

Комиссия по координации работы
по противодействию коррупции в Республике Татарстан



**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Материалы научно-практической конференции

9 ноября 2016 г.

КАЗАНЬ

Комиссия по координации работы
по противодействию коррупции в Республике Татарстан

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Материалы научно-практической конференции

9 ноября 2016 г.

Казань

ББК 66.3(2Рос)3
А43

Издатель:

Комиссия по координации работы по противодействию коррупции
в Республике Татарстан

Редакционная коллегия:

В. В. Белинский, референт Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции;

Е. А. Кузьмин, начальник Департамента организационно-аналитического обеспечения Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции;

М. С. Бадрутдинов, начальник Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, секретарь Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан;

И. Н. Гуцин, заместитель начальника Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики;

А. Ю. Панкратов, заведующий организационным отделом Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики;

С. Ф. Рахимов, заведующий сектором Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики;

В. Б. Тулвинский, преподаватель ФГБОУ ВО «Набережночелнинский государственный педагогический университет», научный редактор «Вестник НГПУ»;

И. Д. Илалова, начальник редакционно-издательского отдела ФГБОУ ВО «Набережночелнинский государственный педагогический университет».

Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практ. конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). – Казань, 2016. – 280 с.

Настоящий сборник издан по итогам проведения 9 ноября 2016 года в г. Казани Всероссийской научно-практической конференции по актуальным вопросам противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Данное мероприятие организовано в соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147. В нем приняли участие представители органов власти из 56 субъектов Российской Федерации, научных и образовательных организаций, средств массовой информации.

Сборник содержит материалы выступлений, прозвучавших на конференции, научные статьи, а также ответы на вопросы, поступившие в адрес организационного комитета конференции до начала и во время проведения мероприятия.

Сборник предназначен для лиц, ответственных за противодействие коррупции, представителей науки, культуры и образования, а также общественных деятелей и журналистов.



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

ISBN 978-5-98452-137-6

© Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Минниханов Р. Н. Вступительное слово.....	6
Белинский В. В. Основные направления государственной антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации.....	8
Давыдов А. А. О реализации государственной антикоррупционной политики в регионах Приволжского федерального округа.....	15
Русецкий А. Е. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации по реализации антикоррупционной политики государства.....	20

**РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ.
ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ РАБОТЫ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ
С УКАЗОМ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 15.07.2015 № 364 «О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Артюшенко Д. В. Роль конкурентного ведомства в борьбе с коррупцией и хищениями на торгах.....	27
Бадрутдинов М. С. Об основных направлениях реализации мер антикоррупционной политики Республики Татарстан.....	33
Баснак Д. В. Об актуальных направлениях правового и методического обеспечения мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе, а также в организациях.....	50
Бедоева Н. В. Контроль в сфере закупок – как механизм эффективного противодействия коррупции. Практика Республики Карелия.....	55
Говдиш М. Н. Статус органов местного самоуправления в рамках антикоррупционной политики.....	62
Гринев М. А. О мерах по реализации антикоррупционной политики на территории Хабаровского края.....	66
Давыдова Е. В. Механизм взыскания в доход государства оформленного на третьих лиц имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений.....	77
Держач Т. Н. О взаимодействии государственных органов и органов местного самоуправления при реализации антикоррупционного законодательства в Новосибирской области.....	81
Мазуркевич Н. В. Об опыте Тюменской области в сфере координации и организации профилактики и противодействия коррупции в органах местного самоуправления.....	91
Нескородов Б. Н. Проблемные вопросы реализации антикоррупционных мер на региональном уровне.....	94

Пискунов Н. В. О состоянии работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Сахалинской области.....	101
Приятелев В. В. Практика взаимодействия уполномоченного органа субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления по исполнению мероприятий, направленных на соблюдение антикоррупционного законодательства в Вологодской области	106

РАЗДЕЛ II. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Астанин В. В., Роговая А. В. Обеспечение качества нормотворчества в целях профилактики коррупции на муниципальном уровне.....	111
Вдовкин К. В. Проблемы реализации статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в части определения функций государственного управления организацией, входивших в должностные (служебные) обязанности гражданина, замещавшего должность государственной службы, исключающих возможность заключения трудового или гражданско-правового договора с такой организацией.....	127
Жубрин Р. В. Проблемы возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений	134
Капустин А. Я. Развитие антикоррупционной государственной политики и механизм ее реализации в субъектах Российской Федерации.....	139
Коробкин А. Н. К вопросу реализации требований национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг. об установлении дополнительных гарантий осуществления независимой антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации.....	147
Нафиков И. С. Практика применения антикоррупционного законодательства: пробелы и недостатки правового регулирования.....	152
Попков В. И. Пробелы и коллизии в законодательстве о противодействии коррупции в сфере государственного управления и служебных правоотношений.....	160
Трунцевский Ю. В. Результаты исследований научного обеспечения противодействия коррупции, проводимых согласно подпункту «з» п. 1 Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.....	168

РАЗДЕЛ III. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Амиров К. Ф. Предотвращение конфликта интересов на государственной и муниципальной службе – один из важнейших механизмов предупреждения коррупции.....	177
Астапенко И. А. Внедрение антикоррупционных стандартов в учреждениях, подведомственных органам государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.....	183

Баранов В. М., Чупрова А. Ю. Конфликт служебных и личных интересов в здравоохранении субъекта РФ (правовые проблемы выявления и урегулирования).....	188
Михайлов В. И. Конфликт интересов: место в системе антикоррупционных стандартов, понятие и способы недопущения.....	195

РАЗДЕЛ IV. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ

Капралова С. А. Деятельность управления государственной гражданской и муниципальной службы Нижегородской области в качестве органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в части организации представления и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.....	202
Максимов В. А. Актуальные проблемы проверки достоверности сведений о доходах.....	206
Никольский С. В. Практика Тульской области по автоматизации процессов приема, анализа и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.....	211

РАЗДЕЛ V. ВОПРОСЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ, ПРОПАГАНДЫ И МОНИТОРИНГА. ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Абросимова А. В. Реализация Республиканской молодежной антикоррупционной программы «Не дать – не взять!».....	219
Авдийский В. И. Место и роль мониторинга в организации борьбы с коррупционными проявлениями.....	222
Алексеев С. Л., Алексеева Ю. С., Шайдуллин Р. Н. Цели и задачи дисциплины «Актуальные направления противодействия коррупции» в образовательных организациях высшего и средне-профессионального образования Республики Татарстан.....	233
Вербицкий Д. Ю. Проблемы реализации информационной политики в области противодействия коррупции на региональном уровне.....	240
Дамм И. А. Антикоррупционное просвещение в сфере образования в Красноярском крае.....	246
Юсупов М. Р. О роли и участии общественных организаций в области противодействия коррупции. Проблемы и пути решения.....	252

РАЗДЕЛ VI. ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ

Вопросы и ответы, поступившие в рамках научно-практической конференции.....	257
---	-----

ФОТОРЕПОРТАЖ С КОНФЕРЕНЦИИ



Минниханов Рустам Нургалиевич,
Президент Республики Татарстан

Для нас было большой честью принимать у себя такое масштабное мероприятие, посвященное вопросам противодействия коррупции.

Повышение эффективности данной работы сегодня очень актуально.

Об этом свидетельствует и то, что на наше приглашение откликнулись представители 56 субъектов страны.

Татарстан позиционирует себя как территория непримиримой борьбы с коррупцией.

В рамках специальных программ в республике реализуется комплекс мер, направленных на решение этой задачи.

Особое значение в этой работе мы придаем повышению прозрачности государственного управления, сокращению административных барьеров и упрощению процедур, привлечению жителей к общественному надзору и контролю за реализацией решений органов власти, а также росту правовой грамотности населения.

Акцент в республике делается и на профилактике коррупции в органах

государственной и муниципальной власти.

Эффективным инструментом в этой работе служит информационная система «Открытый Татарстан».

Она помогает выявлять коррупционные риски предотвращать негативные последствия правонарушений.

«Открытый Татарстан» включает в себя портал государственных и муниципальных услуг, который представляет 240 сервисов, в том числе в рамках проектов:

- Электронное образование;
- Электронное здравоохранение;
- Электронное ЖКХ.

Позитивным примером работы в этих направлениях являются виртуальная запись в детские сады, органы ЗАГС и на прием к врачам, а также повышение прозрачности по начислению платежей в сфере ЖКХ.

В целом за 10 месяцев текущего года в электронном виде оказано более 66 млн. услуг (прирост 43 % к аналогичному периоду 2015 г. – 46 млн. услуг).

Еще один проект, который стал для нас приоритетным – государственная информационная система «Народный контроль».

Ее задача придать гласность проблемам татарстанцев, а также создать механизм оценки и обратной связи с населением по вопросам эффективности органов государственной власти.

В текущем году здесь было опубликовано более 38 тыс. уведомлений (38037), из которых 27 тыс. уже решены (это 71 %).

В целях противодействия коррупции по наиболее актуальным направлениям в системе создано 17 категорий.

Важнейшим элементом профилактики коррупционного поведения остается повышение правовой грамотности служащих и населения.

С этой целью в Татарстане:

- реализуется цикл передач, нацеленных на разъяснение законодательных прав граждан;
- проводится работа по повышению квалификации служащих;
- ведется социологический мониторинг мнения населения о состоянии коррупции и эффективности принимаемых мер.

Мы все понимаем, что коррупция оказывает негативное влияние на взаимоотношения между властью и обществом, состояние экономики, конкурентоспособность, политическую стабильность, общественную безопасность страны.

Наша республика – это регион, который планомерно идет по пути инновационного развития.

В числе приоритетов на протяжении ряда лет остаются развитие высокотехнологичных производств, повышение

инвестиционной привлекательности и рост кадрового потенциала.

Все эти направления закреплены в принятой Стратегии социально-экономического развития Татарстана до 2030 г.

В республике создана мощная инновационная инфраструктура.

На ОЭЗ «Алабуга» зарегистрирован 51 резидент, промышленно-производственную деятельность ведут 22 компании.

Перспективной «точкой роста» является 2-ая ОЭЗ республики – будущий российский центр информационных технологий «Иннополис».

Активно развивается сеть промышленных площадок во всех районах республики и индустриальные парки технополис «Химград», Камский индустриальный парк «Мастер».

Для того чтобы быть конкурентоспособными, всем нам необходимо проводить целенаправленную деятельность по борьбе с коррупцией.

Среди первоочередных задач, над которыми надо работать, выделю:

- обобщение положительных практик по наиболее актуальным вопросам противодействия коррупции;
- выработку общих для всех субъектов подходов к реализации имеющихся законодательных инструментов.

Наша задача сегодня – противопоставить коррупции серьезные барьеры, используя весь арсенал средств, опыт, накопленный регионами.

Только общими усилиями можно победить эту болезнь, разрушающую общество.

Уверен, материалы прошедшей конференции помогут в этой важной и очень серьезной работе.



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

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

От имени Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции рад приветствовать участников конференции.

Мы рассматриваем сегодняшнюю конференцию как важный этап научно-методической проработки антикоррупционной проблематики при подготовке к Всероссийскому семинару – совещанию, который состоится 29-30 ноября в Москве. Туда мы приглашаем представителей глав субъектов и региональных органов по профилактике коррупционных правонарушений, руководителей антикоррупционных подразделений федеральных государственных органов. Это лица, непосредственно уполномоченные государством и обществом на организацию и осуществление антикоррупционной работы, представляющие ключевое звено антикорруп-

ционной системы, от которого ожидается наибольшая отдача.

Повышение эффективности противодействия коррупции в государственных органах субъектов Российской Федерации, активизация деятельности органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации отнесены к числу приоритетных задач Национального плана противодействия коррупции на текущий период.

Республика Татарстан не случайно выбрана местом проведения научно-практической конференции по актуальным вопросам противодействия коррупции в субъектах Российской

Федерации. Республиканский опыт организации работы в области противодействия коррупции рассматривался на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Заслуживающие внимания наработки были направлены в регионы. Не в каждом субъекте есть свой Научно-исследовательский институт проблем противодействия коррупции.

В других субъектах Российской Федерации также наблюдаются практики, достойные изучения и распространения. Организаторы конференции учли это и постарались включить в работу и охватить большинство регионов Российской Федерации. Сегодня мы наблюдаем значительный потенциал заинтересованных практиков, представителей научных организаций, осуществляющих исследования по антикоррупционной проблематике.

На сегодняшний день коррупция рассматривается как сложное социально-экономическое явление, одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации. Она

- серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов,
- препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики,
- вызывает в российском обществе серьезную тревогу.

Система противодействия коррупции, включающая меры организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, реализуется федеральными органами

государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

На сегодняшний день:

1. Законодательно закреплены антикоррупционные стандарты.
2. Определены категории лиц, на которых эти стандарты распространяются.
3. Установлены меры ответственности за их несоблюдение.
4. Сформированы организационные основы противодействия коррупции.

На заседании Совета по противодействию коррупции, состоявшемся 26 января 2016 г., Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что за последние годы принято немало действенных антикоррупционных мер, внедрены механизмы, которые помогают выявить коррупционные схемы на любом уровне. Сложившееся за последние годы антикоррупционное законодательство и практика его применения отвечают мировым стандартам.

По результатам недавнего исследования риск коррупции, т.е. вероятность попадания в коррупционную ситуацию при обращении в государственное или муниципальное учреждение, устойчиво снижается, падает количество известных опрошенным гражданам фактов взяточничества.

В целом граждане положительно оценивают антикоррупционную работу, проводимую на федеральном уровне. Во многом это является следствием работы по обеспечению:



- открытости органов государственной власти;
- прозрачности и понятности процедур принятия государственных решений;
- деперсонализации взаимодействия граждан и чиновников.

В начале текущей недели распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден перечень документов и сведений, находящихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти, которые запрещено требовать при оказании государственных услуг (85 наименований документов и сведений, которые предоставляются федеральными органами исполнительной власти).

За несколько последних лет существенные положительные результаты достигнуты правоохранительными органами в противодействии взяточничеству.

Наряду с громкими задержаниями (за взяточничество, злоупотребления, превышение полномочий, хищения) расширяется применение мер гражданско-правовой ответственности за коррупционные проступки.

На фоне позитивных данных анализ показывает ряд **негативных тенденций**: основным «драйвером» коррупции по-прежнему остается инициатива официального лица. В обществе, на фоне призывов применять к коррупционерам самые жесткие кары, наблюдается высокий уровень толерантности к участникам коррупционных отношений.

И это определяет одно из важнейших направлений нашей деятельности. Успех в борьбе с коррупцией предполагает формирование нетерпимости

к коррупции в обществе, обеспечение широкой общественной поддержки.

В выступлении Президента Российской Федерации В. В. Путина на Совете формирование в обществе и у государственных служащих антикоррупционного правосознания, нетерпимости к коррупционному поведению обозначено ключевой задачей. Неприятие к нарушению закона должно воспитываться со школьной скамьи, в высших учебных заведениях и, конечно, на работе.

Точечное совершенствование правовых и организационных основ антикоррупционного механизма с учетом конкретной ситуации продолжается. Наша с вами задача – обеспечить его эффективную работу. Это план на ближайшую перспективу. Как отметил Глава государства на прошедшем заседании Совета по противодействию коррупции, мы должны сосредоточиться на **повышении эффективности правоприменения** в антикоррупционной сфере.

Вопросы есть. Часть из них касается организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации.

Единый рецепт для всех случаев выработать невозможно. В рамках полномочий, предоставленных законодательством, необходимо проявлять **большую самостоятельность** в решении возникающих в антикоррупционной работе проблем и не ждать прямого указания из центра по каждому практическому случаю.

Ключевым элементом является формирование соответствующих антикоррупционных структур (подразделений или органов), предусмотрен-

ных Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом.

В соответствии с перечнем поручений Главы государства по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2016 г. № Пр-299 главам регионов рекомендовано обеспечить **личный контроль** за эффективностью работы органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также предусмотреть гарантии **функциональной и организационной независимости** такого органа.

Нецелесообразно наделять орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений **дополнительными** функциями. Данный орган в своей деятельности не подменяет контрольные, надзорные и иные государственные органы.

В идеале должен реализовываться принцип их организационной и функциональной независимости. Практику отнесения полномочий антикоррупционного подразделения к компетенции различных подразделений федерального органа следует признать неконструктивной.

Основой организации антикоррупционной работы в регионе является планирование. В целях исполнения Национального плана противодействия коррупции разрабатываются региональные планы противодействия коррупции и программы.

Нередко антикоррупционные мероприятия разрабатываются по ша-

блону и фактически не учитывают местную специфику, ожидаемые результаты не имеют конкретного наполнения и сроков исполнения.

В связи с этим, хотелось бы отметить: основа антикоррупционного планирования – это **анализ коррупционных рисков**, а также мероприятия, нацеленные на решение основных задач, обозначенных в Национальном плане.

К их числу уверенно можно отнести принятие мер по **выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе**.

Конфликт интересов – ключевая категория антикоррупционной деятельности. «Антикоррупционными законами» было скорректировано понятие конфликта интересов, уточнен механизм его предотвращения, расширен круг лиц, обязанных предпринимать меры по недопущению конфликта интересов.

Стремление к недопущению конфликтов, их эскалации заложено в основу правового регулирования отношений государственной службы. Выполнение служебных обязанностей в интересах государственной службы и государства в целом, недопущение ущемления прав и свобод человека и гражданина являются принципами деятельности государственных служащих, от выполнения которых зависит и престиж государственной службы, и отношение граждан к власти.

В направлении повышения эффективности работы по противодействию конфликту интересов, безусловно, еще многое предстоит сделать. К середине следующего года появятся



обновленные методические рекомендации по рассмотрению **типовых ситуаций** предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Обсуждаются предложения, касающиеся **расширения** мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Однако уже сейчас по сравнению с прошлым годом мы вышли на достаточно устойчивый путь развития.

Данный показатель – основной, по которому в ближнесрочной перспективе будет оцениваться качество работы региональных антикоррупционных органов. Они должны быть ориентированы на реагирование по каждому факту, содержащему в себе предпосылки возникновения конфликта интересов, и безотлагательное проведение тщательной проверки в соответствии с действующим законодательством.

Современные механизмы урегулирования конфликта интересов основаны уже не только на нормативно закрепленных требованиях о недопущении и своевременном улаживании коллизий и наказаниях, но, прежде всего, на раскрытии информации о потенциальных случаях личной заинтересованности и повышении роли этики и нравственности при выборе предпочтений между частным интересом и служебным долгом. Во всех случаях конфликта интересов речь идет, прежде всего, о морали государственного служащего, его искренности и порядочности. Поэтому только правовые средства не смогут предотвратить возникновение конфликта интересов.

На практике заинтересованность не обязательно имеет материальный

характер, либо установить именно материальную заинтересованность очень сложно. Ведь родственники могут помогать друг другу и без материальной выгоды, из чувства долга, семейственности и т.д. Является ли конкретная ситуация конфликтом интересов – решать комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов следует признать очень важным и демократичным институтом, помогающим ликвидировать противоречия между частными и публичными интересами на начальном этапе эскалации конфликта, способствующим более полной защите прав и законных интересов государственных служащих.

По имеющейся информации, при реализации функций органом субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений наиболее «болезненным» оказывается налаживание взаимодействия с антикоррупционными структурами **органов местного самоуправления**.

В некоторых регионах нерешенным остается вопрос, касающийся приема справок о доходах и проведения проверок соблюдения требований антикоррупционного законодательства в отношении лиц, замещающих муниципальные должности.

В настоящее время разрабатывается проект федерального закона, положениями которого предусматривается осуществление **по решению глав регионов** проверок исполнения лицами, замещающими муниципальные должности и должности глав мест-

ных администраций, обязанности представлять достоверные и полные сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Вопросы, связанные с определением органа, уполномоченного на прием уведомлений о конфликте интересов у лиц, замещающих муниципальные должности, уведомлений о получении подарков могут быть урегулированы нормативными правовыми актами, регламентирующими правовой статус данных лиц.

