуг относительно среднерыночной цены» и «Заключение контракта с единственным поставщиком».

Открыв конкретную закупку из числа отфильтрованных (рис. 7), видим, что по ряду позиций товаров в данной закупке цены за единицу товара превышают среднерыночные в 3-4 раза. При этом контракт заключен с единственным поставщиком, что дает повод антикоррупционному органу обратить на нее внимание и проанализировать с точки зрения возможных коррупционных нарушений.

Рис. 7. Информация о рисках, выявленных в закупке



Учитывая высокую латентность коррупционных злоупотреблений, возможности модуля могут реализовать дополнительные механизмы для их выявления. Антикоррупционные органы субъектов Российской Федерации возможности модуля «Риск-Мониторинга» могут использовать в качестве одного из инструментов (внешний источник информации) при осуществлении аналитических мероприятий.

Практика использования риск-модуля только начата. Но на наш взгляд его возможности заслуживают внимания со стороны антикоррупционных органов и следует ставить вопрос включении их в перечень органов, которые могут получить к нему доступ.

Еще одним направлением деятельности регионального антикоррупционного органа, заслуживающим отдельного внимания, является взаимодействие с органами местного самоуправления.

Практика нашей работы показывает, что наибольшее число коррупционных нарушений выявляется, как правило, на муниципальном уровне. При этом органы местного самоуправления в большинстве своем не имеют самостоятельных антикоррупционных подразделений или отдельных сотрудников, занимающихся исключительно антикоррупционной деятельностью. В подавляющем большинстве эта работа является дополнением к кадровой работе. Технические возможности для качественной проверки деклараций, а также выявления конфликта интересов у них также отсутствуют.

В этой связи большое значение имеет оказание указанным подразделениям методической и практической помощи в данной работе.

В целях повышения эффективности деятельности по профилактике коррупционных правонарушений на муниципальном уровне в Тульской области реализуются следующие мероприятия.

Во-первых, в соответствии с Региональным планом противодействия коррупции в 2018 году проведена работа по подключению органов местного самоуправления Тульской области к региональной информационной системе для учета, обработки и анализа представляемых деклараций.

Для сотрудников кадровых подразделений органов местного самоуправления оборудованы АРМ, на которых установлено соответствующее программное обеспечение.

На регулярной основе региональным антикоррупционным органом проводятся обучающие занятия для сотрудников кадровых подразделений ОМСУ по работе в АИС «1С: Справка о доходах и расходах».

Принимаемые сотрудниками кадровых подразделений ОМСУ от муниципальных служащих декларации вносятся ими в данную систему. Это обеспечило органам местного самоуправления автоматизацию следующих процессов:

- сбора деклараций;
- проведения формально-логического контроля персональных данных, указываемых на титульных листах деклараций;
- контроля своевременности их представления;
- ведения базы данных декларантов и представленных деклараций;
- подготовки сведений к публикации;
- анализа и сравнения представленных деклараций.

При этом в АИС настроено разграничение прав доступа к информации:

- сотрудники кадровых подразделений ОМСУ имеют доступ только к декларациям, представленным муниципальными служащими их администраций;
- региональный антикоррупционный орган имеет доступ ко всем декларациям, внесенным в АИС.

Это позволяет региональному антикоррупционному органу в рамках контроля за расходами дистанционно (без выезда на места) осуществлять анализ Сведений, представленных муниципальными служащими, что значительно экономит временные ресурсы.

В АИС АИС «1С: Справка о доходах и расходах» реализован модуль постановки задач на анализ деклараций муниципальных служащих и контроля за ходом его проведения.

Руководитель регионального антикоррупционного органа определяет в системе задачи подчиненным сотрудникам на проведение анализа Сведений муниципальных служащих (с указанием органа местного самоуправления, по сотрудникам которого необходимо провести анализ, а также срока проведения анализа).

У сотрудника, которому поручен анализ, на рабочем столе в АИС «1С: Справка о доходах и расходах» создается соответствующая задача (с описанием задачи, срока исполнения, этапа исполнения). В случае, если идет отставание по срокам исполнения, задача выделяется цветом.

При выполнении задачи сотрудник:

- выгружает xsb-файлы (предусмотрена «пакетная» выгрузка по всем декларантам, которые содержатся в задаче);
- направляет указанные файлы на анализ в ПАК «Посейдон-Р»;
- получает и анализирует поступившие через ПАК «Посейдон-Р» результаты автоматического анализа деклараций (ПКП);
- в случае выявления информации, связанной с приобретением муниципальным служащим имущества, подпадающего под контроль за расходами, анализирует ее путем запроса у муниципального служащего пояснений по стоимости приобретенного имущества, источниках средств за счет которых оно приобретено (с приложением копий подтверждающих

документов), при наличии достаточных оснований инициирует рассмотрение вопроса о необходимости проведения контроля за расходами;

- в случае, если достаточных оснований для проведения контроля за расходами не выявлено, но по результатам анализа получена информация о возможных нарушениях в части отражения в декларации информации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера – отражает их в информационной справке по итогам анализа.

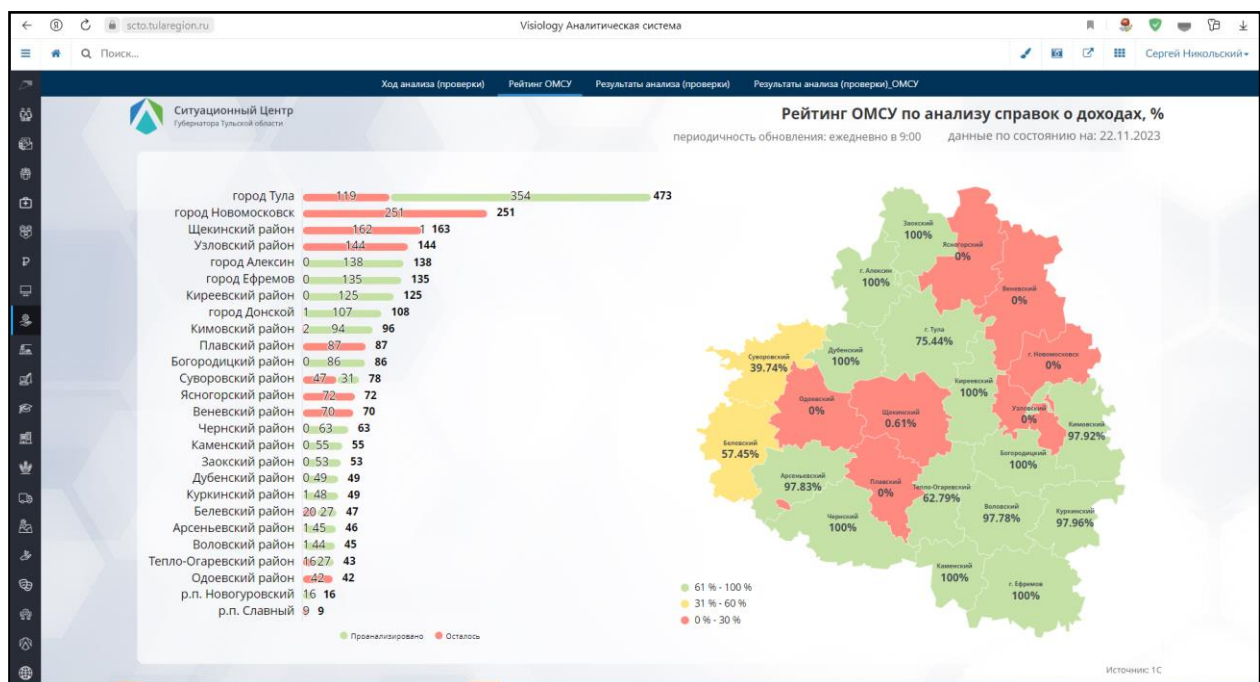
Данная информационная справка направляется главе соответствующей администрации (представителю нанимателя муниципальных служащих) для учета в работе, истребования письменных пояснений от муниципальных служащих, допустивших возможные нарушения при предоставлении деклараций, а также для решения вопроса об организации (при необходимости) в отношении них проверочных мероприятий и применения мер ответственности.

По результатам ее рассмотрения и отработки указанной в ней информации глава местной администрации направляет в региональный антикоррупционный орган сведения о принятых в отношении муниципальных служащих решениях.

Итоги анализа, принятые по его решения, примененные меры ответственности отражаются в системе.

Указанная информация, содержащаяся в АИС «1С: Справка о доходах и расходах», используется для автоматизированной подготовки статистической отчетности о ходе и результатах анализа и проверки Сведений муниципальных служащих (для включения в отчеты, доклады и т.д.), в том числе с выводом на информационную панель (дашборд) Ситуационного центра Губернатора Тульской области. Данные на дашборде обновляются ежедневно.

Рис.8 Пример дашборда



На постоянной основе региональным антикоррупционным органом проводится мониторинг антикоррупционной работы в администрациях муниципальных образований (не менее 6-7 муниципальных образований в год).

В ходе мониторинга осуществляется анализ деятельности в сфере противодействия коррупции по следующим направлениям:

- организация работы администрации в сфере противодействия коррупции;
- анализ принятых администрацией нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции на предмет соответствия федеральному и региональному законодательству;
- анализ деятельности коллегиальных органов по вопросам противодействия коррупции;
- анализ сайта администрации по вопросам противодействия коррупции;
- анализ должностных обязанностей сотрудников администрации, замещающих должности, не относящиеся к категории муниципальных служащих, на предмет осуществления ими функций государственного управления;
- анализ работы администрации по выявлению наличия (отсутствия) признаков конфликта интересов.

В ходе данной работы осуществляются выезды в муниципалитеты как в целях контроля, так и оказания им содействия и методической помощи на месте. При этом деятельность регионального антикоррупционного органа нацелена не только на выявление нарушений, но и их профилактику.

В справках по результатам мониторинга указывается не только на выявленные недостатки, но и даются рекомендации по совершенствованию антикоррупционной работы.

Вместе с тем, как уже отмечалось, органы местного самоуправления не обладают достаточными кадровыми и техническими ресурсами, квалифицированными специалистами, а зачастую и политической волей для эффективной реализации функций, закрепленных законодательством за антикоррупционными подразделениями. При этом, в условиях настоящего правового регулирования субъекты Российской Федерации не могут своим решением (законом субъекта РФ) «забрать» эти полномочия на свой уровень. Хотя такое перераспределение, на наш взгляд, способствовало бы повышению результативности деятельности по противодействию коррупции на местах, обеспечению объективности и независимости в работе по выявлению признаков коррупционных нарушений и при проведении антикоррупционных проверок. В связи с этим полагаем целесообразным рассмотрение вопроса о внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции», предоставляющих субъектам Российской Федерации право на принятие таких решений о перераспределении полномочий.

В.С. Мирошниченко

Старший прокурор отдела по надзору за исполнением федерального законодательства управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Проблематика и вопросы осуществления контроля за расходами и доходами должностных лиц государственных органов и местного самоуправления

Противодействие коррупции относится к одной из приоритетных задач государственной политики и является важнейшим направлением деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Генпрокурором России не раз отмечалось, что в первую очередь нужно лишить коррупционеров возможности распоряжаться преступно нажитыми деньгами и другим имуществом.

Особенностью коррупционных правонарушений является их направленность на получение выгоды, в том числе имущественного характера, в результате использования своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства.

Поскольку приобретение имущества, превышающего доходы лиц, выполняющих публичные функции, за предшествующие три года, может свидетельствовать о наличии коррупционных проявлений в их деятельности, то законодательно установлены ограничения права собственности, предусматривающие возможность принудительного обращения в доход государства имущества указанных лиц, при недоказанности законности происхождения средств, затраченных на его приобретение.

К таким ограничениям, реализуемым с помощью гражданско-правового механизма, относится, в частности, предусмотренная подпунктом 8 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации возможность принудительного изъятия судом у собственника имущества в случае, если им не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы.

На предупреждение незаконного личного обогащения чиновников также направлен Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ), который установил правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих должности государственной (муниципальной) службы, государственные (муниципальные) должности, их доходам, упорядочил правоотношения, которые были урегулированы ранее действовавшими нормами законодательства Российской Федерации.

Законом установлено, что в случае, если чиновник или члены его семьи в течение года расходуют на приобретение недвижимости, транспортных средств или ценных бумаг сумму, превышающую общий семейный доход чиновника за три последних года, то в отношении такого чиновника принимается решение об осуществлении контроля за расходами.

Такой контроль предполагает проведение специальной проверки, по результатам которой в случае неподтверждения законности происхождения денежных средств прокурор обращается в суд с иском об обращении этого имущества в доход государства.

Конституционный Суд Российской Федерации не раз подчеркивал, что предусмотренный этим законом механизм изъятия незаконно нажитого имущества, является по существу особой мерой государственного принуждения, применяемой в случае нарушения лицами, выполняющими публичные функции, антикоррупционного законодательства.

Эта мера заключается в безвозмездном изъятии имущества у собственника по решению суда в связи с предполагаемым и неопровергнутым совершением государственным (муниципальным) служащим неправомерного деяния коррупционной направленности.

При этом обязанность по доказыванию законности источников денежных средств, за счет которых приобретена собственность, возложена на чиновника.

Это тот случай, когда презумпция невиновности не действует.

Закон вступил в силу с 1 января 2013 года, то есть действует уже более десяти лет.

Прокурорами ежегодно предъявляется значительное количество исков об обращении в доход государства незаконно нажитого имущества лиц, в том числе в рамках контроля за расходами, предусмотренного законом № 230-ФЗ, и контроля за расходами в широком понимании – в связи с возбуждением уголовных дел, имеющих коррупционную составляющую.

Ответчики по соответствующим искам прокуроров в большинстве случаев широко известны, а обстоятельства дел имеют общественный резонанс.

В 2021 году, как указывал в выступлениях Генеральный прокурор Российской Федерации, впервые сумма добровольно возмещенного, арестованного, изъятая у коррупционеров имущества, ценностей (это более 54 млрд руб. по 74 искам) превысила официально установленную сумму причиненного ущерба по коррупционным преступлениям.

Выступая в Совете Федерации с ежегодным докладом о состоянии законности и правопорядка в стране в апреле 2023 г., Генеральный прокурор Российской Федерации отметил, что особое внимание прокурорами уделялось исковой работе по возмещению ущерба, причиненного актами коррупции, а также в связи с несоответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, отраженным в их декларации доходам. В суды направлено почти 4,5 тыс. таких заявлений на сумму свыше 300 млрд рублей. В казну фактически обращено имущество стоимостью 90 млрд рублей.