В целом, существующая система **декларирования доходов** и расходов госслужащих дает мощный профилактический эффект. Принципиальный подход к декларированию доходов и контроль их достоверности позволяет не допускать нарушений законодательства о противодействии коррупции и конфликта интересов на государственной службе, формирует этические каноны поведения государственных служащих.

Проведенный Управлением в рамках своих полномочий анализ декларационных материалов показывает, что большинство выявляемых нарушений обусловлены либо правовой неграмотностью, либо небрежностью.

Учитывая, что приближается очередная декларационная кампания, хотел бы призвать провести работу организованно, в рамках единых подходов, с использованием просветительских мер, всего комплекса инструкторных и методических документов, в том числе разработанных Минтрудом России.

К числу предлагаемых к обсуждению в ходе конференции тем хоте-

лось бы отнести вопросы проведения антикоррупционных **проверок**. Существенное количество проведенных проверочных мероприятий свидетельствует о том, что служащие антикоррупционных органов и подразделений, должностные лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, не до конца различают процедуры проведения антикоррупционных проверок и анализа соответствующих сведений.

Безусловно, здесь необходимо изучить и обобщить практику, активизировать разработку методик.

Важнейшую роль в антикоррупционной деятельности в целом и в формировании антикоррупционного правосознания играет работа по рассмотрению обращений граждан о коррупции. Часто люди обращаются в федеральные органы, так как не знают о том, что можно обратиться в региональный или местный орган либо, обратившись с криком о помощи, получают отписки. Это приводит к снижению активности населения в вопросах противодействия коррупции. К рассмотрению обращений должны привлекаться все заинтересованные органы и организации, необходимо добиваться оперативного решения поставленных вопросов в правовом поле, отслеживать рассмотрение любого, поступившего обращения до конца. А если в ходе рассмотрения обращений выявляются факты коррупции, на нарушителей должен быть обрушен весь имеющийся функциональный потенциал. О том, что такая работа ведется, о том, что обращение подать просто, о том, что обратившийся, если он прав, найдет требуемый отклик нужно ши-



роко информировать общественность, использовать в этой работе СМИ.

К противодействию коррупции на всех уровнях власти необходимо активно привлекать гражданское общество, его активных и конструктивно настроенных представителей. Они уже ведут работу по различным направлениям, связанным с антикоррупционным просвещением, экспертной поддержкой, мониторингом эффективности реализуемых мер, работой с заявителями и оказанием им юридической помощи. Эксперты совета, сформированного при Управлении, также оказывают существенную помощь в реализации антикоррупционной политики.

Посредством участия граждан в антикоррупционной работе, а также путем реализации комплекса пропагандистских и просветительских мер мы должны продвинуться на пути создания в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям. Получение благ и преимуществ в связи с использованием служебного, должностного положения аморально. Это все понимают и сейчас, но не до такой степени, чтобы повлиять на поведение коррупционера, который замещение должности воспринимает как возможность обогащения.

Потенциал общественного контроля следует использовать в выявлении фактов коррупции при осуществлении закупочной деятельности и при использовании государственного и муниципального имущества. Одной из задач Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы является повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Даже профессиональные контролеры не всегда видят скрытые факторы, воспроизводящие коррупцию. Однако факты коррупции в закупках невозможно скрыть полностью. Деньги, предназначенные для откатов, взяток и подарков чиновникам, подрядчики получают за счет завышения цен, снижения ниже проектного уровня качества работ, нарушения технологий, сбыва просроченных продуктов и медикаментов, срывов сроков поставок, иных нарушений. Поэтому негативные последствия коррупционных закупок, как правило, наблюдаемы широкими слоями общества, прессой, а главное – простыми людьми. Необходимый для этого потенциал заложен в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы также содержит поручение Правительству Российской Федерации о распространении на работников заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Задачи в области антикоррупционной деятельности на ближайший период закреплены в национальном плане противодействия коррупции, отражены в поручениях Президента Российской Федерации.

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



О РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Уже стало традиционным проведение масштабных научно-просветительских мероприятий в г. Казани, которые стали местом обмена научными идеями и взглядами для тех, кому небезразличны проблемы противодействия коррупции.

Прошедшая конференция послужит хорошей основой для дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства и формирования передовых практик.

Как отметил Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию коррупция продолжает оставаться серьезным препятствием для развития России.

Согласно обнародованному Международной неправительственной организацией Transparency International рейтингу «Индекс вос-

приятия коррупции», по итогам 2015 года Россия опустилась вниз на 17 строчек и находится на 119 позиции в мире. Ее соседями по рейтингу стали такие страны как Азербайджан, Гайана, Сьерра-Леоне.

Несмотря на «особенности» формирования этого рейтинга, обусловленного, в том числе сложной внешнеполитической обстановкой, коррупция продолжает оставаться одной из системных угроз нашего государства. Она и сегодня оказывает крайне отрицательное влияние на экономические, политические, финансовые, социальные, моральные и этические аспекты жизни нашего общества. Но самое главное – коррупция подрывает доверие граждан к власти, к тем проблемам, которыми власть должна заниматься.



« Совместными усилиями нам удалось достичь определенных положительных результатов. Во всех субъектах создана необходимая организационная структура антикоррупционной деятельности »

Напрямую эта проблема касается и Приволжского федерального округа, на территории которого последовательно реализуются определенные Президентом РФ основные направления государственной антикоррупционной политики.

Так, во исполнение Национального плана и Национальной стратегии противодействия коррупции в нашем округе осуществлен комплекс мер, направленных на совершенствование правовых и организационных основ противодействия коррупции.

В рамках проводимых нами мероприятий сформированы антикоррупционные паспорта регионов, которые позволяют не только оценить уровень коррупции в субъекте, но и выработать конкретные меры по улучшению ситуации в соответствующей сфере деятельности.

Организовано ежеквартальное проведение мониторинга принимаемых в регионах округа мер по противодействию коррупции, итоги которого докладываются в Администрацию Президента РФ.

Также в аппарате полпредства образована специальная рабочая группа по координации антикоррупционной работы.

Членами группы проводятся выездные проверки исполнения анти-

коррупционного законодательства в региональных органах власти, оказывается необходимая консультативная помощь территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, региональным и муниципальным органам власти.

Разработаны методические рекомендации для должностных лиц подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, которые направлены в регионы округа.

Совместными усилиями нам удалось достичь определенных положительных результатов.

Во всех субъектах создана необходимая организационная структура антикоррупционной деятельности, повышается эффективность антикоррупционных проверок, организована работа по уведомлению служащих о возникновении у них конфликта интересов, активно продолжает развиваться институт уведомлений о получении подарков, повышается объективность привлечения служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений, активизируется взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

В результате принятых мер в текущем году в регионах округа на 10 %

увеличилось количество служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности (с 1008 до 1100 чел.).

Более активно стал применяться институт утраты доверия. В целом по округу число служащих, уволенных по данному основанию, выросло более чем в 2 раза (с 8 чел. по итогам 9 мес. 2015 г. до 19 чел. по итогам 9 мес. 2016 г.).

Наблюдается рост более чем на 40 % количества служащих, уведомивших о фактах обращений в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений (с 16 чел. по итогам 9 мес. 2015 г. до 23 чел. по итогам 9 мес. 2016 г.).

Повышается эффективность деятельности комиссий органов власти по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов. Более чем на 10 % выросло количество проведенных ими заседаний (с 3069 заседаний по итогам 9 мес. 2015 г. до 3471 заседания по итогам 9 мес. 2016 г.).

На 5% возросла эффективность реализации в органах власти решений комиссий (число служащих, привлеченных по итогам заседаний комиссий выросло с 59 % по итогам 9 мес. 2015 г. до 64 % по итогам 9 мес. 2016 г.).

В связи с проведением соответствующей консультационно-разъяснительной работы по итогам 9 месяцев т.г. в 2 раза увеличилось количество уведомлений о получении подарка, поданных государственными служащими (с 47 уведомлений по итогам 9 мес. 2015 г. до 98 уведомлений по итогам 9 мес. 2016 г.), и более чем в 10 раз количество уведомлений, поданных муниципальными служащими (с 11 уведом-

лений по итогам 9 мес. 2015 г. до 112 уведомлений по итогам 9 мес. 2016 г.).

Между тем, поступающая информация свидетельствует о том, что успешное решение задач по борьбе с коррупцией осложняют недостатки действующего федерального законодательства.

В этой связи в адрес Администрации Главы государства полпредом направлены предложения о внесении соответствующих изменений и дополнений в 15 федеральных законов и указов, в т.ч. в законы о противодействии коррупции, о государственной, муниципальной службе и др.

К настоящему времени с учетом этих предложений уже откорректировано 7 федеральных законов и 2 указа Президента РФ.

Также положительной оценки заслуживают результаты работы правоохранительных органов, прокуратуры и региональных органов власти в рамках реализуемых нами пилотных антикоррупционных проектов в отдельных субъектах округа.

Так, в прошлом году такой проект был реализован в Чувашской Республике.

В ходе его выполнения удалось более чем в 10 раз увеличить количество проведенных в этом регионе антикоррупционных проверок (с 34 в 2014 г. до 354 проверок в 2015 г.).

По их результатам к дисциплинарной ответственности привлечено 112 государственных служащих (в 2014 году 11 служащих).

Кроме того, впервые за последние годы в этом регионе дисциплинарным взысканиям подвергнуты 4 региональных министра.



К уголовной ответственности привлечены 7 глав муниципальных образований и местных администраций, а также министр природных ресурсов и экологии Чувашской Республики И.

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

В настоящее время нами организовано выполнение совместного плана по противодействию коррупции в Республике Мордовия.

В ходе его реализации в отношении глав местного самоуправления и глав местных администраций уже возбуждено 11 уголовных дел.

За совершение коррупционных правонарушений прекращены полномочия трех глав местного самоуправления.

Объявлен выговор Министру спорта и физической культуры Республики Мордовия К., не принявшему мер к предотвращению конфликта интересов.

Освобожден от занимаемой должности по основанию утраты доверия

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

В отношении заместителя Председателя Правительства Республики Мордовия Д. возбуждено уголовное дело по ст.289 УК РФ по факту участия в предпринимательской деятельности и оказания покровительства аффилированной коммерческой структуре.

В следующем году нами будет начата реализация такого же плана и в других регионах округа.

Теперь совсем кратко о коррупционной преступности.

По состоянию на 01.10.2016 г. в округе выявлено 5210 преступлений данной категории.

Количество лиц, совершивших коррупционные преступления, в текущем году составило 2583.

Наибольшее количество коррупционных преступлений выявлено в республиках Татарстан (1076 преступлений) и Башкортостан (692 преступления).

Судами округа в т.г. вынесены обвинительные приговоры в отношении 138 должностных лиц органов

Приведенные данные наглядно иллюстрируют масштабы коррупционной преступности в округе, которой подвержены практически все сферы общественных отношений и в первую очередь связанные с распределением бюджетных средств, управлением государственным и муниципальным имуществом

государственной власти и местного самоуправления, в т.ч. 26 представителей федеральных органов исполнительной власти, 5 должностных лиц региональных органов исполнительной власти, более 70 (72) глав муниципальных образований и местных администраций, а также 35 депутатов (членов) выборных органов местного самоуправления.

Приведенные данные наглядно иллюстрируют масштабы коррупционной преступности в округе, которой подвержены практически все сферы общественных отношений и в первую очередь связанные с распределением бюджетных средств, управлением государственным и муниципальным имуществом, а также проведением закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Предметно работу «силового» блока на этом направлении в т.г. мы рассмотрели на заседании Коллегии по вопросам безопасности при полномочном представителе Президента РФ в Приволжском федеральном округе, по итогам которого выработан комплекс дополнительных мероприятий по повышению эффективности противодействия коррупции.

В целом же, озвученные мною антикоррупционные меры, принимаемые в Приволжском федеральном округе, наглядно иллюстрируют результаты проведенного в июле т.г. ФСО России всероссийского социологического исследования «Общественное мнение о работе властей по противодействию коррупции».

По данным этого исследования, наш округ занял первое место по числу респондентов, положительно оце-

нивающих работу властей в регионах округа по противодействию коррупции (ПФО – 28,2% от числа опрошенных, ЦФО – 26,5%, УФО – 25,6%, СКФО – 24,8%, ЮФО – 23,9%, СФО – 22,5%, ДФО – 20,8%, СЗФО – 19,5%).

Для сравнения в октябре 2015 г. антикоррупционную работу властей в регионах Приволжского федерального округа положительно оценивали всего 18,1 % от числа опрошенных респондентов.

Кроме того, по результатам проведенного в IV квартале 2015 г. ООО «Институт фонда «Общественное мнение» всероссийского социологического исследования уровня «бытовой коррупции», в ПФО до 13,4% снизилась вероятность попадания гражданина в коррупционную ситуацию при обращении в органы власти (в 2013 г. – 19,9%, в 2010 г. – 23,7%).

Также в регионах ПФО снизился актуальный коррупционный опыт (с 18,3 в 2013 г. до 18% опрошенных граждан в 2015 г.).

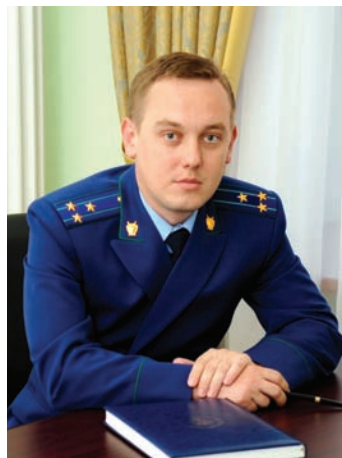
Вместе с тем, успешное решение задач по противодействию коррупции возможно лишь при условии слаженной работы всех субъектов антикоррупционной деятельности.

Высокий антикоррупционный потенциал имеет также сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления с научным сообществом и общественностью.

В этой связи, надеюсь, что конференция всецело будет этому способствовать, а ее результаты станут хорошей основой для выработки новых научных идей и совершенствования существующих практик правоприменения.



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



ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Не секрет, что в последние годы вопросам противодействия коррупции уделяется повышенное внимание.

Уверен, что обсуждение актуальных вопросов на столь высоком уровне, каким является сегодняшняя конференция, позволит выработать единые механизмы эффективной работы субъектов противодействия коррупции.

Тем более, что база для этого в нашей стране создана.

В настоящее время можно смело утверждать, что российское антикоррупционное законодательство отвечает всем передовым международным стандартам и не только не отстаёт, но и по отдельным аспектам опережает законодательство ведущих европейских стран, Соединенных Штатов Америки и других развитых государств.

Наше законодательство вобрало в себя полный набор передовых антикоррупционных стандартов и институтов.

Это подтверждается объективными оценками ряда международных организаций.

В России накоплен уникальный опыт выявления и устранения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, создана система правовой защиты предпринимателей от коррупционного вмешательства и преодоления административных барьеров. На новый уровень вышло развитие антикоррупционного сотрудничества государства, бизнеса и представителей гражданского общества.

Многие новеллы российского законодательства уже сегодня успешно

применяются на практике и существенно затрудняют коррупционерам возможность противоправного поведения, либо вовсе сводят его вероятность к нулю. Среди таких новелл можно упомянуть контроль за расходами чиновников, привлечение к административной ответственности за коррупцию юридических лиц, материальное возмещение последствий коррупционных правонарушений и другие. О некоторых, наиболее актуальных направлениях работы расскажем подробнее.

Центральная роль в реализации антикоррупционного законодательства отведена органам прокуратуры, которыми принимается целый комплекс мер, направленный на достижение поставленной цели.

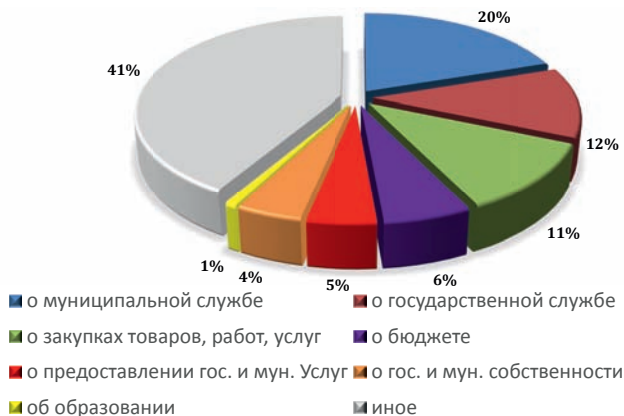
В настоящее время в вопросах борьбы с коррупцией прокуроры ориентированы, прежде всего, на её профилактику, защиту имущественных прав граждан, организаций и государства, нарушенных в результате коррупционных правонарушений.

Анализ основных показателей свидетельствует об активизации надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

По итогам проведенных мероприятий в этой области прокурорами только за 9 месяцев текущего года выявлено свыше 280 тыс. нарушений законов. В целях их устранения прокурорами внесено 55 тыс. представлений, принесено более 40 тыс. протестов на незаконные правовые акты, в суды направлено свыше 9 тыс. заявлений. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования более 55 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, более 7 тыс. – к административной.

По материалам прокурорских проверок возбуждено более 3 тыс. уголовных дел.

Число нарушений антикоррупционного законодательства, выявляемых прокурорами каждый год,



Количество нарушений антикоррупционного законодательства, выявленных за 9 месяцев 2016 года



начиная с 2007 г., растет существенными темпами. В результате по итогам прошлого года число установленных нарушений почти в четыре раза превышает показатель 2007 г.

Однако неверно было бы говорить о том, что эта динамика обусловлена растущим уровнем коррупции в стране. Необходимо учитывать, что во-первых, антикоррупционные стандарты за этот период расширились, добавлялись новые требования, ограничения и запреты; во-вторых, требования постепенно распространялись на всё большее число служащих и чиновников. Значительная часть выявленных нарушений обусловлена неточным пониманием правильного порядка соблюдения ограничений, запретов и обязанностей. В-третьих, коррупционные правонарушения характеризуются высокой латентностью, а развивающиеся современные технологии существенно упрощают и ускоряют поиск соответствующей информации, направление запросов и получение ответов на них, что, в свою очередь, позволяет расширять источники получения данных о нарушении антикоррупционных требований.

Остановлюсь на отдельных аспектах нашей работы.

Работа по профилактике коррупции начинается с формирования качественной правовой базы. Прокуроры влияют на это посредством **антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов** и их проектов.

Этот российский правовой институт в какой-то мере является уникальным и не свойственным для многих других стран.

По своей сути антикоррупционная экспертиза представляет собой глубокий анализ нормативных правовых актов на предмет выявления в нормах права так называемых коррупциогенных факторов – то есть пробелов, особенностей правовых конструкций и иных пороков правового регулирования, позволяющих недобросовестным чиновникам, применяя эти нормы, извлекать свою коррупционную выгоду, напрямую не нарушая закон.

И у прокуроров есть эффективное средство борьбы с такими уловками – внесение требования об устранении коррупциогенного фактора.

Работа на данном направлении уже оказала серьёзный позитивный эффект на состояние законности.

Для того, чтобы понимать масштабы проводимой работы, скажу, что только за последние 9 месяцев прокурорами проведена антикоррупционная экспертиза более 700 тыс. нормативных правовых актов, из которых почти 42 тыс. содержали коррупциогенные факторы и более 38 тыс. противоречили федеральному законодательству.

Например, прокуратурой Республики Бурятия выявлено, что постановлением правительства республики установлены завышенные и обременительные требования к детям-сиротам, обязывающие их представлять в органы опеки и попечительства документы, подтверждающие нуждаемость в жилом помещении и характеризующие трудную жизненную ситуацию. По требованию прокуратуры коррупциогенный фактор из нормативного правового акта исключен,

чем права данной малозащищенной категории граждан восстановлены.

Как правило, требованиям федерального законодательства не соответствуют устанавливаемые на региональном и муниципальном уровнях положения о порядке образования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; перечни должностей, замещение которых предусматривает представление сведений о доходах и расходах, а также порядки представления указанных сведений.

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

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

В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации между прокурорами и независимыми экспертами (как правило, региональными торгово-промышленными палатами и региональными отделениями Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России») заключены соглашения о взаимодействии при проведении антикоррупционной экспертизы. Однако, с учетом объемов принимаемых нормативных правовых актов такой уровень взаимодействия еще недостаточен.

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

С момента внесения в декабре 2012 года изменений в законодательство о противодействии коррупции особое внимание прокуроры уделяют исполнению служащими **обязанностей о представлении сведений о расходах** (статья 3 Федерального закона № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»).

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.

Этот контроль предполагает проведение специальной проверки, по результатам которой в случае не подтверждения законности происхождения денежных средств прокурор обращается в суд с иском об обращении этого имущества в доход государства.

При этом обязанность по доказыванию законности приобретения собственности возложена на чиновника.

Всего с момента предоставления полномочий прокурорами инициировано более 500 процедур контроля, предъявлено в суды свыше 30 исковых заявлений об обращении в доход Российской Федерации 80 объектов недвижимого имущества и транс-



портных средств. Общая стоимость такого имущества составила более 200 млн. руб.

К настоящему времени судами удовлетворено 11 исковых заявлений в отношении 24 объектов.

Хотелось бы отметить, что «изобретательность» коррупционеров предопределяет действия прокуроров по законодательному ужесточению ответственности.

В этой связи Генеральная прокуратура выступила инициатором законодательных изменений, касающихся расширения перечня лиц, в отношении которых может осуществляться процедура контроля.

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

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

В текущем году прокурорами возбуждено более 380 таких дел, по результатам рассмотрения которых 320 юридических лиц привлечены к административной ответственности, им назначены штрафы на сумму свыше полумиллиарда рублей.

Достигнутые показатели во многом стали возможны благодаря укрепившемуся взаимодействию правоохранительных органов.

Анализ практики привлечения юридических лиц к ответственности за данное правонарушение показывает, что передача незаконного вознаграждения от имени или в интересах юридического лица зачастую происходит в пользу работников, контролирующих органов, государственных (муниципальных) учреждений и должностных лиц коммерческих организаций. Однако, все же наибольшее количество таких случаев имеет место в отношении сотрудников органов внутренних дел.

Хотел бы отметить, что в соответствии с диспозицией данной нормы юридическое лицо подлежит привлечению к административной ответственности за передачу денежного вознаграждения, в том числе и в случае, если в отношении него имели место факты вымогательства взятки. Это препятствует активному обращению предпринимателей в правоохранительные органы и, в конечном итоге, выявлению и пресечению фактов коррупции.

В этой связи Генеральной прокуратурой разработан законопроект, предусматривающий освобождение юридического лица от административной ответственности за правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ, если юридическое лицо активно способствовало раскрытию правонарушения, либо имело место вымогательство со стороны должностного лица.

Взвешенного подхода требует **применение института конфликта интересов**, предусмотренного Федеральным законом «О противодействии коррупции».

В соответствии с требованиями законодательства, государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, то есть не допускать ситуации, когда предоставленные ему полномочия могут быть использованы в целях личной выгоды.

Отмечу, что этот вопрос продолжает оставаться одним из наиболее сложных в практической деятельности, и ошибки при его реализации нередко допускаются кадровыми подразделениями государственных органов.

Выявление конфликта интересов в обязательном порядке предполагает изучение всех аспектов деятельности проверяемого лица, сопоставления его должностных обязанностей, функций государственного управления, принимаемых решений в их взаимосвязи.

В этой связи уместно будет еще раз напомнить, что возможность возникновения конфликта интересов должна рассматриваться как ситуация, непосредственно связанная с реализацией конкретных, а не абстрактных служебных обязанностей.

Наиболее часто прокурорами устанавливались такие нарушения, как участие в заседаниях конкурсных комиссий в качестве членов лиц, имеющих личную заинтересованность в итогах размещения заказа, размещение заказов в организациях, аффилированных руководителям

соответствующих органов, а также осуществление заинтересованными лицами функций государственного управления такими организациями.

За нарушения антикоррупционных запретов **работодателями все чаще применяются положения института увольнения в связи с утратой доверия**.

Только за 9 месяцев 2016 года в результате прокурорского вмешательства уволено в связи с утратой доверия 240 лиц (20% – государственных служащих, 20% – муниципальных служащих, 40% – работников иных органов, организаций и учреждений).

Так, по результатам рассмотрения представления Генеральной прокуратуры с подобной формулировкой уволена руководитель Управления Роскомнадзора по Республике Бурятия. Ею рассматривались дела об административных правонарушениях, совершенных руководителем республиканского филиала одного из крупнейших сотовых операторов России, который являлся ее супругом. И в отсутствие оснований по каждому из дел чиновница выносила решения с назначением минимального наказания в виде предупреждения.

Мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов она не приняла, представителя нанимателя в установленном законом порядке не уведомила, за что и была уволена.

Совсем недавно по результатам рассмотрения представления, внесенного Генеральной прокуратурой Министру энергетики, с формулировкой «в связи с утратой доверия» уволены начальник отдела и заместитель



начальника отдела Министерства за предоставление заведомо недостоверных сведений о полученных доходах.

И таких примеров в нашей практике много.

В сфере борьбы с коррупционной преступностью органы прокуратуры, реализуя координирующую функцию, последовательно ориентируют правоохранительные органы на достижение, в первую очередь, качественных, а не количественных показателей работы, которые нередко формируются за счет привлечения к уголовной ответственности работников социальной сферы (врачей, учителей), а также незначительных преступлений коррупционной направленности.

Внимание правоохранительных органов обращается на необходимость концентрации усилий на выявлении и пресечении деяний, представляющих наибольшую общественную опасность.

Уместно отметить, что в текущем году число выявленных фактов получения взятки впервые значительно превысило число случаев дачи взятки.

Обозначенные тенденции связаны с качественно новыми подходами в работе правоохранительных органов, которые стали в большей мере ориентироваться на реальную борьбу с коррупцией.

Все чаще стали привлекаться к уголовной ответственности высокопоставленные чиновники, дела о таких преступлениях обретают большой общественный резонанс.

Всего, в прошлом году к уголовной ответственности привлечено 958 лиц,

занимавших должности глав регионов и муниципальных образований, депутатов различного уровня.

Органами прокуратуры особое внимание уделяется вопросам не только профилактики и борьбы с коррупцией, но и минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также **возмещению причиненного ущерба**.

Только за три квартала текущего года размер причиненного преступлениями коррупционной направленности материального ущерба составил 43 млрд. руб.

Удалось повысить результативность работы по возмещению ущерба. В результате только добровольно погашенный ущерб превысил 2 млрд. руб. При этом приняты меры по обеспечению его взыскания на сумму свыше 30 млрд. руб.

Немало сделано для этого и органами прокуратуры.

Безусловно, направлений в нашей работе в области противодействия коррупции множество. Это и обеспечение международно-правового сотрудничества, в том числе в части возврата активов, выведенных за рубеж, и борьба с «откатами» в сфере закупок, и даже правовое просвещение.

В своем выступлении я отразил те сферы деятельности, которые стабильно вызывают широкий общественный интерес, влияют на степень доверия населения к государственным институтам и являются исключительно прерогативной органов прокуратуры.

**РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ.
ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ РАБОТЫ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ
С УКАЗОМ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 15.07.2015 № 364 «О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**



Артюшенко Дмитрий Викторович,
заместитель начальника Управления
по борьбе с картелями ФАС России,
старший преподаватель кафедры
конкурентного права
Института права и национальной
безопасности РАНХиГС,
кандидат юридических наук

**РОЛЬ КОНКУРЕНТНОГО ВЕДОМСТВА
В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И ХИЩЕНИЯМИ НА ТОРГАХ**

Аннотация: Статья посвящена вопросам практики борьбы с антиконкурентными соглашениями, которым часто сопутствуют коррупционные правонарушения. Примерами таких соглашений являются картели на торгах, которым оказывают покровительство должностные лица органов власти. При этом наиболее картелизованными в настоящее время могут быть признаны сферы закупок медикаментов и строительства. В статье рассматриваются основные коррупционные схемы, встречающиеся при проведении госзакупок и с которыми сталкивается антимонопольный орган при проведении расследований.

Ключевые слова: антиконкурентные соглашения, картели, коррупция в сфере госзакупок, антимонопольное законодательство, антиконкурентные соглашения с органами власти, антимонопольное расследование.



Многообразные формы и проявления коррупции включают в себя коррупцию в сфере государственных закупок, подпадающей под запрет как антикоррупционного, так и антимонопольного законодательства. Должностные лица, вступая в коррупционный сговор при проведении государственных закупок, помимо нарушения норм уголовного или административного законодательства, также нарушают и антимонопольные запреты, за соблюдением которых следит Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Таким образом, законодательство о противодействии коррупции не исчерпывается нормами Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Уголовного кодекса Российской Федерации (нормами глав о преступлениях против государственной власти и о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях), а также законодательства об административных правонарушениях (в частности, статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – состав административного правонарушения, состоящего в незаконном вознаграждении от имени юридического лица). К антикоррупционным нормам следует отнести и положения Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», которым установлены запреты на антиконкурентные соглашения.

86% от числа выявленных ФАС России картелей составляют сговоры на торгах. Главное негативное

последствие таких сговоров – увеличение бюджетных расходов в связи с отсутствием реальной конкуренции на торгах (при этом в год для проведения государственных закупок и закупок компаний с государственным участием из бюджета выделяется около 30 трлн рублей).

Картели в настоящее время проникли в стратегические отрасли: закупки для оборонных нужд, обеспечение населения медикаментами и продуктами питания, добычу водных биологических ресурсов.

Рост дел о сговорах на торгах, возбужденных антимонопольной службой в 2015 г., составил 73% (по сравнению с 2014 г.), а в первом полугодии 2016 г. возбуждено на 31% больше дел об антиконкурентных соглашениях с органами власти (по сравнению с первым полугодием 2015 г.).

Претерпел изменения и предмет рассмотрения дел о сговорах на торгах: количество эпизодов по таким делам стало исчисляться десятками и сотнями. Например, в одном из дел о сговоре на торгах по поставке медицинских изделий в предмет рассмотрения входит 718 аукционов.

Отмечается картелизация закупок в целых отраслях: особую озабоченность вызывают уже упомянутые закупки медикаментов и медицинского оборудования, а также сфера строительства (в т. ч. дорожного).

ФАС России (как центральный аппарат, так и территориальные органы) в настоящее время возбудили 53 антимонопольных дела о сговорах на торгах по закупке изделий медицинского назначения. В предмет рассмотрения всех этих дел входит 2000 аукционов с

общей суммой начальных максимальных цен, составляющей около 10 млрд рублей.

В сфере строительства признаки антиконкурентных соглашений выявлены в общей сложности на 120 открытых аукционах в электронной форме; общая сумма начальных максимальных цен таких торгов в сфере строительства (в т. ч. дорожного строительства) составляет более 4,5 млрд рублей. При этом более 1,4 млрд рублей бюджетных средств в этой сфере распределены вообще без проведения конкурентных процедур (во многих случаях это свидетельствует о признаках сговора с заказчиком, в т. ч. с органами власти).

ФАС России при проведении антимонопольных расследований сталкивается со следующими видами коррупционных схем (будет использована классификация форм коррупционных проявлений в сфере государственных закупок, предложенная Г. Уэром, Ш. Моссом, Э. Кампосом и Г. Нуном [1, с. 381 – 393]).

Схема 1.

Посредничество по откатам

Откат – это определённая сумма, которая выплачивается компанией, выигравшей государственный контракт, чиновнику (или чиновникам), который повлиял на заключение с данной компанией этого контракта. Обычно размер отката составляет определённый процент от стоимости контракта.

Откаты в крупных проектах государственных закупок обычно передаются через лиц, имеющих тесные свя-

зи с каждой из участвующих в схеме сторон.

Например, иностранные компании могут прибегать к услугам местных, «национальных» компаний для поддержки при участии в тендерах на получение контрактов по госзакупкам.

Схема 2.

Махинации с тендерными предложениями

При реализации данной схемы в торгах выигрывает заранее выбранный претендент.

Бывает, что в манипуляциях участвуют некоторые или все участники тендера без ведома государственных служащих, отвечающих за его проведение. Такие случаи ФАС России квалифицирует как картель на торгах, когда в коррупционные связи вступают коммерческие организации¹ (отказ от участия в торгах либо отказ от конкуренции на торгах может быть обусловлен передачей части работ по госконтракту компании, которая откажется от подачи конкурентных предложений при проведении торгов либо подкупом сотрудника тендерного отдела компании-конкурента).

Возможен также вариант, когда госслужащие, ответственные за проведение тендера, предоставляют «фавориту» доступ к тендерной документации до её официального распространения, благодаря чему у него оказывается больше времени на под-

¹ Такое противоправное поведение именуют деловой коррупцией, корпоративной коррупцией или коррупцией в частном секторе [2, с. 486].



готовку предложения по сравнению с другими претендентами.

В одном из дел было установлено, что госслужащий задолго до проведения соответствующего конкурса на право заключения концессионного соглашения пригласил представитель компании, которую он «видел» в качестве будущего инвестора, на приём и провёл для них ознакомление как с самим строительным объектом, требующим вложений с целью реконструкции, так и с относящейся к нему документацией.

Схема 3.

Использование подставных или фиктивных компаний

Коррупцированные госслужащие нередко используют подставные или фиктивные компании, обычно в сочетании с другими схемами (например, с откатами), для маскировки незаконного влияния на заключение находившихся в их компетенции контрактов. Использование подставной компании позволяет коррупцированному чиновнику манипулировать проведением тендера и оказывать давление на других, реальных участников, чтобы обеспечить победу своей подставной компании и получить незаконную выгоду. Часто такой чиновник и не рассчитывает на то, что эта компания исполнит контракт (товары могут вообще не поставляться, услуги могут вообще не оказываться).

Подставные компании могут образовывать целые цепочки, что крайне затрудняет выявление конечного бенефициара.

Например, в 2015 г. ФАС России завершила рассмотрение дела в отношении Федерального агентства по обустройству государственной границы (Росграницы). Антимонопольным органом было установлено, что в течение нескольких лет торги по реконструкции и строительству пунктов пропуска через государственную границу выигрывали компании, имевшие связи с руководством Росграницы.

В ходе антимонопольного расследования было установлено, что руководитель Росграницы возложил на подчинённых задачу поиска и привлечения к участию в конкурсах «своих» подрядчиков, т. е. подрядчиков, которые согласятся на перечисление откатов по госконтрактам. В качестве такого подрядчика было выбрано закрытое акционерное общество «РосТрансСтрой», которое до этого никогда не участвовало в торгах, проводившихся Росграницей.

С августа по декабрь 2012 г. руководство Росграницы и подведомственного ему госучреждения обеспечило победу ЗАО «РосТрансСтрой» в 3 конкурсах и 1 аукционе.

Конкурсные заявки ЗАО «РосТрансСтрой» корректировались самым государственным заказчиком, а их оценка проводилась таким образом, чтобы обеспечить победу ЗАО «РосТрансСтрой». Заявки добросовестных участников торгов отклонялись необоснованно.

15% от сумм госконтрактов «РосТрансСтрой» должен был перечислять компаниям, подконтрольным чиновникам Росграницы. Деньги перечислялись по фиктивным договорам.

К *иным* коррупционным схемам, встречаемым в госзакупках, можно отнести, например, искусственное создание оснований для проведения госзакупки на неконкурентной основе.

В одном из дел было установлено, что определение подрядчика затягивалось госзаказчиком и другими участниками антиконкурентного соглашения более года, что позволило провести закупку у единственного поставщика, которым оказалась компания, вступившая в сговор с госзаказчиком. При этом основание для проведения закупки на неконкурентной основе – срыв сроков необходимости проведения работ – был специально для этого случая закреплён в положении о закупках госзаказчика.

Следует также отметить схему недобросовестного использования различий между разными формами проведения торгов – конкурсом и аукционом, например. Проведение конкурса предполагает оценку его участников как с точки зрения ценовых критериев (кто предлагает лучшую цену), так и с точки зрения критериев неценовых (кто предлагает лучшие условия исполнения контракта). Выставление оценок по неценовым критериям при отсутствии однозначных критериев такой оценки может превратиться в инструмент реализации антиконкурентного и коррупционного сговора участника торгов с госзаказчиком.

Именно с этим столкнулась ФАС России при проведении расследования в отношении Федерального агентства по обустройству государственной границы и компании «РосТрансСтрой», которая предла-

гала одну из самых высоких цен выполнения работ, но, тем не менее, признавалась победителем торгов. Для того чтобы уравнивать компанию «РосТрансСтрой» с другими, добросовестными участниками торгов и обеспечить её победу, конкурсная комиссия госзаказчика присваивала ей более высокие баллы по неценовому критерию качества работ и квалификации.

Рассмотренные примеры свидетельствуют о тех негативных последствиях, которые приносит коррупция в сфере госзакупок.

Главное негативное последствие – увеличение бюджетных расходов в связи с отсутствием реальной конкуренции на торгах. Как чиновник, контролирующий решения госзаказчика, так и вступившая с ним в сговор компания заинтересованы в заключении по результатам торгов контракта по наиболее выгодной для этой компании цене. Для чиновника это в большинстве случаев означает бóльшую сумму отката, для компании – получение большей прибыли.

В условиях же реальной конкуренции на торгах бюджет тратит меньше средств, экономит их, что позволяет расходовать их на иные нужды, – например, на исполнение социальных обязательств государства.

К другому негативному последствию коррупционных проявлений при проведении торгов можно отнести вытеснение с рынков добросовестных компаний. Ведение бизнеса не должно связываться с наличием «связей» с заказчиками. Победителем торгов должна признаваться компания, которая может качественнее и дешевле исполнить



госконтракт. В этом случае у бизнеса будет стимул к развитию. И наоборот, такого стимула у компании не будет, если она «купила» нужного чиновника.

Роль конкурентного ведомства в борьбе с коррупцией на торгах сведется к следующему:

- выявление фактов антиконкурентных соглашений на торгах, являющихся одной из форм коррупционных проявлений;
- расследование и рассмотрение дел по выявленным фактам антиконкурентных соглашений, установление причастных юридических и физических лиц;
- привлечение к административной ответственности юридических и

физических лиц, виновных в нарушении антимонопольного законодательства на торгах;

- передача информации о совершённых коррупционных преступлениях в правоохранительные органы с целью возбуждения уголовного дела и привлечения виновных физических лиц к ответственности.

Коррупционные практики должны решительно пресекаться как непосредственно правоохранительными органами, так и антимонопольной службой, обладающей методиками расследования случаев сговоров, когда они обеспечиваются связями с чиновниками.

Библиографический список

1. Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления / под ред. Эдгардо Кампоса и Санджая Прадхана; пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2014. – 551 с.
2. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М.: Юриспруденция, 2015. – 688 с.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 6 июля 2016 г.).
5. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. (ред. от 3 июля 2016 г.) № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. (ред. от 3 июля 2016 г.) № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».





Бадрутдинов Марс Сарымович,
начальник Управления Президента
Республики Татарстан по вопросам
антикоррупционной политики,
секретарь Комиссии по координации
работы по противодействию
коррупции в Республике Татарстан

ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Вопросы противодействия коррупции входят в число государственных приоритетов Татарстана с 2005 года, и с того же времени реализуется институциональный подход.

После утверждения Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан (*Указ Президента Республики Татарстан от 08.04.2005 № УП-127*) эта работа стала органичным продолжением внутренней политики, осуществляемой под руководством Президента Республики Татарстан.

Для выработки инструментов нового направления образован постоянно действующий рабочий орган по реализации антикоррупционной политики – Отдел при Президенте Республики Татарстан (*Указ Президента РТ от 01.06.2005 № УП-220*).

По предложению отдела в 2006 году создается Республиканский со-

вет по реализации антикоррупционной политики под председательством Руководителя Аппарата Президента Республики Татарстан Ю.З. Камалтынова (*Указ Президента Татарстана от 18.08.2006 № УП-315*). Этому коллегиальному органу за период своего существования удалось определить основных участников нового политического направления, организовать работу во всех государственных органах, муниципальных районах, вузах и СМИ республики, а также привлечь к этой деятельности общественность и представителей из научной и предпринимательской среды.