Сегодня исковая работа в рамках контроля за расходами является планомерной, выработан ряд важных правовых позиций по искам прокурора, которые подтверждены судебной практикой. Рассматриваемый механизм реализован в значительном числе регионов Российской Федерации.

В целях активизации использования полномочий согласно Закону № 230-ФЗ Генеральной прокуратурой Российской Федерации на постоянной основе анализируются возникающие проблемы, принимаются меры к корректировке надзорной практики.

Значительное внимание уделяется информационно-аналитической и методической работе.

Необходимое оперативное взаимодействие прокуратур с иными органами без бумажного документооборота обеспечивается, в том числе, проводимой всеми ведомствами цифровой трансформацией.

Эффективной мерой обеспечения надзора за соблюдением законодательства в сфере расходов является организация межведомственного взаимодействия с органами власти и организациями, в которых могут быть выявлены нарушения законодательства о расходах, своевременное получение сообщений о таких фактах.

В этой связи прокуроры заключают соглашения о взаимодействии и сотрудничестве; формируют из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов постоянно действующие рабочие группы; проводить учебно-методические семинары; планируют и реализуют совместные мероприятия; проводят оперативные совещания по конкретным материалам с целью выработки оптимальной стратегии реализации имеющихся сведений.

Относительно проблемных вопросов и судебной практики, необходимо отметить, что, Конституционным Судом Российской Федерации сформулированы важные для правоприменителей правовые позиции.

1. В Определении от 6 июня 2017 г. № 1163-О по жалобе Романенко Д.С. Конституционный Суд Российской Федерации, в частности, указал, что федеральный законодатель, вводя контроль за расходами, установил, что обязанность по представлению сведений о расходах возникает в отношении сделок, совершенных с 1 января 2012 года.

Это связано с тем, что первым отчетным периодом с момента вступления указанного Закона в силу был период с 1 января по 31 декабря 2012 г.

Однако, складывающаяся судебная практика предусматривает возможность обращения взыскания на имущество, приобретенное по сделкам, совершенным до 1 января 2012 г., то есть до начала действия Закона № 230-ФЗ. Такие исключения допустимы, в частности, в тех случаях, когда соответствующий иск прокурора исходит из материалов уголовного дела о продолжаемых коррупционных, должностных преступлениях.

2. Согласно другой правовой позиции (Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 года № 1-П), в доход государства в порядке Закона № 230-ФЗ может быть обращено имущество, приобретенное в

период замещения лицом должности, которая предусматривает возможность осуществления контроля за соответствием расходов этого лица его доходам

Это не исключает предъявления иска к чиновнику и за пределами его службы, если прокурор имеет доказательства того, что приобретение спорного имущества совершено после увольнения со службы, однако для совершения сделок использовались доходы чиновника, полученные им в период работы на государственной службе.

3. Также немаловажно и то, что, хотя государственные служащие декларируют сведения только о своих доходах и имуществе, а также о доходах и имуществе супруги (супруга), несовершеннолетних детей, они используют для сокрытия своих доходов и имущества иных лиц – родных и близких, сотрудников, приближенных и иных лиц.

Любое из этих лиц, участвовавшее в совершении коррупционных правонарушений, может быть привлечено в качестве ответчика в рамках иска прокурора о взыскании в доход государства ценностей и имущества в порядке Закона № 230-ФЗ, каких-либо ограничений и исключений нет ни для кого.

Обоснованность и законность такого подхода неоднократно подтверждал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях по обращениям заинтересованных лиц.

Хотелось бы отметить, что в Российской Федерации последовательно наращиваются усилия в сфере противодействия коррупции.

1. Как известно, при введении в действие Федерального закона № 230-ФЗ предусматривалась возможность проведения процедуры контроля за расходами только в отношении работающих должностных лиц.

В случае увольнения государственного служащего проверка была невозможной и прекращалась.

В 2018 году были внесены изменения, позволяющие осуществить процедуру контроля расходов также в течение 6 месяцев после увольнения служащего (Федеральный закон от 03.08.2018 года № 307-ФЗ).

Этим законом прокурорам предоставлено полномочие по самостоятельному осуществлению (завершению) контроля за расходами в отношении бывших государственных служащих в случаях, когда проверка была начата в государственном органе до их увольнения.

2. Были реализованы предложения о расширении видов имущества, подлежащего обращению в доход Российской Федерации.

В частности, в 2022 году был закреплён механизм, позволяющий обращать в доход Российской Федерации денежные средства, поступившие на принадлежащие ему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям счета в банках и иных кредитных организациях, в случае, если сумма таких денежных средств превышает совокупный доход этих лиц за отчетный период и предшествующие ему два года и в отношении их не представлены достоверные сведения, подтверждающие законность их получения (Федеральный закон от 06.03.2022 № 44-ФЗ «О внесении изменений в статью

26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Процедура такого контроля определена в новой статье 8.2 Закона № 273-ФЗ.

То есть в отличие от Закона № 230-ФЗ здесь предметом взыскания выступают именно деньги, а не движимое и недвижимое имущество.

Этим же законом прокурорам предоставлены полномочия проводить проверку законности получения денежных средств в случае увольнения проверяемого лица до завершения проверки и обращаться в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации денежной суммы в размере, эквивалентном той части денежных средств, в отношении которой не представлены сведения, подтверждающие законность их получения, по результатам рассмотрения поступивших материалов и проведенных прокурорами проверок.

Указанные полномочия подлежат применению при проведении органами прокуратуры проверок соблюдения законодательства о противодействии коррупции, начиная с декларационной кампании 2022 (за отчетный 2021 год).

Соответствующие проверки проводятся подразделениями кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений в рамках проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а прокуроры обеспечивают надзор за реализацией ими соответствующих функций.

Здесь хотелось бы отметить, что предусмотренный частью 3 статьи 8.2 Закона № 273-ФЗ порядок направления материалов контроля за законностью получения денежных средств в органы прокуратуры предполагает проверку информации о том, что в течение отчетного периода на счета проверяемого лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках и (или) иных кредитных организациях поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за отчетный период и предшествующие два года.

Вместе с тем в ряде случаев госорганами такая проверка проводится некачественно.

При направлении материалов в прокуратуру зачастую у государственных органов имеется информация о том, что большая часть поступлений на счета служащего в банках не является доходами и связана с оборотом денежных средств между данными счетами, внесением наличных и т.д.

При этом по результатам контрольных мероприятий размер фактических поступлений на указанные счета, а также совокупный доход проверяемых лиц за отчетный период и предшествующие два года надлежащим образом не устанавливается.

Прокуроры обращают внимание госорганов на данные недостатки и необходимость проведения тщательного анализа в рамках контроля за доходами.

3. Также в 2022 году внесены изменения, обязывающие кредитные организации выдавать прокурорам справки по операциям, счетам и вкладам физических лиц при проведении проверок, предусмотренных ст. 8.2 Закона 273-ФЗ (Федеральный закон от 06.03.2022 № 44-ФЗ).

Соответствующие запросы могут быть подписаны уполномоченными должностными лицами: прокурорами субъектов Федерации, приравненными к ним военными и другими специализированными прокурорами.

4. Кроме этого, в часть 1 статьи 4 Закона № 230-ФЗ внесены дополнения, в соответствии с которыми основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами является также совершение сделок по приобретению цифровых финансовых активов, цифровой валюты (Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Цифровые финансовые активы и цифровая валюта, в отношении которых должностными лицами не представлены доказательства приобретения на законные доходы, также могут быть истребованы в доход государства.