В том же 2006 году принимается Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», который позволил республике длительное время осуществлять опе-



режающее правовое регулирование в области противодействия коррупции.

Начиная с 2006 года, принимаются республиканские антикоррупционные программы, в разработке которых сотрудники отдела по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан принимают непосредственное участие.

В 2011 году Республиканский совет по реализации антикоррупционной политики преобразуется в Совет по противодействию коррупции, который возглавил Президент Республики Татарстан Р. Н. Минниханов.

В обновленный Совет вошли руководители республиканских государственных органов, территориальных структур федеральных органов власти, органов местного самоуправления, а также представители общест-венности.

В период 2011–2015 годов проведено 13 заседаний Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции.

Все заседания проводились в расширенном составе с приглашением руководителей государственных органов Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, судебных и правоохранительных органов, глав муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан, представителей общественных и научных организаций, традиционных религиозных конфессий. Данный формат позволяет рассмотреть выносимые вопросы с разных сторон и привлечь к реализации антикоррупционных мер больше институтов гражданского общества.

В целом на заседаниях удалось рассмотреть 25 вопросов, таких как: соблюдение законодательства при использовании государственного и муниципального имущества; эффективность процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве); контроль за соблюдением образовательными организациями законода-



Заседание Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан

На фото (слева направо) Ф. Х. Мухаметшин – Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, Р. Н. Минниханов – Президент Республики Татарстан, И. Ш. Халиков – Премьер-министр Республики Татарстан

тельства при привлечении и использовании внебюджетных денежных средств; выявление и пресечение деятельности фирм-однодневок; меры, принимаемые по вносимым правоохранительными и контрольно-надзорными органами представлениям об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушений коррупционного характера; минимизация коррупции в бытовых сферах.

Решения Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции позволили минимизировать коррупционные условия и риски в сфере распоряжения государственным и муниципальным имуществом. Так, например, по решению Совета создается единая система мониторинга цен, анализа рынка продаж и аренды недвижимости государственного и муниципального имущества. Из не востребовавшего паевого фонда **в муниципальную собственность оформлено около 200 тыс. га земель.** Проведенная по решениям Совета при Президенте Республики Татарстан в 2013–2014 годах акция «Народная инвентаризация» позволила **выявить и поставить на учет около 50 тыс. объектов** недвижимости и земельных участков, по которым отсутствовала государственная регистрация права собственности. Это, в частности, способствовало значительному увеличению поступлений земельного налога в местные бюджеты.

Начиная с 2009 года, реализуя Национальную стратегию противодействия коррупции, а также иное законодательство о противодействии

коррупции, Татарстан привел систему своей работы в соответствие с федеральными требованиями. Во всех государственных органах и муниципальных образованиях республики создаются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов, определяются должностные лица кадровых служб, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

В то же время в развитие федеральных мер Татарстан внедрил дополнительные инструменты, закрепленные в республиканском законодательстве. Данная работа проводилась с учетом зарубежного опыта и лучших практик, используемых субъектами Российской Федерации.

Таким образом, к 2011 году в республике формируется система инструментов антикоррупционной политики, в которую вошли:

- Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции (с декабря 2015 года – Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан);
- Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики;
- республиканская антикоррупционная программа;
- антикоррупционные экспертизы, образование и пропаганда;
- государственная поддержка общественной деятельности по противодействию коррупции;
- постоянно действующий мониторинг состояния коррупции и реализации антикоррупционных мер



(Указ Президента Республики Татарстан от 23.03.2011 № УП-148 «О мерах по организации и проведению мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан»);

- государственные информационные системы, обеспечивающие прозрачность деятельности органов власти.

Более 6 лет целенаправленной работы по профилактике коррупции в рамках республиканских антикоррупционных программ позволили достичь конкретных результатов, видимых населению.

На тот период в Татарстане было:

- сформировано актуальное антикоррупционное законодательство;
- существенно сокращены административные барьеры;
- снижен уровень бытовой коррупции;
- обеспечена прозрачность в системе государственного и муниципального управления.

Следующим очевидным направлением стал поиск эффективных форм организации работы по выявлению и последующему устранению причин коррупции. Обобщенный опыт убедительно показал, что важен комплексный подход, особенно на муниципальном уровне. Поэтому первым шагом, реализованным в 2012 году,

стало внесение изменений в структуру представительных органов муниципального уровня. По предложению Президента Республики Татарстан при главах районов и городских округов были образованы должности помощников по вопросам противодействия коррупции. Эти служащие не подменяют должностных лиц кадровых служб, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений – их функционал гораздо шире. Обладая соответствующими полномочиями, они координируют взаимодействие всех органов местного самоуправления и иных структур, представленных на муниципальном уровне.

* * *

Вторым шагом в реализации комплексного подхода стало образование Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции (*Указ Президента РТ от 02.06.2012 N УП-415*). Этот специальный орган, действующий под началом Руководителя Аппарата Президента Республики Татарстан, объединяет руководителей профильных министерств, а также представителей научных и общественных организаций и координируется сотрудниками Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики.

Известное латинское выражение *diagnosis bona curatio bona* гласит, что хорошему лечению должен предшествовать правильный диагноз. Именно этот принцип положен в основу работы Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции.

В ее основные задачи входит проведение анализа состояния коррупции и коррупционных рисков, а также оценка организации антикоррупционной работы. Каждому выезду комиссий Республиканской экспертной группы предшествует подготовительная работа. Проводится изучение поступавших ранее жалоб от населения на деятельность соответствующего государственного органа или муниципального образования, сообщений в средствах массовой информации, анализируется динамика показателей социально-экономического развития. Далее, с использованием полученных данных группа вырабатывает предложения по сокращению условий для проявления коррупции и оказывает практическую помощь в минимизации последствий коррупционных правонарушений.

Особенностью работы является изучение «ситуации на месте», с выездом в муниципальные районы или органы власти.

Для этого по решению руководителя Республиканской экспертной группы создаются комиссии, состав которых может меняться и дополняться в зависимости от поставленных задач.

Как правило, в работе комиссий участвуют представители государственных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся направления, где наиболее сильны коррупционные риски. Кроме того, комиссии взаимодействуют с органами прокуратуры и правоохранительными органами. Поэтому при выявлении явных нарушений закона меры принимаются незамедлительно.

Обязательным условием деятельности экспертных комиссий является включение в их состав независимых представителей общественности и психологов.

В работе применяются социологические опросы населения и анкетирование целевых групп, а также психологическое изучение морального климата в коллективах. В необходимых случаях на добровольной основе используется полиграф.

В поле зрения специалистов экспертной группы попадают:

- вопросы скрытой личной заинтересованности и конфликта интересов у должностных лиц,
- эффективность использования бюджетных средств и государственной собственности,
- размещение заказов для государственных и муниципальных нужд,
- несоблюдение законодательства в сфере ЖКХ и многие другие направления.

За время существования Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции ее комиссиями осуществлена выездная работа более чем в 40 муниципальных образованиях, министерствах и подведомственных организациях.

Специалистами, входящими в состав образуемых комиссий, осуществлен анализ выпадающих бюджетных и внебюджетных доходов, связанных с неэффективным использованием муниципальной собственности, включая земельные участки. Изучена организация муниципальных торгов, полнота и своевременность выполнения муниципальных контрактов и полнота принятых мер

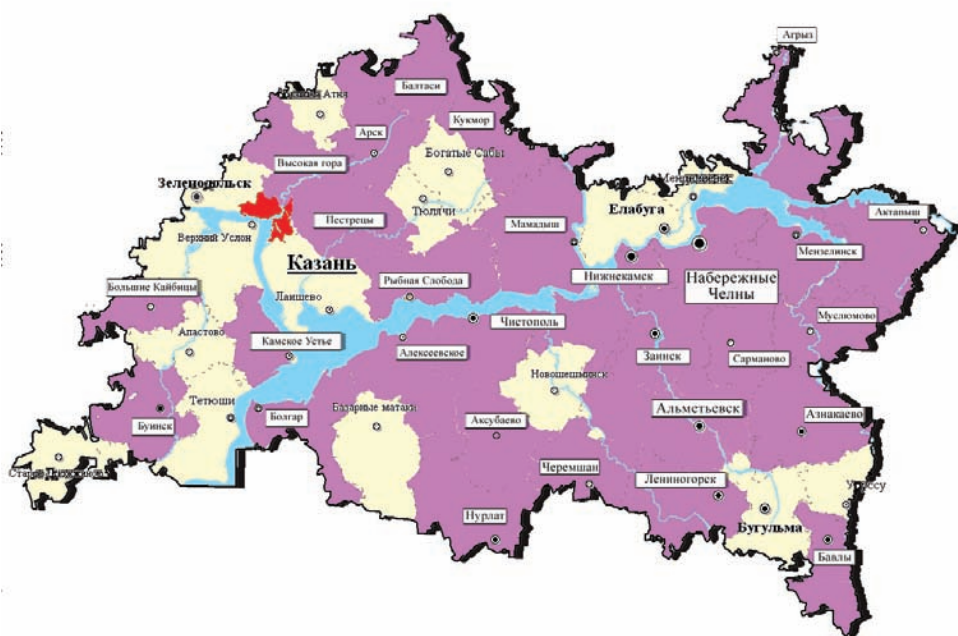


к исключению возможного конфликта интересов, вызванного аффилированной, в том числе родственной зависимостью должностных лиц органов местного самоуправления и коммерческих предприятий. Проведен мониторинг причин возникновения коррупционных рисков в самых различных направлениях, включая сельское хозяйство, здравоохранение, строительство социального жилья, дорог, детских садов, школ, объектов спорта, культуры и социальной сферы. Изучены коррупционные нагрузки при тарифообразовании ресурсоснабжающих организаций и при распоряжении земельными участками, изучены коррупционные риски, влияющие на формирование

стоимости квадратного метра жилья для лиц, осуществляющих улучшение жилищных условий по программе социальной ипотеки, работ по осуществлению капитального и текущего ремонта объектов, в том числе дорог.

По всем этим направлениям внесены и реализованы предложения по минимизации и устранению причин коррупции.

Комиссии стали механизмом нахождения эффективных решений для сокращения причин коррупции. За прошедшие 5 лет сократились приписки и связанные с ними посягательства на бюджетные средства в сельском хозяйстве, строительстве и иных отраслях.



Комплексные выезды комиссий Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции в муниципальные образования Республики Татарстан

Приняты меры для ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Только за последние 5 лет привлечены к дисциплинарной ответственности более 250 должностных лиц, из которых 16 – лиц, замещающих государственные должности. На ранних стадиях предотвращены конфликты интересов у десятков сотрудников муниципального уровня.

Кроме того, проведенная работа способствовала обеспечению возврата денежных средств в бюджеты различных уровней и предотвращению возможных потерь от коррупционных действий на сумму сотни миллионов рублей. Произошла государственная регистрация бесхозной недвижимости и земли. Восстановлена муниципальная и государственная собственность на ранее похищенные земельные участки.

Очень важным обстоятельством в работе Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции является то, что ее выводы и рекомендации становятся предметом публичного рассмотрения.

* * *

В 2016 году работа по реализации мер антикоррупционной политики в республике строилась в условиях вертикали структуры, установленной Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», в связи с чем республиканские институты получили новое развитие.

В соответствии с типовыми положениями, утвержденными названным

указом, Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции преобразован в Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан, а функции республиканского органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений возложены на действующее Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики. Аналогичные изменения проведены в муниципальных образованиях и исполнительных органах государственной власти Татарстана.

В новом формате Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан под председательством Президента республики уже проведено 6 заседаний (1 – в 2015, 5 заседаний – в 2016).

На суд общественности выносятся самые актуальные и острые проблемы, касающиеся интересов населения.

Среди рассмотренных вопросов: минимизация коррупционных рисков и повышение эффективности при оказании государственных и муниципальных услуг в электронном виде; меры, принимаемые правоохранительными, надзорными и контролирующими органами в целях противодействия коррупции при замещении должностей государственной гражданской (муниципальной) службы, использовании бюджетных средств и имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности, а также пресечение и профилактика правонарушений при использовании земельных участков лесного фонда и земельных участ-



ков, в пределах которых расположены водные объекты.

Последнее является общероссийской проблемой и Татарстан не исключение. Пользуясь пробелами в кадастровом учете и отсутствием четких границ, более «предприимчивые» граждане лишают других граждан доступа к общему природному богатству. После рассмотрения данного вопроса правительством республики был принят комплексный план действий.

Реализация решений, принятых комиссией, уже позволила добиться положительных результатов, и работа продолжается. Так, государственными лесными инспекторами обследованы лесные участки. По выявленным фактам возведения строений в нарушение лесного законодательства, ограничение доступа граждан в леса и на водные объекты возбуждено 20 дел об административных правонарушениях, 14 дел направлены в суд для устранения нарушений лесного законодательства, 2 строения демонтированы в добровольном порядке, в отношении 4-х

фактов нарушений ведется административное расследование.

Обследовано 347 км водоохранных зон, выявлено 350 нарушений закона, виновные привлечены к административной ответственности, снесено 26 незаконно возведенных объектов. Проведено межевание на площади 168 тысяч га в отношении 1733 лесных участков. К проводимой работе активно подключились правоохранительные органы, которыми уже **выявлено 8 преступлений и 31 административное нарушение с ущербом более 23 миллиона рублей.**

Помимо работы специализированных структур в республике реализуются и другие инструменты для профилактики коррупции. Системный подход в этой работе обеспечивается следующим комплексом мер:

- повышение прозрачности государственного управления;
- сокращение административных барьеров и упрощение согласительных процедур;

- вовлечение населения в общественный надзор и контроль за деятельностью властных структур;
- повышение правовой грамотности и правосознания граждан.

Одним из ключевых инструментов этой работы является комплексная информационная система «Открытый Татарстан», включающая в





Не менее важным для профилактики коррупционного поведения остается повышение правовой грамотности и правосознания граждан, а также государственных и муниципальных служащих.

В этих целях в республике на системной основе проводится обучение служащих по антикоррупционной тематике, а также повышение квалификации служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции.

В указанной работе задействованы Департамент государственной службы и кадров при Президенте Республики Татарстан, Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, Министерство образования и науки Республики Татарстан, Высшая школа государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета.

Например, в первом полугодии 2016 года прошли обучение по про-

граммам повышения квалификации 2388 служащих, из них 1003 государственных гражданских служащих и 1385 муниципальных служащих. По программе «Технологии противодействия коррупции в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – 32 служащих (15 государственных гражданских и 17 муниципальных служащих).

17-го февраля 2016г. в целях разъяснения наиболее проблемных вопросов, возникающих при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, Министерством труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан совместно с Управлением Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики проведено семинар-совещание (в формате видеоконференции) для ответственных лиц в исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан и органах местного самоуправления в Республике Татарстан.

Для лиц, замещающих государственные должности Республики Татарстан, муниципальные должности в Республике Татарстан, 14.05.2016 организован обучающий семинар, на котором выступал начальник Департамента организационно-аналитического обеспечения Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции Е.А. Кузьмин. Для органов местного самоуправления семинар транслировался в формате видеоконференции (общее количество участников семинара составило 1100 человек).



Повышение квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих



Семинар по вопросам соблюдения требований антикоррупционного законодательства с участием Президента Республики Татарстан Р. Н. Минниханова и начальника Департамента организационно-аналитического обеспечения Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции Е. А. Кузьмина, 14.05.2016

Для повышения эффективности работы независимых экспертов 15.06.2016 проведен круглый стол с участием юридических и физических лиц, действующих и проживающих в Республике Татарстан, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экс-

пертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В мероприятии также приняли участие представители Управления Министерства юстиции России по Республике Татарстан, руководители правовых управлений аппаратов Государственного Совета Республики Татарстан и Кабинета Министров Республики Татарстан, представители Министерства юстиции, прокуратуры Республики Татарстан, Общественной палаты Республики Татарстан и Казанского федерального университета, юридических служб исполнительных органов государственной власти, а также, в ре-



Круглый стол с участием независимых экспертов, аккредитованных на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, 15.06.2016



жиме видео-конференцсвязи, юридические подразделения муниципальных образований и помощники глав по вопросам противодействия коррупции.

В ходе совещания участники обсудили вопросы повышения эффективности и результативности независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, подготавливаемых в Республике Татарстан, а также вовлечения в проведение независимой экспертизы более широкого круга экспертов.

Еще одним эффективным инструментом правового просвещения граждан являются средства массовой информации.

Так, на телеканале «ТРК Новый век» с 2012 года выпускается телепередача «Татарстан без коррупции», работающая в прямом эфире по наиболее насущным вопросам профилактики коррупции. В 2016 году

проведено 6 телепередач: «Профилактика коррупции в деятельности судебных приставов» (15.02.2016), «Профилактика коррупции в сфере правосудия» (21.03.2016), «Вопросы профилактики коррупции при организации летнего отдыха детей и молодежи» (18.04.2016), «Профилактика коррупции в сфере дорожного хозяйства и деятельности ГИБДД» (16.05.2016), «О деятельности Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции» (06.06.2016), «О пресечении коррупции на предприятиях» (15.08.2016).

В целях формирования у населения стойкого неприятия к коррупционным проявлениям и распространения правовых знаний в сфере противодействия коррупции в республике ежегодно организуются:

- журналистский конкурс «Коррупция: взгляд журналиста» (среди республиканских средств массовой

В рамках государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015-2020 годы» на республиканском телеканале «Новый Век» организованы циклы передач «ТАТАРСТАН БЕЗ КОРРУПЦИИ» и «Трибуна Нового Века» по правовому просвещению населения.



Ежегодно в ноябре-декабре при участии руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления проводится цикл брифингов и выступлений, посвященных принимаемым антикоррупционным мерам в Республике.





**Церемония награждения в Казанском Кремле победителей
и номинантов республиканских творческих конкурсов
антикоррупционной направленности, 09.12.2015**

информации на лучшее освещение вопросов противодействия коррупции);

- конкурс сочинений «Будущее моей страны – в моих руках!», творческих работ учащихся национальных школ на родном языке на тему «Скажем коррупции «Нет!» и детских рисунков «Надо жить честно!», республиканский конкурс творческих работ среди студентов профессиональных образовательных организаций «На страже закона, против коррупции!»;

- республиканский конкурс научно-прикладных исследовательских работ, посвященных реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан, среди профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов образовательных организаций.

Начиная с 2007 года благодаря государственной поддержке региональная общественная организация «Академия творческой молодежи Республики Татарстан» реализует общественную **антикоррупционную программу «Не дать – не взять!»**. Данная программа включает в себя информационно-просветительские встречи со студентами и школьниками Республики Татарстан, Республиканский





молодежный антикоррупционный форум, конкурс творческих работ «Творчество против коррупции», акции для автомобилистов «Взятка не даю», школу актива «Фронт противодействия коррупции», а также детский антикоррупционный флешмоб «Дети Татарстана против коррупции» и другие акции. Основная цель всех мероприятий – формирование негативного отношения к коррупции и неприятия коррупционного поведения у детей и молодежи.

Проведено более 450 мероприятий, в которых приняло участие более 30 тысяч молодых жителей республики.

Например, в ходе проведения *Республиканского конкурса творческих работ «Творчество против коррупции»* в 2016 году поступило 439 работ от 434 участников из муниципальных районов и городов Республики Татарстан по номинациям: «Лучший видеоролик», «Лучшее эссе», «Лучшее стихотворение», «Лучшая фотография», «Лучшая инфографика» и «Лучший рисунок».

С 2009 года проводится акция *«Молодежь Татарстана против коррупции»*, которая включает презентацию антикоррупционной деятельности для студентов, детей и молодежи и принятие молодежного обращения в адрес старшего и молодого поколения Республики Татарстан. Активная молодежь Татарстана призывает поддержать идею антикоррупционного воспитания и антикоррупционной пропаганды на всей территории республики, собирает подписи к этому обращению. В 2016 году в акции приняло участие более 1500 человек из 32 районов и городов Республики Татарстан.

С 2012 года ежегодно проводится Республиканский *молодежный антикоррупционный форум*, который является площадкой для коммуникации всех заинтересованных сторон в решении вопроса профилактики и борьбы с коррупцией в образовании. В 2015 году форум включал две тренинговые сессии по социальному проектированию, интеллектуальный брейн-ринг на антикоррупционную тематику «Честный Татарстан», а также круглый стол на тему «Перспективы развития антикоррупционной пропаганды среди студентов и молодежи Республики Татарстан».

В рамках форума также были решены вопросы развития студенческого антикоррупционного движения в образовательных организациях высшего и профессионального образования.

Еще одной формой работы являются *заседания дискуссионного клуба и интеллектуальные игры* на антикоррупционную тематику «Честный Татарстан». В 2015 году проведено три этапа чемпионата в Казани, Альметьевске и Набережных Челнах с общим охватом 350 студентов из 100 профессиональных образовательных организаций.

Республиканская школа актива «Фронт противодействия коррупции». Основным направлением работы школы является подготовка проектов, направленных на воспитание антикоррупционного мышления среди молодежи. Ежегодно более 80 активных представителей студенчества принимают участие в школе – это члены студенческих антикоррупционных комиссий и активисты студенческого самоуправления, заинтере-

сованные в реализации молодежной антикоррупционной деятельности в своих образовательных организациях и в городах Республики Татарстан.

По результатам школы актива участники создают антикоррупционные проекты в сфере экологии, строительства, спорта, информационных технологий (создание сайта и приложения) и творческой активности студентов Татарстана.

Республиканские образовательно-развлекательные квесты «Скажи коррупции нет!». По результатам работы «Фронта противодействия коррупции» проведены квесты в 8 школах города Казани. Итоговый квест представляет собой 8 заданий для школьников – это задания на выявление знаний об истории коррупции, об антикоррупционной политике выдающихся личностей, конкурс творческих поделок, создание стихов, инсценировка сценок.

Задания ненавязчиво обращают внимание на проблему коррупции, на возможности борьбы с ней и на вред, который она наносит обществу.

На базе одного из оздоровительных лагерей состоялся первый в Татарстане масштабный детский **антикоррупционный флешмоб «Дети Татарстана против коррупции»**. Участниками стали 450 детей, отдыхающих в лагере. Флешмоб представляет собой не просто выстраивание детей в буквы «Коррупции нет», но и передачу антикоррупционной детской эстафеты: сначала по всем городам Республики Татарстан, а в дальнейшем и на всероссийском уровне.

Еще одно направление по профилактике коррупции – внедрение элементов антикоррупционного образования и воспитания в общеобразовательные организации.





Достигаются эти цели путем формирования политико-правовых знаний антикоррупционного профиля, нравственно-этнических ценностных основ антикоррупционного поведения, опыта конструктивного взаимодействия между обучающимися, между обучаемыми и обучающими и опыта нравственного-правового решения текущих и перспективных проблем.

Программы антикоррупционного воспитания реализуются с использованием методических рекомендаций по формированию и реализации системы антикоррупционного воспитания в общеобразовательных организациях Республики Татарстан и учебных пособий.

Система антикоррупционного воспитания реализуется как во внеурочной деятельности, так и в учебном процессе (*предметы «Окружающий мир», «История», «Обществознание», «Право», «Экономика», «Литература»*).

Несмотря на имеющиеся результаты, мы отдаем отчет, что перечень актуальных направлений работы не закрыт, и нам предстоит решать множество других вопросов. Для повышения эффективности противодействия коррупции мы выделяем ряд задач, объединенных общей целью:

- оказание органам государственной власти, органам местного самоуправления, а также государственным и муниципальным служащим консультативной помощи по вопросам противодействия коррупции;
- обеспечение соблюдения государственными и муниципальными

служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов.

Кроме того, есть ряд актуальных вопросов, решение которых на федеральном уровне, по нашему мнению, поможет более эффективно организовать работу в субъектах:

1. Проведение анализа сведений о доходах и расходах.

Впервые понятие анализа появилось в 2012 году – в Указе Президента РФ от 21 сентября 2009 года № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений...» пункт 15 Положения был дополнен подпунктом «е» (*Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297*). Позже функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), дополнены подпунктом «л» об осуществлении анализа сведений, представленных гражданином или государственным служащим в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции (*Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226*).

Последний год все субъекты России ежеквартально отчитываются о количестве проведенных анализов. Однако до сих пор не имеется нормативного определения того, что такое анализ и какова процедура его проведения.

На практике возникает много вопросов. Например, использование

баз налоговой службы и Росреестра (ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРП), публичной кадастровой карты – это уже проверка или еще анализ? Можно ли считать анализом изучение возможного участия родственников служащих в государственных закупках с использованием открытого реестра?

Все это требует нормативного регулирования и, безусловно, поможет в работе.

2. В 2015 году изменилось понятие конфликта интересов и личной заинтересованности. Федеральным законом от 05.10.2015 № 285-ФЗ внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Теперь эти запреты распространены не только на самих служащих, но и на лиц, состоящих с ними в близком родстве или свойстве.

Однако пока нет законодательного инструмента для установления этих лиц и проведения дальнейшей проверки наличия конфликта интересов, что не позволяет эффективно использовать указанную норму. Этот пробел целесообразно восполнить. Кроме того, нужна подробная «дорожная карта» действий по выявлению и документированию конфликта интересов.

3. Как известно, среди оснований для осуществления проверки

сведений о доходах, соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также наличия счетов, вкладов, денег и ценностей в иностранных банках, является достаточной информация, представленная правоохранительными органами, иными государственными органами и органами местного самоуправления (пункт 10 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 года № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»).

Существенным стимулом для активизации этой работы могло бы стать нормативное установление для перечисленных органов обязанности выявлять и направлять такую информацию в государственные органы и органы местного самоуправления. Также целесообразно включить этот показатель в отчетность правоохранительных органов.

4. На сегодня нет специализированного антикоррупционного курса для студентов высших образовательных организаций. В республике мы этот вопрос частично решили. С текущего года в учебные планы всех вузов включен зачетный курс по вопросам коррупции. Однако было бы целесообразно такие подходы реализовать централизованно.



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

ОБ АКТУАЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ПРАВОВОГО И МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ, А ТАКЖЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

Когда мы рассуждаем о последствиях и причинах коррупции, с моей точки зрения, нам нужно учитывать то, что фактически есть сами по себе государственные функции: они являются монопольными и изначально порождают коррупционные риски, порождают желание тех людей, которые исполняют эти функции, в определенной степени злоупотребить своим положением. То есть таковы условия, в которых находятся служащие.

Второй момент, – это та система ограничений, которая сформирована для того, чтобы это предотвращать. И, наверное, третий аспект – это сама личность, вопрос этики. Я бы так разбил вопрос на три момента, потому что первый вопрос – вопрос условий: это вопрос, какие функции они

исполняют и насколько сама по себе регламентация, нормативное регулирование этих функций создает условия для коррупции или не создает. Мне кажется, что это вот и есть те условия, те причины, от которых изначально нужно отталкиваться, потому что, когда у нас существует огромный массив законодательств, редких по некоторым отраслям контроля, надзора российского, и зачастую два государственных служащих применяют одну и ту же норму, но трактуют ее по-разному, то приходя на проверку, объективно проверяемый никогда не может быть уверен в том, прав он, прочитав эту норму, или ему контролер скажет, что он не прав. То есть непрозрачное законодательство, с моей точки зрения, – это первый мо-

мент, который, невольно порождает желание и возможность злоупотребления. Поэтому детализация административных процедур, выявление тех критических коррупционных точек, в которых могут возникать риски, и опрозрачивание норм является, наверное, важным и определяющим для установления, скажем так, фундамента всей этой работы. Поэтому, с нашей точки зрения, большую работу целесообразно проводить не только в рамках исполнения антикоррупционного законодательства, но и в целом по всем направлениям для того, чтобы исключать коррупционные риски. Таким механизмом является и внедрение информационных технологий, когда служащий ограничен в возможности принятия решений, четкий алгоритм не дает ему возможности выйти за рамки, и он должен принимать те решения, которые прописаны информационной системой: имеет место исключение единоличного принятия решений, закрепление функций контроля, перепроверки за теми решениями, которые принимает конкретный исполнитель. При этом гарантируется недопущение возможностей того, чтобы и контроль, и исполнение были у одного лица. Если человек полностью предоставлен себе в принятии решений и это прописано изначально в нормативной базе, то

мы прекрасно понимаем, что в этом случае вполне возможны существенные риски.

Конечно же, в этом аспекте исключительно важными являются те работы, те примеры, которые были приведены по внедрению информационных систем по всем государственным службам, внедрению механизмов контроля за теми решениями, которые принимаются служащими, поэтому выявление и составление таких карт рисков и работа по ним, – это, скажем так, первоисточник того, что дальше мы будем говорить про те ограничения, которые мы устанавливаем для государственных служащих.

Сама по себе система ограничений и запретов сформирована, об этом много говорили, последние несколько лет она работает, но мы прекрасно понимаем, что каждый из этих механизмов как бы требует дальнейшего развития с правовой точки зрения, потому что практика подсказывает, что не все нормы, сейчас работают так, как нам хотелось бы. И естественно, важнейшим фактором является само по себе правоприменение, потому что от знаний и от компетенций тех людей, которые непосредственно сталкиваются с этими нормами, тоже многое зависит. Поэтому мы стремимся к тому, чтобы под те нормативные акты, которые сейчас существуют,

Важнейшим фактором является само по себе правоприменение, потому что от знаний и от компетенций тех людей, которые непосредственно сталкиваются с этими нормами, тоже многое зависит



разрабатывать систему методических рекомендаций по тем насущным вопросам, которые возникают.

У нас сейчас в работе находятся методические рекомендации по декларационной кампании на 2017 год. Я думаю, что мы в конце ноября их опубликуем, направим их в субъек-

тов доверия, – это та мера, которая применяется исключительно, в тех случаях, когда есть коррупционная составляющая, потому что зачастую мы знаем прекрасно из судебной практики, что служащих увольняют за утрату доверия, когда он ошибся в декларации на какую-то несущественную

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержит норму о защите лиц, которые сообщили о таких фактах. Практика показывает, что есть ряд структур и органов, которые активно развивают механизмы стимулирования государственных служащих к информированию

ты, федеральные органы. Те вопросы, которые поступали к нам, мы естественно дополним, отразим в этом документе, и он будет предоставлен для использования в новой декларационной кампании.

Хотел бы отметить важный документ, которому мы тоже придаем большое значение, – это обзор практики привлечения к ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных нарушений. Мы направляли данный документ 21 марта 2016 года во все федеральные органы и субъекты и считаем, что сейчас это фактически является единственным документом, как бы скажем так, идеологической рамкой, позволяющей дифференцировать ту меру ответственности, которая должна применяться в зависимости от совершаемых служащими нарушений.

Ключевой фокус заключается в том (обратите внимание!), что утрата

сумму, но это, конечно, перебор и мы всячески призываем государственные органы, субъекты все-таки учитывать это в работе и не перегибать, потому что, в самом деле, не ради того, чтобы уволить человека за три рубля мы затевали весь этот механизм и вообще в целом вся эта система выстраивалась.

При этом, конечно, те нормы, которые прописаны, должны дисциплинировать служащих, такие как уведомление об иной оплачиваемой работе, о подарках, о конфликте интересов, о доходах. Естественно, все это должно действовать, но для этого имеется система мер дисциплинарной ответственности, начиная от замечаний и выше, поэтому, в принципе, это тоже существенное профилактическое воздействие, которое должно быть оказано.

Большую роль играет вопрос, вопрос довольно противоречивый, – это уведомление о фактах склонения к коррупционным правонарушениям,

в том числе информация, о других фактах, информация о других служащих, которые тоже совершают такие нарушения.

Я напомню, что Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержит норму о защите лиц, которые сообщили о таких фактах. Практика показывает, что есть ряд структур и органов, которые активно развивают механизмы стимулирования государственных служащих к информированию. Считаем, что сейчас эта норма в том виде, в которой она существует, она все-таки оказывает влияние и работает. И по практике федеральных структур мы видим, что ею пользуются. Поэтому поощрение служащих, которые сообщают о фактах коррупции, – это одна из серьезных мер, которая тоже учитывается при организации всей этой работы.

В настоящее время в Государственной Думе находятся на рассмотрении два законопроекта, которые были подготовлены Министерством труда. Первый документ разработан по поручению Президента, это «черный список», (мы так его называем в кавычках), список лиц, уволенных за утрату доверия. То есть будет единый реестр лиц, которые так уволены, и

все государственные органы получают доступ к этой информации для того, чтобы можно было проверять служащих, которые были ранее на государственной службе, и учитывать эту информацию при приеме на службу.

Второй законопроект – это запрет на допуск к государственным закупкам тех компаний, которые были оштрафованы по статье 19.28 Кодекса об административных правонарушениях. Напомню, это в принципе запрет, который существует во многих странах мира. И считаем, что целесообразно также было бы его внести в наше законодательство для того, чтобы создавать определенные стимулы для юридических лиц принимать меры по противодействию коррупции и не допускать таких нарушений в своих организациях.

В настоящее время у нас в работе находятся также методические рекомендации по оценке коррупционных рисков – версия 3.0. Я как раз в начале своего выступления уже говорил о том содержании, которое мы туда вкладываем. Поэтому мы направим их тоже для использования в работе, надеемся, что они тоже будут учитываться. В большей степени, конечно, они адресованы не только работникам подразделений по профилактике коррупции,

Не все служащие до сих пор осведомлены о том, что подарки нельзя брать. Они думают, что подарки стоимостью до 3 тысяч брать можно... есть специальный закон для государственных служащих – это Закон о государственной гражданской службе, там есть прямой запрет на прием подарков





но и, наверное, профильным подразделениям в том числе, потому что оценка рисков, – это часть работы в целом по формулированию нормативной базы, по выстраиванию организационных механизмов для осуществления государственных функций.

Мы видим, что в Республике Татарстан активно осуществляется обучение государственных служащих по антикоррупционным программам. На федеральном уровне такая работа тоже проводится, и уже не первый год. В этом году мы впервые сделали двухуровневую программу: для начинающих – базовый курс и продвинутый, короткий для тех лиц, которые уже хотят обновить свои знания.

Также по национальному плану у нас есть поручение подготовить законопроект в части распространения совершенствования ограничения и запретов на уровне субъектов. Вы знаете, что сейчас в законе нет нормы об организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед субъектами, – там только федеральные. Такую норму мы предусматриваем. В ней предполагается, что субъект федерации будет определять те должности, которые будут входить в перечень этих коррупционных должностей в организациях, под которые будут действовать дополнительные и специальные ограничения и запреты.

В принципе, отдельная тема касается и подарков. Относительно подаркам мы в прошлом году направляли письмо, в этом году тоже в преддверии новогодних праздников напоминаем, что не все служащие до сих пор осведомлены о том, что подарки нельзя брать. Они думают, что подар-

ки стоимостью до 3 тысяч брать можно. Это фактически связано с тем, что норма Гражданского кодекса и норма Закона о государственной гражданской службе, находятся между собой в определенной конкуренции. Однако мы полагаем, что есть специальный закон для государственных служащих – это Закон о государственной гражданской службе, там есть прямой запрет на прием подарков. Поэтому приходится разъяснять, что подарки, которые получены на протокольных мероприятиях, если стоят меньше 3 тысяч, то они возвращаются, а если они стоят больше 3 тысяч, то он их праве выкупить или они передаются по акту в госорган. Иных трактовок, с нашей точки зрения, быть не должно. Поэтому, конечно, служащих нужно информировать об этом, потому что зачастую просто по незнанию продолжается та практика, которая сложилась, в последние несколько лет. Мы сейчас думаем над совершенствованием этой нормы, чтобы скорректировать Гражданский кодекс так, чтобы не было двойных трактовок. Это в наших планах, такой проект мы подготовили, сейчас он проходит согласование.

В 2015 году в Казани уже проходила похожая конференция, нынешнее мероприятие прошло уже в более масштабном формате. Я думаю, что станет традицией проведение таких мероприятий на площадке в городе Казани, потому что, действительно, тот опыт, который накоплен в Республике Татарстан, заслуживает внимания – и заслуживает того, чтобы его учитывать как одну из лучших практик.



Бедоева Наталья Валерьевна,
заместитель Председателя
Государственного контрольного
комитета Республики Карелия

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОК – КАК МЕХАНИЗМ ЭФФЕКТИВНОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ. ПРАКТИКА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

Вопросы профилактики коррупционных нарушений сегодня являются одними из самых актуальных, именно поэтому противодействие этому явлению становится одним из приоритетных направлений правовой реформы в Российской Федерации в целом.

Принимая во внимание одну из основных задач конференции: поиск наиболее эффективных форм работы по противодействию коррупции – отметить необходимо следующее. Сегодня говорить об успешном противодействии коррупции возможно лишь при гармоничном сочетании различных механизмов борьбы с ней. Это не только и не столько вопрос обеспечения правовых механизмов борьбы с коррупцией в национальном законодательстве, это – скорее реализация комплексных антикоррупционных мер,

распространяющих свое действие на публичную и частную сферы, в том числе повышение качества правовых актов, регулирующих правоотношения с высоким коррупциогенным риском, и обеспечение единообразия правоприменительной практики в таких областях. И здесь акцент именно на обеспечении единообразных подходов правоприменения.

Любой, самый совершенный инструментарий, направленный на противодействие коррупционным проявлениям, не будет приводить к желаемому результату, если борьба с коррупцией будет носить точечный, разрозненный характер. Другими словами, важным аспектом борьбы с коррупционными проявлениями является обеспечение надлежащего взаимодействия контрольных и над-



зорных органов, обеспечивающих проведение государственной политики в той или иной сфере правоотношений, в том числе в сферах с высоким коррупциогенным риском, таких например как сфера государственных закупок, бюджетных расходов, такого взаимодействия, которое будет направлено на обеспечение целенаправленной и согласованной работы в области противодействия коррупции.

Очевидно, что обеспечивать взаимодействие и системность подходов между целым рядом государственных органов, решающих точечные задачи, достаточно сложно.

В Республике Карелия такая задача была решена посредством создания единого органа исполнительной власти – Государственного контрольного комитета Республики Карелия, наделенного полным спектром контрольных полномочий.

К основным направлениям деятельности Комитета, функционально определенным при его создании наряду с функцией антикоррупционного мониторинга, были отнесены вопросы финансово-бюджетного контроля, контроля в сфере закупок, исполнения отдельных полномочий в сфере оборота алкогольной продукции.

Впоследствии, в связи с изданием Президентом Российской Федерации Указа №364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» и в целях обеспечения единой государственной политики, Главой Республики Карелия А.П. Худилайне-ном подписано Постановление Правительства Республики Карелия от 29 сентября 2015 года №312-П, в со-

ответствии с которым на Государственный контрольный комитет Республики Карелия возложены функции органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Таким образом, сегодня в Республике Карелия орган исполнительной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений обеспечивает так-же и реализацию всех основных направлений государственного регионального контроля. Контроля именно в части тех правоотношений, которые априори имеют высокий коррупциогенный риск.

Это, во-первых, функции органа внутреннего финансового контроля, во-вторых – органа регионального контроля в сфере закупок, ну и наконец – органа, обеспечивающего реализацию полномочий субъекта Российской Федерации по организации контроля за оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Справедливый вопрос: что дает подобная консолидация полномочий? Подобное сосредоточение контрольных функций в одном органе позволяет не только оптимизировать структурно управление контрольно-аналитической деятельностью, но и обеспечить сбалансированность контрольной деятельности, в том числе посредством комплексного планирования контрольно-ревизионных мероприятий, обеспечить единообразие подходов при осуществлении контрольных функций. Кроме того, анализ комплексных результатов контрольно-ревизионных мероприятий позволяет не только выявлять причины и обстоятельства, способствующие тем или иным нарушениям в подведомствен-

ных областях, но и обеспечивать разработку рекомендаций, направленных на противодействие этим нарушениям. Важно отметить, что в данном случае речь не идет о так называемом функциональном наполнении по так называемому «остаточному» принципу.