Эти нововведения закрыли «лазейки» для коррупционеров, которые были связаны с возможностью уйти от ответственности в случае увольнения нечистого на руку чиновника, а также в случае реализации незаконно нажитого имущества добросовестным приобретателем.

Хотелось бы дополнительно отметить, что по делам указанной категории бремя доказывания возлагается на ответчика, то есть на служащего, что является спецификой дел, однако не освобождает прокурора от активного участия в доказывании принадлежности спорного имущества ответчику, приобретения его в отчетном периоде, а также от доказывания стоимости имущества и ее превышения совокупного дохода ответчика за три последних года, предшествовавшие отчетному периоду, и соблюдения установленной законом процедуры контроля за расходами.

* * *

А.В. Попов
Начальник управления
Губернатора Красноярского
края по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений

Проведение контроля за соответствием расходов полученным доходам

В управлении Губернатора Красноярского края по профилактике коррупционных и иных правонарушений проведение контроля за соответствием расходов полученным доходам считается наиболее ответственной процедурой.

За последние шесть лет мы наработали определённую практику по оценке соблюдения служащими обязанности по декларированию расходов, связанных с приобретением дорогостоящего имущества.

У нас сложилось конструктивное взаимодействие с органами прокуратуры в случаях:

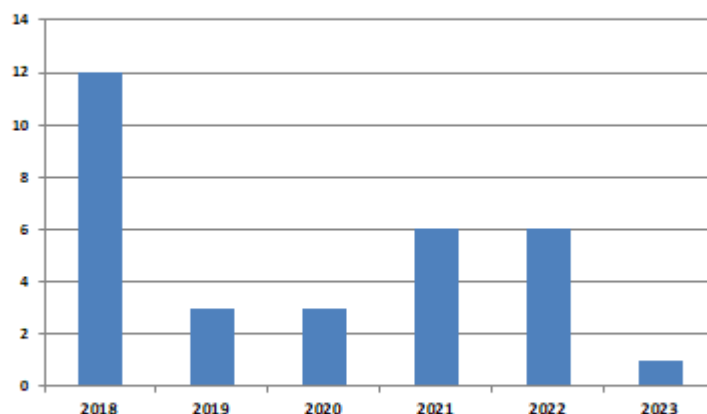
проведения анализа поступающих сведений об имущественном положении публичных должностных лиц;

проведения проверок в целях обеспечения прав и законных интересов государства;

совместного участия сотрудников прокуратуры и служащих управления в судах (служащие управления участвуют в судах в качестве третьих лиц).

С 18 по 23 годы управлением реализована 31 процедура контроля за расходами публичных должностных лиц.

**Количество осуществленных контролей за расходами
за период с 2018 по 2023 годы**



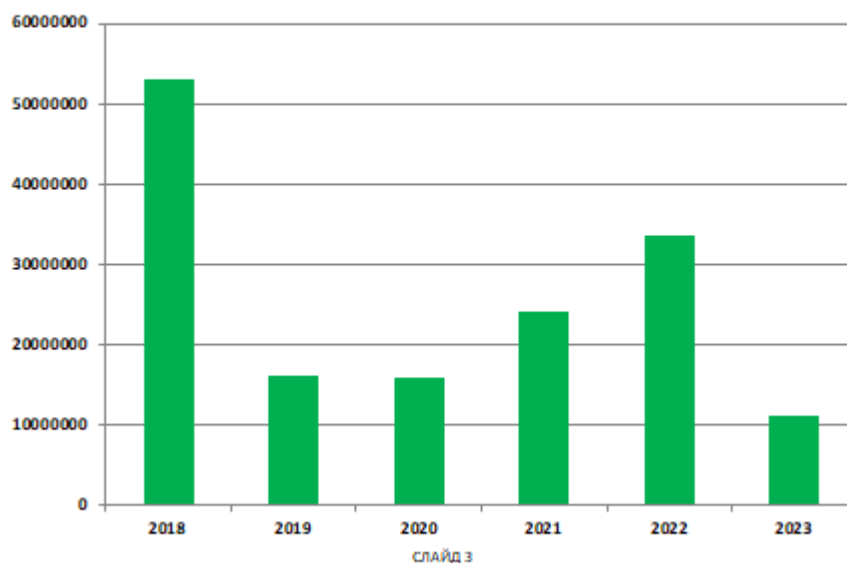
В большинстве случаев, примерно 90%, основанием для осуществления контроля за расходами явились акты прокурорского реагирования. Это не потому, что мы сами не выявляем основания для контроля за расходами, а потому, что на первоначальном этапе – так скажем, на этапе анализа представленных сведений – возможности прокуратуры позволяют получить более полную информацию об имущественном состоянии лица, представившего сведения.

Около 60% от общего числа проверенных лиц замещали должности в государственных органах края (1 – краевой министр, 17 – гражданские служащие), 25% – замещали муниципальные должности.



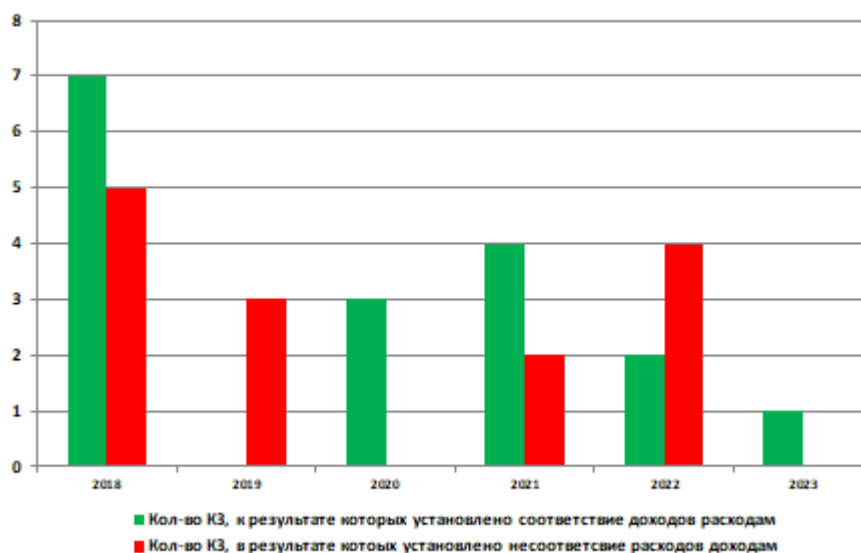
В общей сложности в течение 2018-2023 годов управлением дана оценка законности расходов публичных должностных лиц государственных органов края и местного самоуправления края на сумму свыше 153 млн. руб.

Сумма сделок, в отношении которых проверялась законность происхождения средств



По результатам 17 (55%) реализованных процедур должностные лица подтвердили законность произведенных расходов и источники денежных средств, за счет которых указанные расходы произведены, представив убедительные доказательства.

Результаты контроля за расходами



К примеру, один из членов краевого Правительства совершил сделки по приобретению квартиры и ценной бумаги, представив сведения о расходах лишь в отношении объекта недвижимости, в ходе процедуры контроля за расходами – соответствие расходов доходам подтверждено. Сумма расходов на приобретение ценной бумаги была несоизмеримо меньше стоимости приобретенной квартиры, в связи с чем, министром ошибочно истолкованы

нормы действующего законодательства о представлении сведений о расходах, и принято решение об отсутствии обязанности декларировать произведенные расходы на покупку ценной бумаги.