Сегодня мы имеем сбалансированную систему «полнокровных» направлений деятельности, объединенных единым аналитическим центром. Другими словами, подобная организация работы позволяет нам не точечно проводить контрольные мероприятия, а обеспечивать всесторонний и полный контроль, включая возможность оценки коррупционных рисков в тех или иных ситуациях.

Несколько подробнее о том, как это работает, рассмотрим на примере контроля в сфере закупок.

Как было отмечено выше, различные области правоотношений носят неоднородный характер с точки зрения коррупциогенных рисков. Существуют области, где потенциальная возможность распространения коррупции гораздо выше, чем в остальных сферах. В частности, одной из самых коррупциогенных сфер является, безусловно, сфера организации закупок для публичных нужд. В этом смысле законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд является собой один из показательных примеров того, где механизмы противодействия коррупционным проявлениям плотно вплетены в узко профильные нормы.

Неслучайно мероприятия Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Указом Президента Российской Федерации

от 1 апреля 2016 года № 147, направлены, в том числе, на повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Сегодня большинство экспертов в области госзакупок сходятся в одном, что бороться с коррупцией и всеми ее проявлениями можно только на основе комплексного подхода.

Важное место при этом отведено именно системе контроля в сфере закупок, которая представляет собой один из основных инструментов в борьбе с коррупцией. Федеральный законодатель предусмотрел многоступенчатую систему контроля в этой сфере.

Организация и построение слаженно работающей контрактной системы направлены на повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок на всех стадиях закупочного процесса, начиная от их планирования до исполнения контракта.

Федеральное законодательство о контрактной системе детально регламентирует деятельность заказчика на каждой из стадий закупочного процесса, в частности:

- 1) планирование закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключение государственного контракта;
- 4) особенности исполнения контрактов, и так далее.



При этом каждая из указанных стадий закупочного процесса также является и предметом контроля со стороны уполномоченных органов.

Вместе с тем, региональный контроль в сфере закупок представляет собою два самостоятельных направления: это собственно процедурный контроль и контроль соблюдения законодательства о контрактной системе, осуществляемый в рамках внутреннего государственного финансового контроля (контроль формирования начальной максимальной цены контракта, вопросы нормирования, контроль исполнения контрактов).

Таким образом, орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, осуществляет лишь процедурный контроль, а орган, наделенный полномочиями по внутреннему государственному финансовому контролю, обеспечивает проверку правильности формирования начальной максимальной цены контракта, соблюдения требований к нормированию, контроль на стадии исполнения контракта. В условиях, когда эти полномочия функционально разделены между органами исполнительной власти, осуществляющими разные полномочия, проведение системной проверки по закупкам, вызывающим сомнение в их легитимности, не представляется возможным либо затруднено организационными мерами.

Однако сама процедура единой от этого быть не перестала, мы должны иметь возможность оценить наличие или отсутствие коррупционного риска, а сделать это можно, лишь обладая полной информацией о всех стадиях закупочного процесса.

Государственный контрольный комитет Республики Карелия благодаря организационному решению обеспечивает реализацию полномочия по региональному контролю в сфере закупок в полном объеме, осуществляя как процедурный контроль, так и контроль соблюдения законодательства о контрактной системе, осуществляемый в рамках внутреннего государственного финансового контроля (контроль формирования НМЦ, контроль исполнения контрактов). Такая форма организации контрольной деятельности с большей степенью вероятности позволяет исключить коррупционную составляющую, поскольку дает возможность анализировать действия заказчика от самого начала закупочного процесса и до исполнения контракта.

В рамках исполнения функции по контролю соблюдения требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок Комитетом за 9 месяцев 2016 г. в ходе контрольных мероприятий осуществлена проверка в отношении 1361 закупки на сумму 8638,15 млн. руб., дополнительно в рамках внеплановых контрольных мероприятий проверено 23 закупки на сумму 136,47 млн. руб., из них с нарушениями 18 закупок на сумму 128,78 млн.руб.

Все нарушения, выявленные в ходе контрольных мероприятий, систематизированы и разделены по так называемым группам однородных нарушений. Такая систематизация позволяет определить наиболее вероятные причины допускаемых нарушений, а также обеспечивает возможность адресной разъяснительной работы с заказчиками:

1. Так, к примеру, возьмем нарушения, связанные с размещением ин-

формации о закупках в единой информационной системе. Это – нарушения, связанные с размещением либо несвоевременным размещением информации при планировании закупок, а также при изменении потребности в товарах, работах, услугах при осуществлении закупок у единственного поставщика, отчетов об исполнении контрактов и /или его отдельных этапов.

При этом принципы противодействия коррупции в первую очередь основываются на открытости проведения закупок. Обеспечение гласности, прозрачности, информационной открытости при осуществлении закупок является одним из первоочередных и эффективных методов борьбы с коррупционными проявлениями в этой сфере. При выявлении подобных нарушений Комитетом не только принимались меры по привлечению к административной ответственности должностных лиц, допустивших их, но и проводилась разъяснительная работа, направленная на профилактику подобных нарушений и, как следствие, повышение ответственности должностных лиц Заказчиков.

2. Другими, типичными нарушениями являются нарушения, допущенные при проведении процедур закупок;

- утверждение документации с нарушением требований законодательства о контрактной системе, в частности установление требований к закупке, не предусмотренных законодательством, некорректное описание объектов закупки,

- нарушения, допускаемые комиссиями при отборе участников закупки (необоснованный допуск) и при выборе победителя.

Во всех случаях большое внимание уделяется причинам, по которым допускаются нарушения. Это, во-первых, нарушения обусловленные трудностями правоприменения, во-вторых – нарушения, связанные с недостатками квалификации должностных лиц заказчика, – таких нарушений, к сожалению, по-прежнему выявляется значительное количество. Подобные нарушения, безусловно, должны пресекаться, поскольку негативно отражаются на общих показателях прозрачности и эффективности государственных закупок, но их, безусловно, необходимо ограничивать от нарушений коррупционно-обусловленных, в частности от так называемых «заточек» закупочной документации. Яркими примерами таких нарушений, имеющих признаки коррупционной направленности, являются:

- неустановление требований к участникам закупок, когда установление таких требований предусмотрено законодательством о контрактной системе;

- установление не предусмотренных законодательством о контрактной системе требований к участникам закупок;

- установление завышенных требований к товару, начиная с малого: черные графитные карандаши с тиснением золотого цвета; многоразовая шариковая ручка в пластиковом корпусе оранжевого цвета;

- неправомерное использование в ходе исполнения контракта возможности замены товара на иной товар, с так называемыми улучшенными характеристиками, в случаях, когда измененные характеристики улучшен-



ными, по сути, не являются, а замена обусловлена лишь возможностями поставщика;

- превышение объема закупок, осуществляемых у единственного поставщика по пункту 4 части 1 статьи 93 Закона №44-ФЗ. В ряде случаев превышение допустимого объема более чем в 2 раза.

При выявлении подобных нарушений организация контрольной работы в единстве с полномочиями органа по профилактике коррупционных правонарушений позволяет проводить комплексный анализ полученной информации, в том числе исключить аффилированность участников закупки, что немаловажно в разрезе предупреждения коррупции.

Говоря об административной ответственности, применяемой за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, важно учитывать, что любое из таких нарушений потенциально коррупционно-ориентировано. Поэтому составы административных правонарушений в этой сфере формальные. Это означает, что наступление негативных последствий для общественных отношений законодатель связывает уже с самим фактом нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», иных последствий для правильной квалификации не требуется. Важно, чтобы должностные лица Заказчиков это четко понимали. Ответственность по этому блоку правонарушений достаточно высока в связи с высокими коррупциогенными риска-

ми, здесь как раз и работает так называемый антикоррупционный барьер.

Отдельно стоит отметить блок закупок у единственного поставщика. В рамках работы по профилактике коррупционных правонарушений такие закупки должны оставаться под пристальным контролем. Сегодня Государственным контрольным комитетом Республики Карелия ведется разъяснительная работа с Заказчиками, направленная на снижение числа таких закупок. Очевидно, что своевременное, грамотное и эффективное планирование закупочной деятельности может явиться одним из механизмов снижения числа закупок у единственного поставщика и замещения таких закупок закупками с использованием конкурентных процедур.

Говоря о наиболее эффективных инструментах профилактики коррупционных правонарушений в сфере закупок и ближайших перспективах, важно отметить, что:

1. Во-первых, сама по себе эффективно и качественно работающая система контроля имеет важное значение для функционирования контрактной системы, помогая своевременно выявить недостатки, свои и принять меры по их устранению и урегулированию, а также обеспечивать качественную антикоррупционную профилактику.

Постоянное повышение эффективности работы контрольных органов, безусловно, будет являться своего рода стимулирующим фактором для организаций Заказчиков. И в этом смысле предстоящая реформа муниципальных контрольных органов, предполагающая консолидацию контрольных полномочий в едином контрольном

органе субъекта Российской Федерации, являясь залогом обеспечения единства требований и подходов к заказчикам как государственным, так и к муниципальным, будет иметь свои положительные результаты. К сожалению, накопленный опыт работы муниципальных контрольных органов позволяет на сегодняшний день констатировать тот факт, что эта работа не в достаточной мере эффективна.

2. Другим важным инструментом предотвращения коррупционных и иных злоупотреблений в сфере закупок является, безусловно, централизация закупочной деятельности.

Говоря о дальнейшей реализации концепции поэтапного перехода Республики Карелия к полной централизации закупок, важно отметить, что результаты контрольных мероприятий, проведенных Комитетом в 2015–2016 годах, показывают высокое качество осуществления закупочных процедур уполномоченным органом. Учитывая такие показатели, хочется выразить уверенность в том, что дальнейшая работа по укреплению централизации в сфере закупок в Республике Карелия позволит не только свести к минимуму значительную часть досадных нарушений, допускаемых заказчиками, но и серьезно повысить общие показатели прозрачности и, как следствие, эффективности и коррупционной чистоты государственных закупок.

3. Кроме того, важное значение имеет также и работа, направленная на выработку механизмов, обеспечивающих чистоту и прозрачность наиболее значимых для Республики Карелия и крупных, с точки зрения бюджетных расходов закупок, а соответственно и

снижение коррупционных рисков при осуществлении таких закупок.

4. Важная роль в профилактике коррупционных проявлений в целом отведена просветительской работе.

Это не только проведение обучающих семинаров, совещаний, выработка совместных рекомендаций, направленных на предотвращение наиболее часто встречающихся нарушений законодательства о контрактной системе, и, как следствие, повышение уровня информированности и компетентности Заказчиков. Немаловажно обратить внимание на профилактику коррупционных проявлений посредством внедрения образовательного компонента, направленного на формирование антикоррупционных установок, антикоррупционного мышления.

Здесь можно говорить о необходимости внедрения таких установок как среди узко целевой аудитории, – скажем, в рамках программ повышения квалификации, в частности среди работников сферы государственных закупок, так и среди молодежи, т.е. на ранней стадии личностного развития. Вопрос этот чуть шире, нежели задачи противодействия коррупции в системе закупок, однако в рамках совершенствования механизмов противодействия коррупции этому вопросу уделяется особое внимание, поскольку формирование правильных установок, в том числе посредством просветительской работы уже на стадии формирования личности, является мощным инструментом профилактики и залогом дальнейшей модели антикоррупционного поведения в обществе в целом, воспитания культуры нетерпимости к проявлениям коррупции.



Говдиш Мария Наврузовна,
начальник Управления по профилактике
коррупционных и иных правонарушений
Департамента кадровой политики
Губернатора Свердловской области

СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. Статья посвящена вопросу изменения статуса местного самоуправления в рамках проводимой государством антикоррупционной политики. Полноценная реализация мер по противодействию коррупции в органах власти требует выстраивания их вертикали наряду с «самостоятельностью и независимостью» местного самоуправления: имеется необходимость наделения регионов не только функциями контроля в сфере антикоррупционной политики, но и возможностью применения мер юридического воздействия к органам местного самоуправления и их должностным лицам, допустившим коррупционные нарушения.

Ключевые слова: местное самоуправление, антикоррупционная политика, сведения о доходах; лица, замещающие муниципальные должности; контроль за расходами.

Конституцией Российской Федерации 1993 года была закреплена классическая, идеальная модель местного самоуправления, заимствованы принципы из Европейской хартии местного самоуправления 1985 года [1].

Местное самоуправление – это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения опре-

деленной территории по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Суть местного самоуправления заключается в автономности от органов государственной власти, самостоятельности населения в решении местных проблем.

Наряду с этим Российская Федерация и ее субъекты обладают опре-

деленными полномочиями по отношению к местному самоуправлению: определяют общие принципы организации местного самоуправления, границы муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление, с учетом мнения населения; в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства федеральным законом на отдельных территориях может быть ограничено право граждан на осуществление местного самоуправления [6, с.180]. Кроме того, сама Хартия определяет «подзаконную» природу местного самоуправления, то есть границы самостоятельности местного самоуправления устанавливаются законом государства, что является необходимым для сохранения суверенитета государства.

Принципы местного самоуправления, заложенные в Хартии, имеют общую формулировку, это позволяет, применяя их, реализовывать различные модели местного самоуправления, имеющие различную степень самостоятельности.

В нашей стране в настоящее время активно обсуждается тема нарушения конституционного принципа самостоятельности и независимости местного самоуправления. Поводом служат, например, «отмена» выборов глав крупных городов, финансовая несамостоятельность большинства муниципальных органов, изменение территориальных границ без проведения референдумов, централизация в сфере закупочной деятельности и др. [7, с.251].

Одним из поводов для обсуждения ограничения самостоятельности

местного самоуправления становится проводимая государством антикоррупционная политика. Сегодня выстраивается централизованная система органов по противодействию коррупции во главе с Администрацией Президента Российской Федерации, включающая контроль региона над органами местного самоуправления в указанной сфере.

Так, вводимые Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [3] меры по противодействию коррупции первоначально предполагали их отдельную самостоятельную реализацию региональными и местными органами. На практике же за регионом закреплена обязанность оказывать органам местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на его территории, методическую помощь, осуществлять мониторинг реализации ими антикоррупционных мер, что подразумевает некоторую форму контроля.

На лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, чьи должности включены в перечень должностей с коррупционными рисками, возложена обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения). Несколько лет сведения предоставлялись в кадровое подразделение органа местного самоуправления, где подлежали анализу, проверке и публикации. Складывалась парадоксальная ситуация, когда главы муниципальных образований, председатели местных дум, по сути, предоставляли сведения сами себе и осуществляли самоконтроль.



Официально контроль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации над органами местного самоуправления по отдельным вопросам противодействия коррупции был установлен Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [4]. Данным законом введена обязанность лиц, представляющих сведения о доходах, подавать также и сведения о расходах по крупным сделкам. За главами регионов закрепили полномочие осуществлять контроль за соответствием расходов доходам, в том числе в отношении лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе и должности муниципальной службы.

Таким образом, на сегодняшний день глава региона осуществляет контроль за расходами в отношении всех лиц, замещающих муниципальные должности в муниципальном образовании на территории региона.

В разных субъектах Российской Федерации по-разному организован контроль за расходами. Это связано с тем, что на федеральном уровне отсутствует регулирование порядка представления сведений о доходах и расходах лицами, замещающими муниципальные должности, проведения проверки, публикации в сети Интернет. В большинстве регионов по-прежнему справки о доходах и расходах представляются в кадровые подразделения органов местного самоуправления, а контроль за расходами инициируется на уровне региона только в случае, если извне (например, от органов прокуратуры или сотрудни-

ков кадрового подразделения органа местного самоуправления) поступит информация о том, что расходы лица не соответствуют его доходам.

В Свердловской области приняты следующие меры по осуществлению эффективного контроля за сведениями о доходах и расходах. Так, областным законом от 20.02.2009 № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» [5] закреплён порядок представления сведений о доходах и расходах лицами, замещающими муниципальные должности, на уровень региона, а именно в Администрацию Губернатора Свердловской области и Администрации управленческих округов Свердловской области, где справки анализируются, выявляются нарушения, и соответствующие сведения публикуются в сети Интернет (а также аналогичный порядок в отношении сообщений лиц, замещающих муниципальные должности, о наличии у них конфликта интересов).

Проблема состоит в том, что регион не имеет никаких мер воздействия на указанных должностных лиц и на органы местного самоуправления. Так, установив нарушения со стороны лица, замещающего муниципальную должность, регион направляет информацию о нарушении в местную думу для решения вопроса о досрочном прекращении полномочий. При этом существует вероятность, что местная дума не примет объективно правильного решения. Правом принимать самостоятельно решение о досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований и депутатов местных дум, в случае допущения ими конфликта интересов или непредставления сведений

о доходах и расходах, регионы не наделены. При этом снижается эффективность проводимого контроля.

Вышеуказанный механизм контроля следует доработать до конца:

- наделив регионы правом проводить проверки по вопросам соблюдения лицами, замещающими муниципальные должности, антикоррупционного законодательства;

- включив в качестве основания для применения мер ответственности к главам муниципальных образований и представительному органу местного самоуправления со стороны субъекта Российской Федерации (статьи 73 и 74 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]) наличие установленного судом нарушения ими антикоррупционного законодательства.

Расширение полномочий руководителей регионов в отношении должностных лиц местного самоуправления в сфере противодействия коррупции не следует рассматривать как нарушение конституционного принципа независимости и самостоятельности местного самоуправления, поскольку данная сфера выходит за рамки вопросов местного значения. Более того, борьба с коррупцией и антикоррупционная политика имеют статус вопроса национальной безопасности, в целях обеспечения которой могут быть в соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации ограничены права и свободы человека и гражданина.

Таким образом, реализуемый централизованный механизм антикоррупционного контроля укладывается в сформированную в Российской Федерации модель местного самоуправления.

Список литературы

1. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 07.09.1998. № 36. ст. 4466.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. ст. 3822.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
4. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Российская газета. № 280. 05.12.2012.
5. Областной закон от 20.02.2009 № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» // Областная газета. № 51-52. 25.02.2009.
6. Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2000. – 800 с.
7. Филина М.А. Независимость местного самоуправления: европейские идеалы и российская действительность // Вестник Бурятского государственного университета. –2011. – №2. – С. 250–254.



Гринев Максим Анатольевич,
заместитель начальника отдела
по профилактике коррупционных
и иных правонарушений главного
управления по вопросам безопасности
Губернатора и Правительства
Хабаровского края, секретарь
комиссии по координации работы
по противодействию коррупции
в Хабаровском крае

О МЕРАХ ПО РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА ТЕРРИТОРИИ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ

Десять лет назад наше государство, ратифицировав Федеральным законом от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, вступило в активную фазу начала реализации мер по противодействию коррупции.

Являясь первым транснациональным соглашением глобального уровня, Конвенция ООН против коррупции предъявляет к странам-участницам жесткие требования по созданию на национальном уровне квалифицированной и действенной системы противодействия коррупционным проявлениям.

Ратификация указанного международного документа положила начало разработке в Российской Федерации комплексной системы меро-

приятий по профилактике и противодействию коррупции, охватывающей как все ветви и уровни власти, так и предполагающей активное участие институтов гражданского общества в реализации данных мероприятий,

Так или иначе, все принимаемые Российской Федерацией в дальнейшем меры по противодействию коррупции, в том числе нормативно-правового характера, явились имплементацией положений Конвенции в российское законодательство.

За истекший десятилетний период в стране, на федеральном уровне, принят и реализуется широкий спектр антикоррупционных мер как организационного, так и нормативно-правового характера: начиная от образования высшего коллегиального антикоррупционного органа стра-

ны – Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, законодательного определения самого понятия «коррупция» и утверждения первого национального антикоррупционного плана, и продолжая постепенным расширением и детализацией перечня ограничений и запретов, препятствующих коррупционным проявлениям, их распространением не только на чиновников различного уровня, но и на лиц, таковыми не являющимися (руководители и работники предприятий и организаций, подведомственных органам государственной власти и местного самоуправления), возложением обязанности по разработке и реализации антикоррупционных мер на предприятия и организации независимо от форм собственности.