Необходимо отметить, что подобные нарушения, не связанные с желанием скрыть информацию о приобретенном имуществе и произведенных расходах, допустили и ряд государственных гражданских служащих края.

В этой связи, управлением в ходе оказания методической помощи гражданским служащим, дополнительно разъясняется законодательство, регулирующее исполнение обязанности по представлению сведений о расходах.

На муниципальном уровне проблема недостаточной осведомлённости депутатов в части антикоррупционных требований также имеет место, в том числе из-за ротации депутатского корпуса.

В целях решения данной проблемы управление на постоянной основе принимает участие в различных образовательных мероприятиях для муниципальных должностных лиц (служащих и депутатов), которые в крае реализует Институт государственного и муниципального управления при Правительстве края.

В результате за последние 3 года в отношении муниципальных служащих контроля за расходами управлением не реализовывались.

Вместе с тем в отношении 3-х лиц, замещающих муниципальные должности, такие процедуры управление проводило.

Так, решением Канского городского суда от 22.02.2023 удовлетворен иск Канского межрайонного прокурора о взыскании с бывшего депутата Канского городского Совета депутатов К.О.В. денежных средств в размере 1,5 млн. руб. – денежного эквивалента стоимости части квартиры, расположенной в г. Красноярске, законность приобретения которой не подтверждена. Основанием для иска являлись материалы управления.

Была у нас процедура контроля за расходами, имеющая общественный резонанс. В отношении лица, замещающего должность муниципальной службы, на момент принятия решения о проведении процедуры контроля за расходами, осуществлялось уголовное преследование.

Так, в ходе процедуры контроля за расходами, в отношении начальника отдела () администрации Ленинского района г. Красноярска, установлен факт приобретения им прав на строящуюся квартиру, стоимостью 5,5 млн. руб., в том числе за счет денежных средств в сумме 2 млн. руб., якобы, подаренных тещей, при отсутствии у последней соответствующих финансовых возможностей. В управлении имела информация о том, что указанные денежные средства являлись незаконным вознаграждением, полученным служащим в связи с замещаемой должностью.

По решению Октябрьского районного суда г. Красноярска от 11.10.2021 иск прокурора Ленинского района г. Красноярска о взыскании с муниципального служащего 2 млн.руб. в качестве денежного эквивалента неподтверждённого дохода удовлетворен.

Месяцем ранее Ленинским районным судом вынесен приговор по ч. 3 ст. 290 УК РФ на 3,6 лет лишения свободы со штрафом в 300 тыс. рублей. Муниципальный служащий уволен в связи с утратой доверия. Данный случай широко освещался в краевых средствах массовой информации.

Как я говорил, по результатам 17 реализованных процедур должностные лица подтвердили законность произведенных расходов.

Органы прокуратуры края своевременно ознакомлены с результатами данных процедур, выводы управления под сомнение надзорным органом не ставились.

В течение 2018-2023 гг. материалы в отношении 14 должностных лиц (45%) переданы в органы прокуратуры для решения вопроса о направлении исков в суд с требованием об обращении в доход Российской Федерации имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

В 5-х случаях органами прокуратуры признано отсутствие судебной перспективы у поступивших материалов (в основном, ввиду незначительности неподтвержденных сумм).

Приведу интересный случай.

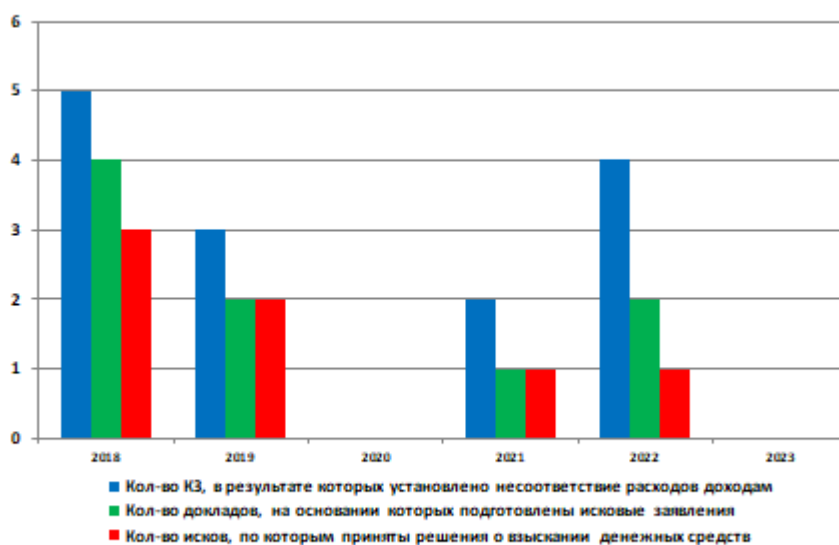
Управлением реализована процедура контроля за расходами председателя Северо-Енисейского районного Совета депутатов, совершившего сделки по приобретению недвижимости совместно с дочерью, состоявшей на федеральной государственной гражданской службе. Каждая из указанных лиц ссылалась на то, что сделки были оплачены, в том числе, денежными средствами, полученными в дар, причем, друг от друга.

По итогам изучения поступивших материалов, включая материал в отношении председателя Северо-Енисейского районного Совета депутатов, прокурор края обратился в Советский районный суд г. Красноярска с иском к дочери, состоявшей на федеральной государственной гражданской службе в органах ФАС России, о взыскании с неё денежных средств в размере 1,3 млн. руб. – денежного эквивалента части стоимости квартиры в г. Санкт-Петербург, законность приобретения которой не доказана. Решением Советского районного суда г. Красноярска от 30.08.2023 указанные требования прокурора удовлетворены.

Состоялось несколько судебных заседаний, в каждом из которых представитель управления принимал участие в качестве третьего лица.

Всего по результатам рассмотрения материалов управления органы прокуратуры края направили в суды 9 исковых заявлений об обращении в доход Российской Федерации имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, на общую сумму свыше 33 млн. руб., в том числе 3 за последние 3 года на сумму 8,1 млн. руб.

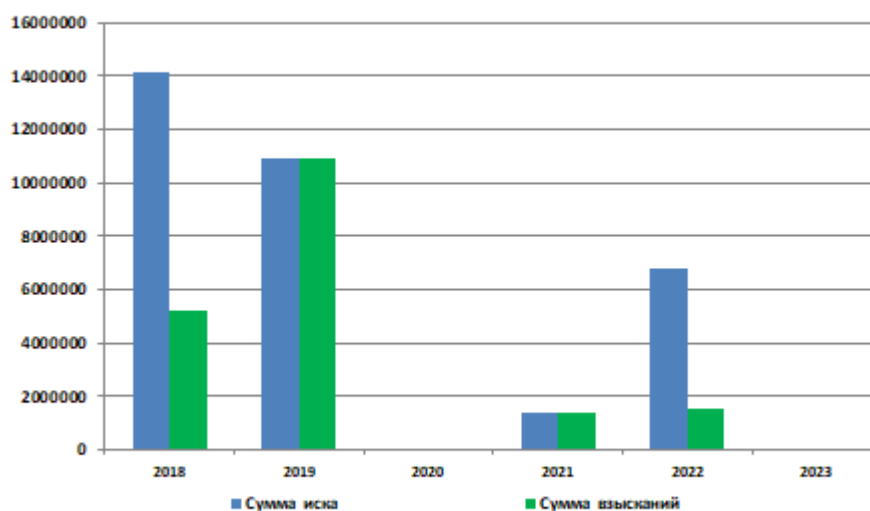
Реализация материалов по контролю за расходами в суде



СЛАЙД 5

По 7 искам судами приняты решения об удовлетворении требований прокурора. В доход Российской Федерации взыскано 13,6 млн. руб., а также обращен в федеральную собственность 1 объект недвижимости, стоимостью 5,4 млн. руб.

Реализация материалов по контролю за расходами в суде



СЛАЙД 6

К примеру, тоже был резонансный случай.

Ачинским городским судом 09.08.2019 удовлетворен иск Ачинского городского прокурора к депутату Ачинского городского Совета депутатов и его супруге об обращении в доход Российской Федерации квартиры в г. Ачинске, принадлежащей на праве собственности супруге (стоимостью 5,4 млн. руб.), и взыскании 3,4 млн. руб. – денежной суммы, эквивалентной стоимости части

квартиры в г. Сочи, законность приобретения которых в 2017 году ответчиками не доказана. В настоящее время жилое помещение фактически обращено в федеральную собственность.

В завершении, в целом, в Красноярском крае по результатам контроля за расходами прокурорами направлено 9 исковых заявлений.

Удовлетворено 7 исковых требований.

Судами принято решений о взыскании в доход РФ эквивалента стоимости имущества на сумму более 19 005 797,37 рублей. Кроме этого, по результатам контроля за расходами привлечено к дисциплинарной ответственности 10 служащих, 1 уволен в связи с утратой доверия. Полномочия 4 лиц, замещающих муниципальные должности, прекращены досрочно.

* * *

Е.М. Павлюкевич
Заместитель руководителя
Аппарата Губернатора и
Правительства Чукотского
автономного округа – начальник
управления по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений

Антикоррупционное просвещение государственных и муниципальных служащих

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» одной из мер профилактики коррупции является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Центральным элементом в системе формирования нетерпимости к коррупционному поведению у сотрудников, осуществляющих служебную деятельность на должностях государственной гражданской и муниципальной службы, является антикоррупционное просвещение, результатом которого должно стать приобретение служащими правовых знаний, достаточных для самостоятельного выявления признаков коррупции в конкретных отношениях служебной деятельности и осознанного отказа от совершения коррупционных правонарушений.

В соответствии с действующим законодательством функции по организации антикоррупционного просвещения государственных и муниципальных служащих, работников органов власти по вопросам противодействия коррупции возложены на подразделения (должностных лиц), ответственных за организацию работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Как правило, эти функции выполняют сотрудники кадровых служб.

Для систематизации деятельности органа власти по антикоррупционному просвещению рекомендовано разрабатывать комплексные планы организационных и разъяснительных мер по соблюдению служащими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, планы агитационно-пропагандистских мероприятий. Это могут быть: план аппаратной учебы органа власти по ознакомлению служащих с положениями законодательства о противодействии коррупции, план проведения в органе власти мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией.

Например, для проведения мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией, регионального уровня Губернатором округа издается правовой акт, утверждающий план проведения таких мероприятий. В свою очередь органами власти издаются свои локальные

акты, уточняющие специфику проведения антикоррупционных мероприятий, исходя из профильной деятельности органа власти.

Начальным этапом антикоррупционного просвещения граждан, впервые поступившими на государственную или муниципальную службу, является проведение мероприятий по их ознакомлению с требованиями антикоррупционного законодательства.

Вводные персональные беседы по разъяснению основных обязанностей, запретов и ограничений, налагаемых на служащего в целях противодействия коррупции, проводят сотрудники кадровых подразделений. Ими же организуется ознакомление граждан под роспись с локальными правовыми актами, регулирующими вопросы противодействия коррупции в органе власти.

Вводные беседы рекомендуется провести в течение тридцати календарных дней с момента поступления гражданина на должность государственной (муниципальной) службы.

Для служащих, назначаемых на должности, замещение которых связано с коррупционными рисками, может проводиться входное тестирование на знание основ законодательства в сфере противодействия коррупции. Тестирование могут проводить как сотрудники кадровых служб, так и должностные лица, ответственные за организацию работы по профилактике коррупции в органе власти.

С результатами тестирования следует ознакомить руководителя подразделения, в котором сотрудник будет проходить службу. В случае, если служащий показал недостаточные знания законодательства следует организовать разъяснение такому сотруднику содержания отдельных норм антикоррупционного законодательства и ситуаций, возникающих в процессе служебной деятельности.

При увольнении граждан с государственной и муниципальной службы, замещавшими должности, связанные с коррупционными рисками, следует разъяснять ограничения, связанные с последующим трудоустройством, а также предоставлять соответствующие методические материалы и контактную информацию подразделения. Как правило, разъяснительные беседы проводят сотрудники кадровых подразделений, либо руководитель подразделения, в котором служащий проходил службу.

К основным формам организации антикоррупционного просвещения относят фронтальное, групповое, индивидуальное и коллективное просвещение.



Фронтальное антикоррупционное просвещение – взаимодействие компетентного должностного лица (лектора, докладчик) с аудиторией (коллективом, большой группой служащих) с целью передачи большого объема информации на антикоррупционную тематику по принципу: «один говорит – все молчат».

Известным методом фронтального обучения является лекция. В ходе занятий осуществляется ознакомление служащих с положениями федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции, разъясняется суть антикоррупционных требований, порядок действий, которому должны следовать служащие для безусловного соблюдения ограничений, запретов и исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Как правило, тематические лекции (доклады) проводятся в рамках аппаратной учебы и носят плановый характер.

В качестве лекторов могут выступать компетентные сотрудники органов исполнительной и муниципальной власти, представители правоохранительных и надзорных органов субъекта, также рекомендуется привлекать экспертов из научных организаций, образовательных учреждений. Данная деятельность может быть закреплена в соглашениях о взаимодействии в области противодействия коррупции.

Групповое антикоррупционное просвещение – взаимодействие компетентного должностного лица с группой (группами) служащих с целью рассмотрения порядка действий, которому должны следовать служащие для соблюдения положений антикоррупционного законодательства, детальному разбору типичных коррупционно опасных ситуаций, возникновение которых возможно при исполнении служащими своих должностных обязанностей, закрепление навыков антикоррупционного поведения.

Организация группового антикоррупционного просвещения обеспечивается путем проведения тренингов, семинаров и деловых игр на

антикоррупционную тематику, в ходе которых отрабатываются навыки принятия решений в условиях имитация коррупционной ситуации.

При проведении мероприятий целесообразно использовать известные современные способы представления информации: презентация, анимация, видеоролики.

К групповой форме антикоррупционного просвещения относят **тематическое консультирование служащих**. Тематические консультации помогают служащим систематизировать имеющиеся знания по заданной теме, усвоить наиболее сложные положения нормативных правовых актов. Желательно, чтобы мероприятие было подкреплено тематическими памятками.

Так, для исключения некоторых вопросов по заполнению отдельных разделов справки о доходах Управлением была разработана памятка – инструкция «Помоги себе сам!». Памятка содержит информацию об известных электронных ресурсах, на которых размещена требуемая информация и даны разъяснения по извлечению этой информации с ресурса.