Закрепленное в базовом Федеральном законе «О противодействии коррупции», принятом в декабре 2008 года, понятие «противодействие коррупции» состоит из трех основных направлений:

- 1) профилактика коррупции;
- 2) борьба с коррупцией;

3) минимизация или ликвидация последствий коррупционных проявлений.

Причем принятие профилактических мер (первое направление) является наиболее приоритетным.

Как известно, борьба с коррупцией (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений) – это полномочия федеральных структур: правоохранительных органов и прокуратуры.

К ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления относятся только вопросы профилактики коррупции, то есть первого, самого приоритетного направления.

И здесь надо отметить, что если вопросы борьбы с коррупцией достаточно широко освещаются средствами массовой информации («жареные» взятки, иные громкие коррупционные скандалы), то деятельность по профилактике коррупции – та работа, которая проводится региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, – не подпадает под взгляд большинства населения.

Это характерно не только для Хабаровского края (далее также – край), а, на наш взгляд, является первопричиной сформированности общественного мнения о неудовлетворительной работе региональных властей и органов местного самоуправления по данному направлению.

Тем не менее, надо отметить, что и на региональном, и на местном уровне работа по профилактике коррупции проводится. И немалая.

Говоря о Хабаровском крае как об одном из субъектов Российской Федерации, следует отметить, что в определенной степени на «коррупционность» региона оказывает влияние специфика его географического положения: наличие приграничных территорий, значительное сосредоточение природных богатств – леса, природных ископаемых и водных биологических ресурсов. В целом же, тенденции



развития коррупции в крае немногим отличаются от ситуации в других регионах страны. В связи с этим система антикоррупционных мер и ее практическая реализация на территории края в целом аналогичны мерам, реализующимся на территориях других субъектов.

Надо отметить, что за истекший восьмилетний период (с момента принятия базового Федерального закона «О противодействии коррупции») в крае принято более 1000 нормативных правовых актов, регулирующих вопросы соблюдения законодательства о противодействии коррупции – как законодательных, так и иных нормативных правовых актов: Губернатора края, Правительства края, органов местного самоуправления муниципальных образований, которых в крае насчитывается 233. Среди указанного количества можно выделить наиболее значимые.

Так, 30 сентября 2009 г. за № 269 принят Закон Хабаровского края «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае», устанавливающий основные направления реализации антикоррупционной политики в регионе.

Основные положения Федерального закона «О противодействии коррупции» включены как в Устав Хабаровского края, так и в региональные акты, регулирующие правовое положение лиц, замещающих государственные должности (депутатов Законодательной Думы края, уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, членов Правительства

края, руководителей министерств), государственных гражданских служащих края, муниципальных служащих.

Постановлениями Губернатора и Правительства края отрегулированы вопросы представления и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, претендующими на замещение государственных должностей Хабаровского края, должностей государственной гражданской службы края, должностей руководителей краевых государственных учреждений и лиц, замещающих вышеуказанные должности, а также вопросы проверки сведений, представляемых муниципальными служащими края, контроля за расходами лиц, замещающих муниципальные должности (на постоянной и на непостоянной основе), уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных и иных правонарушений, уведомления о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, уведомления о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, вопросы осуществления и совершенствования нормотворческой деятельности органов исполнительной власти края, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Хабаровского края и урегулированию конфликта интересов и другие. Ряд

положений, регулирующих вышеуказанные направления, закреплен в ведомственных нормативных актах органов исполнительной власти края.

Принят Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Хабаровского края, представляющий собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным гражданским служащим органов исполнительной власти Хабаровского края независимо от занимаемой должности. Аналогичные документы утверждены в органах местного самоуправления муниципальных образований края.

Хабаровский край, как и другие субъекты Российской Федерации, в целях решения организационных вопросов и координации деятельности по противодействию коррупции в регионе, пошел по пути образования, по аналогии с президентским Советом по противодействию коррупции, коллегиального совещательного органа под председательством высшего должностного лица – Губернатора края. Такой орган – совет при Губернаторе Хабаровского края по противодействию коррупции (далее – Совет) был образован в августе 2008 года, а в ноябре 2015 года взамен него, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», была образована

комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Хабаровском крае (далее – Комиссия). Такие же совещательные органы были образованы при главах городских округов и муниципальных районов края.

С 2009 года по настоящее время проведено 30 заседаний Совета и Комиссии, рассмотрено более 100 вопросов антикоррупционной проблематики, заслушаны руководители всех органов исполнительной власти и местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края, а некоторые из них – неоднократно. В органах местного самоуправления за этот же период проведено более 800 заседаний коллегиальных органов, рассмотрено около 2000 вопросов.

Вопросы антикоррупционной проблематики регулярно рассматриваются на заседаниях общественных советов, образованных при органах исполнительной власти края и являющихся, по сути, органами внешнего общественного контроля за их деятельностью.

К числу органов и должностных лиц, осуществляющих работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах исполнительной власти и местного самоуправления края, относятся главное управление по вопросам безопасности Губернатора и Правительства края, являющееся органом по профилактике коррупционных и иных правонарушений Хабаровского края и наделенное широким спектром полномочий по реализации данного



направления, главное управление государственной службы Губернатора и Правительства края, кадровые подразделения (должностные лица) органов исполнительной власти и местного самоуправления края, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, должностные лица учреждений, подведомственных органам исполнительной власти и местного самоуправления края, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих органов исполнительной власти (27 комиссий) и органов местного самоуправления края (233 комиссии) и урегулированию конфликта интересов.

Нужно отметить, что основной задачей данных органов является *фактически ежедневное воздействие на сознание служащих* с целью воспрепятствования совершению ими коррупционных проступков.

Немаловажным является вопрос антикоррупционного просвещения населения края. Чиновник, в силу своих должностных обязанностей и знания законодательства, осведомлен о запрете совершения коррупционных проступков и об ответственности за таковые. Вместе с тем, не каждый рядовой гражданин знает, что давая либо предлагая должностным лицам определенное вознаграждение за решение тех или иных вопросов (например, сотруднику ДПС за несоставление протокола, врачу за выдачу больничного и т.п.), он сам становится преступником, наряду с берущим «мзду».

Выстроенная в крае система формирования антикоррупционного ми-

ровозрания у населения условно разделена на 6 уровней:

Первый уровень: органы государственной власти края и подведомственные им учреждения, где организована и проводится профилактическая работа с лицами, замещающими государственные должности края; гражданскими служащими; лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями гражданской службы края; руководителями и работниками подведомственных учреждений.

Следующий, **второй, уровень** – это органы местного самоуправления края и подведомственные им учреждения (сюда входят лица, замещающие выборные должности, муниципальные служащие, руководители и работники подведомственных учреждений).

Третьим уровнем являются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, надзорные органы, судебные органы, где в соответствии с положениями федерального антикоррупционного законодательства и ведомственных нормативных актов организована и проводится работа с государственными служащими, гражданскими служащими федерального звена, военнослужащими, судьями.

Следующим, пожалуй, самым значимым является **четвертый уровень** – система образования, включающий в себя работу как непосредственно с обучающимися, так и с их родителями. Примечательно, что воспитание неприязни к коррупции осуществляется еще в детском сад –

опосредованно, путем формирования знаний о добре и зле, о понятиях «хорошо» и «плохо».

Пятый уровень – предприятия и организации негосударственной сферы, расположенные в пределах края.

Здесь надо отметить, что первоначальная редакция Федерального закона «О противодействии коррупции», состоявшая из 14 статей, содержала, в основном, ограничения и обязанности для чиновников – государственных и муниципальных служащих.

Однако, объективная действительность и специфика коррупционных правоотношений обусловила необходимость распространения антикоррупционных мер не только на чиновников, но и на руководителей и работников организаций, причем – независимо от форм собственности и организационно-правовых форм.

Так, с 1 января 2013 года начала действовать норма, возлагающая на предприятия и организации обязанность принимать меры по противодействию коррупции.

Эти меры могут включать в себя:

- определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- сотрудничество с правоохранительными органами;
- разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- принятие кодекса этики и служебного поведения работников;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

- недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

И, если в отношении учреждений, относящихся к подведомственности органов исполнительной власти и местного самоуправления края, имеется определенный административный ресурс (в том числе подотчетность), то в негосударственном секторе ситуация несколько иная. Связана она с отсутствием возможностей применения директивных методов воздействия на представителей бизнес-сообщества, осуществляющих свою деятельность в регионе, а также невозможностью осуществления контроля за фактической реализацией в негосударственном секторе мер по профилактике коррупционных правонарушений.

Определенную роль играет и бытующий в бизнес-среде стереотип, в соответствии с которым антикоррупционные меры обязательны для реализации лишь чиновниками и компаниями, находящимися в подведомственности государственных органов.

А ведь весьма значительная часть жителей края осуществляет трудовую деятельность именно в негосударственном секторе – как руководителями, так и простыми работниками.

Запустить механизм трансформации положений антикоррупционного законодательства в повседневную деятельность негосударственных предприятий края позволили решения, принятые на первом заседании вновь образованной комиссии по координации работы по противо-



действию коррупции в Хабаровском крае, состоявшемся 25 ноября 2015 г. под председательством главы региона В. И. Шпорта. Тогда был выработан комплекс мероприятий на 2016 год, направленных на повышение мотивации бизнес-сообщества к реализации антикоррупционной политики, к реализации которых подключились министерство экономического развития края, Дальневосточная торгово-промышленная палата, уполномоченный по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае, Дальневосточное объединение промышленников и предпринимателей.

Так, в декабре 2015 года при Дальневосточной торгово-промышленной палате был открыт консультационный пункт по вопросам присоединения субъектов предпринимательства к Антикоррупционной хартии российского бизнеса – своеобразной стратегии противодействия коррупции для предпринимательских кругов. Хартия, представляющая собой определенный свод правил ведения бизнеса, предполагает внедрение в корпоративную политику норм деловой этики, антикоррупционных программ, мониторинг и оценку результатов их реализации, эффективный финансовый контроль, обеспечение принципа публичности антикоррупционных мер, отказ от незаконного получения преимущества и другие меры.

25 февраля 2016 г. в министерстве экономического развития края состоялась церемония подписания Хартии. К соглашению присоединились 13 крупных предприятий и компаний края, а также бизнес-объединения

«Деловая Россия», «Опора России» и Торгово-промышленная палата края. Всего в 2016 году к Хартии присоединились 24 предприятия данной категории, взявшие на себя обязанность реализации антикоррупционной политики.

По результатам проведенного в 2016 году анкетирования около 1000 предпринимателей установлено, что представителями малого и среднего бизнеса предпринимаются меры по реализации антикоррупционной политики путем разработки и реализации планов по предупреждению коррупции, кодексов этики и служебного поведения работников, проведения разъяснительных бесед с работниками.

Надо также отметить, что в целях повышения мотивации предпринимателей к реализации антикоррупционных мер в большинство программ поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, реализующиеся в городских округах и муниципальных районах края, введены дополнительные оценочные показатели, предусматривающие в качестве одного из критериев оценки претендента на получение поддержки реализацию им мероприятий по противодействию коррупции. До конца 2016 года аналогичные критерии будут введены в краевую государственную программу «Развитие малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2013–2020 годы», проект соответствующего постановления Правительства края проходит процедуру оценки регулирующего воздействия и согласования.

И завершающий, **шестой уровень**. Он наиболее объёмен и охватывает работу как с населением, относящимся к предыдущим пяти группам, так и с иными группами.

Здесь можно выделить следующие направления работы:

а) размещение на официальных сайтах органов исполнительной власти и местного самоуправления края, подведомственных им учреждений, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти края сведений о проводимой работе по противодействию коррупции;

б) размещение информации о реализации мер по противодействию коррупции в печатных и электронных средствах массовой информации.

В период 2014–2016 годов в районных, городских, краевых СМИ размещено более 3500 материалов антикоррупционной направленности (освещалась работа коллегиальных совещательных органов по вопросам противодействия коррупции; деятельность правоохранительных органов). Тема противодействия коррупции в отчетном периоде оставалась приоритетной для всех средств массовой информации края. В печатных СМИ традиционно действуют постоянные криминальные рубрики («Происшествия», «Криминал», «Безопасность», «Весы Фемиды», «Человек и закон», «Территория закона», «Закон и порядок», «Человек. Закон. Общество», «Заметки следователя» и другие), в которых выходят материалы о фактах нарушения антикоррупционного законодательства. Электронные СМИ также широко информируют населе-

ние края о коррупционных происшествиях. На телеканалах организованы ежедневные специальные передачи ИТА «Губерния» – «Место происшествия», «ДВТРК» – «Вести. Происшествия». На радиостанции «Восток России» – радиопередача «Буква Закона».

Также в 2014–2016 годах на телевидении (ИТА «Губерния», «Вести-ТВ») в форме интервью с представителями главного управления по вопросам безопасности Губернатора и Правительства края освещались положения государственной программы Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае» (далее также – Программа), в том числе и ее отдельное направление «Профилактика коррупционных правонарушений»;

в) изготовление и распространение полиграфической продукции антикоррупционной направленности (буклеты, плакаты, брошюры, ручки, календари), социальной наружной рекламы;

г) с учетом утверждения федеральной программы по антикоррупционному просвещению, в 4 квартале 2014 года мы в нашу государственную программу «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае» ввели новую форму антикоррупционного просвещения: проведение просветительских мероприятий в филиалах государственного юридического бюро края при оказании гражданам юридической помощи;

д) немалый вклад в реализацию мероприятий по формированию ан-



तिकоррупционного мировоззрения у населения края вносят органы прокуратуры.

На официальном сайте прокуратуры края действует рубрика «Прокурор разъясняет», где, помимо иных разъяснений положений законодательства в различных сферах, периодически затрагиваются вопросы соблюдения антикоррупционного законодательства.

Аналогичные рубрики действуют на официальных сайтах большинства администраций органов местного самоуправления края;

е) в 2014 году мы ввели в практику проведение в органах исполнительной власти и местного самоуправления края проведение «прямых телефонных линий» с гражданами. Всего в 2014–2016 годах проведено 4 таких мероприятия, которые были приурочены к Международному дню борьбы с коррупцией и государственному празднику Российской Федерации – Дню России (9 декабря 2014 года, 11 июня 2015 года, 9 декабря 2015 года, 11 июня 2016 года). Проведение прямой телефонной линии с гражданами также запланировано к проведению 9 декабря 2016 года. В ходе проведения мероприятий от жителей края поступило лишь 2 телефонных звонка по вопросам, связанным с антикоррупционной проблематикой. Кроме того, в органах исполнительной власти и местного самоуправления края обеспечена работа телефонов доверия, в том числе по вопросам противодействия коррупции;

ж) и завершающая форма антикоррупционного просвещения – проведение общественных обсуждений

государственной программы «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае», в том числе её раздела «Профилактика коррупционных правонарушений».

24 апреля 2015 г. проведены общественные обсуждения Программы с населением Хабаровского муниципального района (п. Тополево, аудитория 110 человек). 26 мая 2015 года аналогичное мероприятие проведено для жителей Вяземского и имени Лазо муниципальных районов края (аудитория 80 человек), 19 апреля 2016 – для жителей Ванинского муниципального района (аудитория – 100 человек). В сентябре 2016 года проведены общественные обсуждения Программы в Верхнебуреинском муниципальном районе (аудитория – 110 человек).

В целом тенденции коррупционной зараженности Хабаровского края аналогичны складывающейся ситуации в других регионах страны. Определенное влияние на ситуацию оказывает, как уже отмечено выше, специфика географического положения региона: наличие значительных территорий, в том числе приграничных, сосредоточение природных богатств (лес, биоресурсы, полезные ископаемые).

Приводя некоторые данные уголовно-правовой статистики по краю за период 2008–2015 годов, надо отметить, что к концу 2015 года наметилась тенденция к сокращению общего количества уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности (с 273 до 239), при этом в 2011 году данный показатель являлся самым минимальным и составлял 131

преступление. Тем не менее, по фактам взяточничества количество возбужденных уголовных дел увеличилось почти вдвое (с 83 в 2008 году до 144 – в 2015).

Значительно сокращено количество уголовных дел, возбужденных в отношении сотрудников правоохранительных органов, работников сферы здравоохранения, работников сферы образования (2008 год – 32, 77, 47 соответственно; 2015 год – 4, 9, 4 соответственно).

По сведениям Хабаровского краевого суда, в 2014 году за совершение преступлений коррупционной направленности осуждено 137 лиц, из

них обвинительные приговоры вынесены лишь в отношении 1 лица, замещавшего должность гражданской службы края, и 3 должностных лиц органов местного самоуправления края.

В 2015 году за указанные преступления осуждено 129 лиц (в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, гражданских и муниципальных служащих края, обвинительные приговоры не выносились).

При этом, если в 2015 году число лиц, осужденных за получение взятки, осталось неизменным (16), то число осужденных за дачу взятки

Таблица 1

Некоторые данные уголовно-правовой статистики по Хабаровскому краю

№ п/п	Наименование показателя		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1	Возбуждено уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности		273	304	198	131	178	252	228	239	
2	Из них:	по фактам взяточничества	83	64	71	58	45	66	131	144	
		в отношении	сотрудников правоохранительных органов	32	27	34	16	27	34	11	14
			работников здравоохранения	77	38	43	6	19	16	16	9
			работников образования	47	8	55	16	4	4	6	4
			государственных гражданских служащих края	0	0	1	0	0	0	0	0
			муниципальных служащих и лиц, замещающих выборные должности органов местного самоуправления	0	2	2	6	7	2	6	3
3	Рассмотрено уголовных дел судами		56	70	97	104	83	104	138	152	



возросло с 55 до 74 чел. Данное обстоятельство подтверждает необходимость реализации мер по правовому и антикоррупционному просвещению населения.

Проведенные социологические исследования на территории края с вопросом «Как Вы думаете, существуют ли в Вашем населенном пункте факты, явления коррупции, взяточничества?» (так называемый «индекс» восприятия коррупции населением) показали следующие результаты:

2015 год – 14,2% («да»);

2016 год (1 полугодие) – 9,9% («да»).

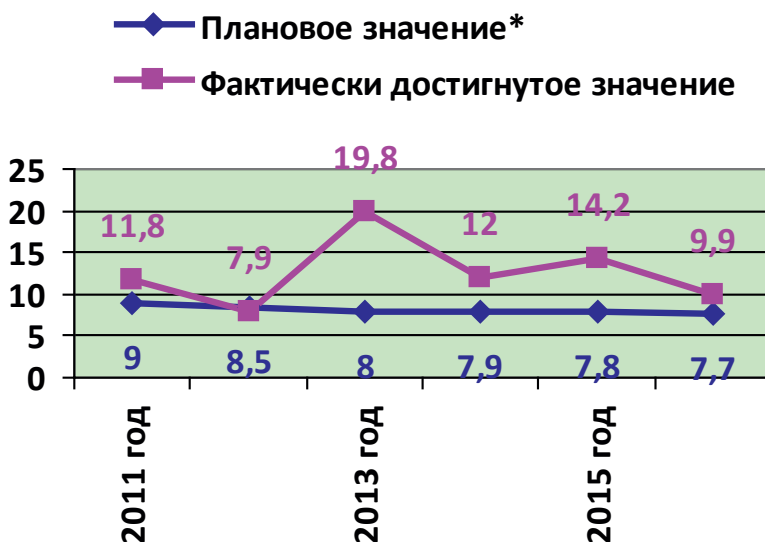
Данные нижеприведенной таблицы свидетельствуют о наличии оче-

видной тенденции к снижению остроты восприятия явления коррупции населением края.

И при этом, не менее очевиден тот факт, что в основном жители не разграничивают понятия об уровнях власти (федеральный, региональный, местный). Для рядового гражданина «взяточники» не разделяются на чиновников из федеральных, региональных структур власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в крае в целом выстроена достаточно эффективная система профилактики коррупции, позволяющая держать, образно говоря, каждого чиновника «под прицелом».

«Индекс» восприятия коррупции населением Хабаровского края



* - значение определено Перечнем основных показателей государственной программы Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае», утвержденной постановлением Правительства края от 31.12.2013 № 482-пр.