Памятки должны быть краткими, написанными доступным языком без использования сложных юридических терминов. Распространять памятки следует как в печатной, так и электронной форме. Размещать памятки рекомендуется в подразделе официального сайта органа государственной власти и местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», посвященном вопросам противодействия коррупции.

Традиционной формой обсуждения актуальных вопросов противодействия коррупции и правоприменительной практики антикоррупционного законодательства в органах исполнительной власти и органов местного самоуправления являются **семинары – совещания**.

Интересной находкой для нас явился эксперимент по смене постоянного спикера совещания, которым является наше Управление. Теперь каждый из представителей органов власти может попробовать себя в качестве председателя совещания. Соответственно со сменой спикера осуществляется и смена органа власти, отвечающего за подготовку мероприятия. Необходимая методическая и практическая поддержка по-прежнему обеспечивается Управлением. Участие в мероприятии такого формата повысило заинтересованность и степень ответственности организаторов мероприятия.

Семинары проводятся ежеквартально на плановой основе, повестка формируется с учетом предложений органов власти. План семинарских занятий утверждает Губернатор округа.

К участию в семинарах приглашаются сотрудники правоохранительных и надзорных органов, образовательных учреждений.

Учитывая территориальные особенности региона и невозможность непосредственного участия в совещаниях представителей большинства муниципальных образований, данные мероприятия проводятся с использованием видео-конференцсвязи.

Индивидуальное просвещение – взаимодействие компетентного должностного лица с одним служащим в форме персональной беседы,

индивидуальной консультации по вопросам применения положений антикоррупционного законодательства, соблюдения запретов ограничений, исполнения служащим обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Индивидуальное консультирование проводится путем прямого личного общения служащего и сотрудника антикоррупционного (кадрового) подразделения. Необходимость данных встреч, чаще всего, возникает при наличии какой-либо затруднительной ситуации, связанной с соблюдением служащим требований антикоррупционного законодательства. Консультации могут быть как очные, так и дистанционные.

Для установления проблематики применения служащими положений антикоррупционного законодательства и классификации наиболее часто поступающих от сотрудников вопросов должностными лицами Управления фиксируется каждый факт обращения за консультативной помощью. Ежемесячно проводится анализ обращений служащих, результаты анализа используются при последующем планировании профилактической работы в органе власти.

По результатам обучающих мероприятий рекомендуется проводить контрольный срез знаний. Это может быть как индивидуальное тестирование служащих, осуществляемое посредством заполнения заранее подготовленных тестов, так и фронтальный срез знаний. Тестирование, в зависимости от категории тестируемых, могут проводить как сотрудники кадровых служб, так и руководители подразделений.

Для определения уровня подготовленности органа власти в целом целесообразно использовать интерактивные тесты с использованием QR – кодов. Данный вид тестирования упрощает сбор статистики и позволяет быстро оценить уровень подготовленности конкретного органа власти. Результаты тестирования рекомендуется направлять руководителю органа власти для ознакомления, последующей оценки работы по профилактике коррупции, в случае необходимости, проведения мероприятий по антикоррупционному просвещению служащих органа власти.

Коллективное просвещение – активное взаимодействие и сотрудничество всего коллектива органа власти по вопросам противодействия коррупции для достижения общей цели (конференция, дискуссионный клуб, форум). Организаторами подобных мероприятий, как правило, выступают должностные лица органа власти, ответственные за организацию работы по профилактике коррупции и иных правонарушений.

К сожалению, не всегда работа по антикоррупционному просвещению может приводить к ожидаемому результату. «Обратный эффект» от мероприятий антикоррупционной направленности, как правило, бывает вызван формальным подходом к организации таких мероприятий, шаблонными, избитыми сообщениями о вреде коррупции. Чтобы избежать «усталости от коррупции» при проведении таких мероприятий следует разнообразить формы проведения занятий.

Интересной формой коллективной просветительской деятельности являются дискуссионные клубы, интеллектуальные игры, флэшмобы.

Основной целью таких мероприятий является формирование у служащих антикоррупционного мировоззрения, привитие норм антикоррупционной культуры, воспитание чувства коллективизма.

Примером коллективного антикоррупционного просвещения в этом году стал тематический квиз «Коррупция в пространстве и времени», организованный Комитетом государственного регулирования цен и тарифов Чукотского автономного округа среди органов исполнительной власти округа.

Прокуратура округа выступила инициатором проведения интеллектуальной игры «Антикоррупционная мозгобойня». К участию уже заявили команды правоохранительных органов, исполнительных органов власти, молодежные организации.

Таким образом, интеллектуальные состязания не только закрепляют у служащих, имеющиеся теоретические знания положений антикоррупционного законодательства, и формируют стандарты антикоррупционного поведения, а и воспитывают сплоченность в условиях коллективной деятельности, когда: «Один за всех и все за одного».

Семья – ячейка общества. Именно из семьи идет трансляция ценностей, традиций, культуры, образа жизни и мировоззренческих установок. Поэтому при организации и проведении в служебных коллективах мероприятий на антикоррупционную тематику следует делать ставку на семьи служащих. Это позволит разработать долгосрочный подход, предусматривающий не только организацию антикоррупционного просвещения служащих, но и воздействие на формирование антикоррупционных стандартов поведения у всех членов его семьи.

Такая форма коллективного антикоррупционного просвещения, теперь уже семейного: **«#Нашасемьяпротивкоррупции»**, активно используется в органах власти уже не первый год.

Участниками мероприятий являются семейные команды, демонстрирующие свои знания, умения, навыки в различных творческих конкурсах и соревнованиях.

Как правило, подобные мероприятия проводятся в рамках мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией. Семейный флэшмоб является обязательным для участия в проекте.

«На работу к родителям» - так называется экскурсия для детей сотрудников Аппарата Губернатора и Правительства Чукотского автономного округа.

Ознакомительное мероприятие из цикла: «Доступность власти» пользуется успехом и ежегодно проводится теперь уже не только для детей служащих, а и для их школьных товарищей.

В ходе экскурсии ребята посещают рабочие места своих родителей, подробно узнают о специфике их служебной деятельности. Пожалуй, самым

желанным местом посещения в здании Правительства является рабочая зона Губернатора, где ребята узнают об особенностях рабочего времени Губернатора и могут наблюдать за работой приемной. В случае, если Губернатор в это время находится на рабочем месте детвора приглашается в рабочий кабинет высшего должностного лица субъекта в гости.

Конечным местом проведения экскурсии является конференц-зал Правительства округа. Детям предоставляется возможность занять места за столом совещания, включить микрофоны и провести свое первое рабочее совещание. Тематику совещаний определяют сами ребята. На одном из таких «совещаний Правительства» ребятами старшего школьного возраста обсуждался вопрос сохранения национальной культуры и традиций коренных народов Чукотки. Поступившие в ходе дискуссии предложения были сформулированы и переданы в Управление по делам малочисленных коренных народов Чукотки. Все участники получили призы с антикоррупционной символикой.

Творческие конкурсы – отличный способ ответить детям на «недетские» вопросы про коррупцию. Желательно, чтобы такие конкурсы были длящимися, имеющие продолжение.

Например, в рамках мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией стартовал конкурс «Сочини сказку!». Сотрудникам Аппарата Губернатора и Правительства Чукотского автономного округа и членам их семьи было предложено реализовать себя в известном эпическом жанре народного творчества.

В результате такого сочинительства появились сказки про Колобка – борца с коррупцией, Лебеди, Раке и Щуке, которые уже не «тянут в небеса», а «мутят воду», Кота Матроскина, чиновнике – Полкане и летучем корабле и других известных персонажах из детских сказок.

По предложению Губернатора округа из творческих работ были сформированы сборники сказок: «Колобок против коррупции» и «Сказочные истории о честном выборе: коррупции – нет!».

В продолжении сказочной темы в текущем году было решено проиллюстрировать сборники сказок, а детские работы оформить в выставку рисунков на антикоррупционную тематику: «Мы рисуем сказку!».

Планируем взяться уже за сценическое оформление сказочных сюжетов. Конкурс будет называться «Играем сказку!».

Все участники мероприятий будут отмечены специальными призами, содержащими антикоррупционную символику.

Таким образом, вовлекая в совместную деятельность детей и их родителей, мы выполняем задачу по формированию антикоррупционного мировоззрения сразу у нескольких групп общества, при этом даем возможность разнообразить досуг семьи и зарядиться духом соревнований в коллективе.

Подведение итогов конкурсных мероприятий проводится максимально торжественно, с вручением командам и отдельным ее участникам призов и дипломов участника.

И в завершении своего выступления хотелось бы еще раз отметить, что обретение государственными и муниципальных служащими знаний о правовой природе коррупции, её формах и негативных последствиях является действенным профилактическим средством, несомненно, способствующим формированию у служащих антикоррупционных привычек и стандартов поведения в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами.

С.А. Коджаев
 Руководитель Управления по
 противодействию коррупции
 при Главе Республики
 Калмыкия

Формирование антикоррупционного мировоззрения у подрастающего поколения на примере взаимодействия уполномоченного органа и опорного вуза

Управление по противодействию коррупции при Главе Республики Калмыкия, как уполномоченный орган по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, на постоянной основе проводит анализ принимаемых мер по профилактике коррупции.

Третий год реализации государственной программы «Противодействие коррупции в Республике Калмыкия» показал возрастающий интерес обучающихся образовательных организаций в вопросе профилактики коррупции, рост числа государственных гражданских служащих, обучающихся по программам повышения квалификации «Противодействие коррупции».

Реализуемые в рамках данной государственной программы совместные мероприятия с образовательными организациями по «антикоррупционному просвещению обучению и воспитанию» позволяют заложить морально – нравственные ценности и теоретические основы противодействия коррупции у подрастающего поколения уже на этапе их обучения.

Управлением проанализированы анкетные данные и личные дела государственных гражданских и муниципальных служащих, в том числе категории «руководители». Из анализа следует, что почти каждый второй из данных служащих является выпускником Калмыцкого государственного университета:

Общее количество служащих Республики Калмыкия		Выпускники КалмГУ
Государственные гражданские служащие	739	320
Муниципальные служащие	542	245

Данный факт заложил основу для взаимодействия Управления по противодействию коррупции с Калмыцким государственным университетом. Данное взаимодействие позволит сформировать у будущих служащих, сотрудников правоохранительных органов, управленцев нашей республики антикоррупционное мировоззрение.

В рамках взаимодействия с вузом успешно реализуются следующие мероприятия:

1. Обучение государственных и муниципальных служащих по программе повышения квалификации «Противодействие коррупции».

2. В мае 2023 года на базе КалмГУ проведена национальная научно-практическая конференция «Реализация государственной политики в области противодействия коррупции: современное состояние и перспективы развития».

3. В октябре 2023 года победителями и призерами республиканского творческого конкурса «Чистые руки – чистая совесть» стали двое представителей КалмГУ (из числа профессорско-преподавательского состава и студентов).

Сотрудничество Управления с образовательными организациями региона позволило достичь промежуточных результатов вовлечения подрастающего поколения в вопросы противодействия коррупции: студент КалмГУ удостоен дипломом II степени XXV-го «Всероссийского конкурса талантливой молодежи» с научной работой по противодействию коррупции, трое учащихся Городовиковской многопрофильной гимназии стали лауреатами II степени Всероссийского конкурса на лучшую работу, посвященную противодействию коррупции, учрежденного Министерством просвещения Российской Федерации.

На сегодняшний день Калмыцкий государственный университет является многопрофильным образовательным, научно-исследовательским и культурным центром, осуществляющим подготовку конкурентоспособных специалистов, что позволяет решать широкий спектр задач поступательного социально-экономического развития региона.

С 2017 года КалмГУ имеет статус опорного регионального университета.

Статус опорного вуза позволил существенно изменить позиционирование университета в регионе. Произошла синхронизация повестки, зафиксированной в программе развития университета, с задачами социально-экономического развития Республики Калмыкия. Результатом такого тесного взаимодействия стало законодательное закрепление статуса вуза в формате регионального закона «О взаимодействии органов государственной власти Республики Калмыкия и опорного университета Республики Калмыкия», который был принят в июне 2018 года.

КалмГУ является участником программы стратегического академического лидерства «Приоритет – 2030» и вносит существенный вклад в обеспечение кадрового, научно-технологического и инновационного развития региона.

Выпуск студентов КалмГУ по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры в 2022 году составил 1094 человека.

Трудоустройство выпускников по регионам России	
Республика Калмыкия	334 чел.(67 %)
Москва и Московская область	100 чел. (19,5%)
Санкт –Петербург и Ленинградская область	25 чел. (5 %)
Ростовская область, Самарская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.	58 чел. (8,5%)
Продолжили дальнейшее обучение в КалмГУ (магистратура/аспирантура) – 338 человек.	

Программа развития Калмыцкого государственного университета им. Б.Б. Городовикова определяет стратегическую цель и основные задачи университета как одного из ключевых институтов развития региона.

Программа исходит из «встроенности» КалмГУ в социальное и экономическое пространство Республики Калмыкия, базируется на стратегических документах и прогнозных сценариях развития субъекта (Стратегия социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2030 г., Индивидуальная программа социально-экономического развития Республики Калмыкия на 2020-2024 гг.).

Калмыцкий университет является «монополистом» в сфере высшего образования в Республике Калмыкия, контингент обучающихся составляет около 8 000 человек.

Сотрудничество с КалмГУ позволяет Управлению централизовать просветительскую деятельность по профилактике коррупции среди подрастающего поколения нашей республики, а также походить к вопросам противодействия коррупции с научной точки зрения.

В соответствии с пунктом 43 Национального плана противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рекомендовано включить в составы комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации представителей некоммерческих организаций, уставная деятельность которых связана с противодействием коррупции, представителей научного сообщества.

Ректор Калмыцкого государственного университета включен в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Калмыкия.

В тоже время согласно информации, полученной от Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Калмыкия на данный момент в республике не зарегистрированы некоммерческие организации, уставная деятельность которых связана с противодействием коррупции.

В настоящее время прорабатывается вопрос создания на базе КалмГУ данной некоммерческой организации, так как университет обладает необходимыми кадровыми и материальными ресурсами, а также вопрос вовлечения организации в мероприятия по профилактике коррупции.

Таким образом, взаимодействие с вузом позволяет Управлению успешно реализовывать государственную программу противодействие коррупции в Республике Калмыкия путем выстраивания системы похода нетерпимости к коррупции: Уполномоченный орган – ВУЗ – преподаватель – обучающиеся (будущие сотрудники правоохранительных органов, государственные гражданские и муниципальные служащие).