Давыдова Екатерина Владимировна,
прокурор организационно-аналитического отдела управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации



МЕХАНИЗМ ВЗЫСКАНИЯ В ДОХОД ГОСУДАРСТВА ОФОРМЛЕННОГО НА ТРЕТЬИХ ЛИЦ ИМУЩЕСТВА, ПОЛУЧЕННОГО В РЕЗУЛЬТАТЕ СОВЕРШЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Органами прокуратуры Российской Федерации значительное внимание уделяется реализации надзорных полномочий при взыскании в доход государства оформленного на третьих лиц имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений.

В ходе прокурорских проверок нередко выявляются факты намеренного ухода чиновников от закрепления за собой имущества, переоформления его на родственников и доверенных лиц с целью избежать возможного в будущем наложения взыскания на такое имущество, приобретенное на незаконные доходы.

Возникающие на практике ситуации можно разделить на две группы:

1) наличие связи с уголовным преследованием коррупционеров и получением в ходе его осуществления определенных сведений, позволяющих предполагать, что то или иное имущество, закрепленное за третьими лицами, могло быть получено в результате совершения коррупционного преступления;

2) отсутствие явной связи приобретенного имущества с коррупционными преступлениями или правонарушениями, а оформление его на третьих лиц (например, дорогостоящих объектов недвижимости, транспортных средств – на престарелых родителей, инвалидов и других лиц, явно не имеющих возможности их приобрести с учетом доходов) в данном случае осуществляется с целью



« Когда факты оформления чиновниками нажитого преступным путем имущества на третьих лиц выявляются в ходе уголовного преследования, применяется конфискация в соответствии со статьями 1041-1043 Уголовного кодекса Российской Федерации »

избежать установленного антикоррупционным законодательством режима декларирования имущества.

В тех случаях, когда факты оформления чиновниками нажитого преступным путем имущества на третьих лиц выявляются в ходе уголовного преследования, применяется конфискация в соответствии со статьями 1041–1043 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

Так, следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Омской области в 2011 году возбуждено уголовное дело по части 6 статьи 290 УК РФ в отношении заместителя министра строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области Т. и по части 5 статьи 291 УК РФ в отношении С.

Из материалов уголовного дела следует, что С., представляющий интересы юридического лица, за совершение незаконных действий передал Т. в качестве взятки автомобиль стоимостью 1,8 млн. рублей. При этом Т. и С. с целью сокрытия данного факта договорились об оформлении автомобиля на родственника Т., не претендовавшего на пользование им, который, в свою очередь, оформил нотариальную доверенность на управление и распоряжение автомобилем на Т.

Приговором Советского районного суда г. Омска Т. и С. признаны виновными в совершении указанных преступлений. Автомобиль, являющийся предметом взятки, конфискован в соответствии со статьей 1041 УК РФ.

При использовании конструкции части 3 статьи 1041 УК РФ имущество подлежит конфискации только в том случае, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий или приобретено на преступные доходы.

В случае, если номинальный собственник мог не осознавать преступное происхождение имущества, но при этом удастся доказать совершение преступления и проследить его связь с приобретаемым имуществом, прокуроры нередко используют гражданско-правовые механизмы для заявления исков, добиваясь обращения такого имущества в доход государства.

Прокурорами подаются иски о возврате указанного имущества в порядке гражданского судопроизводства в соответствии со статьей 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) и статьей 44 Уголов-

но-процессуального кодекса Российской Федерации.

Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Республике Коми в 2015 году в отношении И., являвшейся депутатом Государственного Совета Республики Коми и ректором государственного высшего учебного заведения, возбуждены уголовные дела по признакам преступлений, предусмотренных пунктом «в» части 3 статьи 286, частью 1 статьи 286 УК РФ.

В целях принятия мер по обеспечению возмещения ущерба от преступлений проверено имущественное положение обвиняемой и ее родственников и установлено, что сын обвиняемой С. заключил с коммерческой организацией договор участия в долевом строительстве нежилого помещения стоимостью 13 млн. рублей. При этом С. не имел материальной возможности исполнить обязательства и фактически его не исполнял. За него денежные средства вносились лично его матерью И.

С учетом пункта 2 статьи 170 ГК РФ и пункта 87 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска прокурор республики обратился в суд с иском о признании договора участия недействительным, а фактическим участником долевого строительства – И.

Кроме того, прокурором оспорены действия по передаче жилого поме-

щения от И. ее дочери на основании договора дарения как мнимой сделки, совершенной в период проверок прокуратуры республики и УФСБ России по Республике Коми и направленной на уход от последствий в виде обращения взыскания на принадлежащее имущество в доход государства.

На основании ходатайства следователя судом на нежилое помещение наложен арест. Также судом арестована принадлежащая обвиняемой квартира стоимостью более 5 млн. рублей.

В Краснодарском крае прокурором одного из районов предъявлен иск в порядке статьи 45 ГПК РФ о признании недействительными договоров купли-продажи земельных участков, расположенных в рекреационной зоне, выделенных постановлением главы администрации под городской парк культуры и отдыха и незаконно предоставленных главой муниципального образования своим родственникам для осуществления индивидуального жилищного строительства. Решением суда искивые требования прокурора удовлетворены в полном объеме (в отношении главы муниципального образования по инициативе прокуратуры района возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 285 УК РФ).

Безусловно, принятию мер прокурорского реагирования в форме подачи искового заявления предшествует тщательное исследование всех обстоятельств приобретения имущества и взаимосвязи его титульного владельца и должностного лица с целью недопущения нарушения прав третьих лиц – добросовестных приобретателей.



При этом факты перепродажи имущества третьим лицам, как правило, не препятствуют принятию судом решений о возвращении его в государственную (муниципальную) собственность.

К примеру, решением районного суда Волгоградской области удовлетворено исковое заявление районной прокуратуры об оспаривании договора купли-продажи земельного участка и возврате его в муниципальную собственность.

Земельный участок предоставлен администрацией муниципального района в аренду Ш. (племянница главы городского поселения). Желая получить землю в собственность по упрощенной процедуре, Ш. оформила право по поддельным документам на построенный на участке склад. После регистрации права собственности на несуществующий объект недвижимости земельный участок предоставлен администрацией в собственность Ш. по заниженной цене. Используя авторитет родственника – главы городского поселения, Ш. получила от архитектора разрешение на демонтаж мнимого склада и справку БТИ об отсутствии объектов недвижимости на указанном земельном участке, на основании которых право собственности на склад прекращено.

По материалам проверки прокуратуры в отношении бывшего главы городского поселения возбуждено уголовное дело по части 4 статьи 159 УК РФ (постановлен обвинительный приговор).

Не препятствует удовлетворению требований прокурора и прекращение уголовных дел.

Прокурором района в Калужской области в суд направлено исковое заявление в интересах муниципального образования о взыскании с П. ущерба, причиненного преступлением.

По указанию П., являвшегося главой администрации муниципального образования, муниципальная квартира была предоставлена по договору найма служебного жилого помещения заместителю главы администрации муниципального образования К., которая не состояла на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении. В дальнейшем квартира исключена из числа специализированных жилых помещений, П. от лица администрации городского поселения с К. заключил договор социального найма жилого помещения. К. указанное жилое помещение приватизировала и продала третьему лицу.

В связи с применением акта об амнистии уголовное дело в отношении П., обвинявшегося в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 286 УК РФ, прекращено.

Решением районного суда и оставленным без изменения определением судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда иски требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Принимаемые органами прокуратуры меры являются эффективным средством борьбы с коррупционными проявлениями служащих, желающих любыми способами избежать ответственности.

Деркач Татьяна Николаевна,
заместитель руководителя
Департамента – начальник отдела
по профилактике коррупционных
и иных правонарушений Департамента
организации управления
и государственной гражданской
службы администрации Губернатора
Новосибирской области и
Правительства Новосибирской области



О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье представляется информация о направлениях взаимодействия органов государственной власти Новосибирской области и администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области с органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области при реализации ими в пределах своих полномочий государственной политики в области противодействия коррупции, выявляются примеры положительной практики, а также указываются пути совершенствования антикоррупционной работы на муниципальном уровне.

Ключевые слова: противодействие коррупции, коррупционные правонарушения, правовая культура, антикоррупционная экспертиза, многофункциональные центры, повышение квалификации.

Совершенствование федерального законодательства в сфере противодействия коррупции, утверждение Национальной стратегии противодействия коррупции [4], утверждение и реализация Нацио-

нальных планов противодействия коррупции, Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы [5], определивших основные направления государственной политики в области проти-



водействия коррупции, способствовали организации на территории региона системной и планомерной работы [10, 17, 18, 19, 20], направленной на реализацию мер по законодательному обеспечению противодействия коррупции, по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению, а также по формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, осуществлению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, развитию институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Антикоррупционная деятельность в Новосибирской области направлена на предупреждение коррупционных проявлений, а также на устранение причин коррупции в обществе, обеспечение реализации норм федеральных актов и представляет собой систему мер правового, организационного, экономического, информационного и кадрового характера, последовательно реализуемых органами государственной власти Новосибирской области, иными государственными органами Новосибирской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области (далее – органы местного самоуправления), организациями.

Особое внимание в регионе уделяется взаимодействию органов госу-

дарственной власти, государственных органов региона и органов местного самоуправления.

В Новосибирской области действует ряд законов, обеспечивающих реализацию норм федерального законодательства о запретах, ограничениях, требованиях и обязанностях, установленных в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы.

Законом Новосибирской области от 11.05.2000 № 95-ОЗ «О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области» [6], закреплены обязывающие нормы: по соблюдению лицами, замещающими государственные должности Новосибирской области, ограничений, запретов и исполнению обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [1], иными федеральными законами; по сообщению указанными лицами в установленном порядке о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также по принятию мер по предотвращению или урегулированию такого конфликта; по представлению указанными лицами в установленном порядке сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Законами Новосибирской области от 01.02.2005 № 265-ОЗ «О государственной гражданской службе Новосибирской области» [7], от 30.10.2007 № 157-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области» [8] осуществлено правовое регулирование вопросов противодействия коррупции на государственной гражданской службе Новосибирской области и муниципальной службе.

В целях реализации в Новосибирской области требований Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [3], принят Закон Новосибирской области от 25.04.2013 № 324-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей их доходам» [9]; постановлением Губернатора Новосибирской области от 29.05.2013 № 136 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» установлено, что контроль за расходами лиц, замещающих муниципальные должности, а также лиц, замещающих должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих су-

пруги (супруга) и несовершеннолетних детей, осуществляет департамент организации управления и государственной гражданской службы администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области, тем самым установлен единый подход применения процедуры осуществления контроля как для лиц, замещающих государственные должности, должности гражданской службы, так и лиц, замещающих муниципальные должности, должности муниципальной службы [13].

Системному подходу в осуществлении правового регулирования как на уровне области, так и в муниципальных образованиях способствует включение норм рекомендательного характера в акты Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области о разработке и принятии муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих исполнение обязанностей, соблюдение ограничений, запретов, установленных федеральным законодательством.

К примеру: 1) пунктом 3 постановления Губернатора Новосибирской области от 03.08.2009 № 333 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Новосибирской области, и государственными гражданскими служащими Новосибирской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [12] органам местного самоуправления рекомендовано до 01.09.2009 определить должности муниципальной службы, при назначении на которые



граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; 2) пунктом 4 постановления Губернатора Новосибирской области от 30.05.2016 № 123 «О сообщении лицами, замещающими отдельные государственные должности Новосибирской области, государственными гражданскими служащими Новосибирской области о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» [16] руководителям органов местного самоуправления рекомендовано разработать и принять муниципальные нормативные правовые акты о порядке сообщения лицами, замещающими муниципальные должности, муниципальными служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Своевременности принятия муниципальных правовых актов способствует работа, осуществляемая отделом по профилактике коррупционных и иных правонарушений департамента организации управления и государственной гражданской службы администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области, выполняющим функции органа Новосибирской области

по профилактике коррупционных и иных правонарушений [14], по подготовке и направлению в органы местного самоуправления информационных писем об изменениях антикоррупционного законодательства и необходимости нормотворческой работы на муниципальном уровне, а также типовых документов. Такие типовые акты размещаются на официальном сайте Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области (<https://www.nso.ru/page/13938>) и направляются в муниципальные образования.

Отдельным направлением в деятельности органов местного самоуправления является проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, а также их проектов. В целях повышения качества подготовки проектов муниципальных нормативных правовых актов по вопросам осуществления их антикоррупционной экспертизы министерством юстиции Новосибирской области организуется проведение семинаров-совещаний при участии представителей областных исполнительных органов, органов местного самоуправления, Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области, прокуратуры Новосибирской области, Арбитражного суда Новосибирской области, судов общей юрисдикции, представителей научного сообщества.

Следует отметить, что самостоятельность и независимость местного самоуправления в реализации мер по противодействию коррупции в пределах установленной компетенции

дают возможность осуществления на территории муниципального образования антикоррупционной работы на должном уровне. Однако в силу существующих кадровых сложностей органам местного самоуправления необходима методическая и консультационная помощь. Поэтому органом Новосибирской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений:

1) для лиц, замещающих муниципальные должности, а также специалистов, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений в органах местного самоуправления, проводятся семинары-совещания (в том числе в формате видеоконференций), целями которых являются: разъяснение требований законодательства, формирование ответственного отношения к соблюдению требований, ограничений и исполнению обязанностей;

2) обеспечивается участие специалистов в выездных обучающих семинарах, которые проводятся в муниципальных районах. В ходе таких мероприятий изучается практика работы органов местного самоуправления конкретных муниципальных образований, выявляются положительные практики, даются рекомендации по совершенствованию работы;

3) осуществляется подготовка методических и аналитических материалов. К примеру, подготовлены методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации полномочий исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;

4) оказывается консультативная помощь в ежедневном режиме путем телефонной связи.

Решение задачи по формированию в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции обеспечивается, в том числе, путем достижения максимальной прозрачности процедур предоставления государственных и муниципальных услуг. В связи с чем одно из определяющих мест в процессе совершенствования государственного управления в целях противодействия коррупции занимает создание многофункциональных центров (далее – МФЦ) для предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг. По состоянию на 31 декабря 2015 года в МФЦ организовано предоставление 354 услуг (82 федеральных, 182 региональных, 90 муниципальных). Необходимость развития данного направления, продиктованная потребностями граждан, нашла свое воплощение в государственной программе Новосибирской области «Повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Новосибирской области на 2015–2020 годы» [11].

В целях снижения количества административных барьеров, препятствующих развитию малого и среднего предпринимательства, в муниципальных образованиях проведена работа по организации информационно-консультационных пунктов по вопросам развития малого и среднего предпринимательства, внедряется процедура оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Для этого министерством эконо-



мического развития Новосибирской области проведен ряд видеоконференций, разработаны методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Повышению ответственности за проведение в муниципальном образовании антикоррупционной работы способствует рассмотрение вопросов о ее организации и осуществлении на заседаниях комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области [15]. Так, только в 2016 году на заседаниях комиссии рассмотрены вопросы об организации работы по противодействию коррупции в органах местного самоуправления Болотнинского и Чановского районов, а также о результатах контроля за использованием муниципального имущества в Коченевском районе. По итогам обсуждения каждого вопроса в решениях комиссии даются рекомендации органам местного самоуправления, протоколы заседаний размещаются на официальном сайте Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области (<https://www.nso.ru/page/13944>) и направляются в органы государственной власти Новосибирской области и в органы местного самоуправления для реализации решений.

Существенный блок вопросов, решаемых органами власти как регионального, так и муниципального

уровней, связан с необходимостью осуществления внутренней диагностики коррупционных рисков и совершенствованием порядка прохождения гражданской и муниципальной службы, в том числе вопросов соблюдения требований антикоррупционного законодательства. В настоящее время ведется работа по разработке карт коррупционных рисков в органах местного самоуправления.

Бесспорно, ключевая роль по профилактике коррупционных и иных правонарушений отводится лицам, ответственным за профилактику коррупционных и иных правонарушений, поэтому особое внимание уделяется их подготовке. В регионе организовано прохождение повышения квалификации (за счет средств областного бюджета Новосибирской области) гражданских и муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по программам, раскрывающим вопросы организации противодействия коррупции и профилактики коррупционных правонарушений. Также вопросы об организации противодействия коррупции включаются отдельными разделами в иные программы повышения квалификации. Результаты обучения представлены в таблицах 1 и 2.

В период 2015-2016 годов прошли обучение вновь избранные главы муниципальных образований, в программы обучения которых были включены вопросы об организации противодействия коррупции в муниципальных образованиях, об установленных запретах, ограничениях и

обязанностях в целях противодействия коррупции для лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих.

В связи с необходимостью исполнения депутатами представительных органов местного самоуправления установленной федеральным законодательством обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в 2016 году особое внимание было уделено консультационной работе при приеме таких сведений.

Использование в деятельности государственных органов Новосибирской области, органов местного самоуправления, прежде всего, профилактических мер, направленных на защиту общества и государства от коррупционных посягательств, стало одним из приоритетных направлений

в осуществлении противодействия коррупции.

В органах местного самоуправления обеспечивается ознакомление лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих с нормативными правовыми актами, устанавливающими обязанности, ограничения и запреты и требования в целях противодействия коррупции, разрабатываются памятки, проводятся разъяснительные беседы.

Во всех муниципальных образованиях проведен мониторинг соблюдения установленного пунктом 5 части 1 статьи 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [2] ограничения нахождения на муниципальной службе в случае близкого родства или свойства с главой муниципального образования,

Таблица 1

Обучено служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по программам антикоррупционной тематики

Период	Всего	гражданских служащих	муниципальных служащих
2015	114	46	68
2016	45	15	30

Таблица 2

Обучено служащих по иным программам, содержащим разделы по вопросам об организации противодействия коррупции

Период	Всего	гражданских служащих	муниципальных служащих
2015	437	292	145
2016	456	225	231



который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. По итогам проведенного мониторинга было выявлено шесть нарушений в органах местного самоуправления поселений, которые впоследствии были устранены.

Одним из самых сложных направлений работы как на региональном, так и на муниципальном уровнях, является обеспечение реализации требований законодательства Российской Федерации об осуществлении антикоррупционной работы в организациях. В администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области 31.05.2016 проведено совещание для лиц, ответственных за противодействие коррупции в государственных учреждениях области, муниципальных учреждениях, разработан ряд типовых актов, рекомендуемых для использования учреждениями, что, безусловно, способствует реализации требований федерального законодательства.

Взаимодействие государственных органов Новосибирской области и органов местного самоуправления по всем вышеуказанным направлениям сопровождается представлением информации о принимаемых

мерах в целях противодействия коррупции в муниципальных образованиях в орган Новосибирской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволяет своевременно осуществлять методическое сопровождение антикоррупционной деятельности (как нормотворческой, так и организационной). Информация, представленная органами местного самоуправления, является составной частью ежегодного доклада о противодействии коррупции в Новосибирской области, подготовка которого осуществляется комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области.

Таким образом, в Новосибирской области созданы механизмы реализации федерального законодательства в сфере противодействия коррупции. Вместе с тем для решения поставленных задач необходима консолидация усилий всех государственных органов, органов местного самоуправления, гражданского общества, предпринимательского сообщества по противодействию коррупции, которые должны найти свое выражение в осуществлении понятных гражданам последовательных и системных мер, направленных на создание условий, препятствующих распространению коррупции, и пресечение коррупционных правонарушений. Органам власти предстоит обеспечить реализацию всех принятых программ и планов, направленных на противодействие коррупции.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 03.07.2016). СПС «Гарант».
2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 30.06.2016). СПС «Гарант».
3. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 03.11.2015). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
4. Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012). СПС «Гарант».
5. Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Закон Новосибирской области от 11.05.2000 № 95-ОЗ «О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Новосибирской области» (ред. от 05.05.2016). СПС «Гарант».
7. Закон Новосибирской области от 01.02.2005 № 265-ОЗ «О государственной гражданской службе Новосибирской области» (ред. от 05.05.2016). СПС «Гарант».
8. Закон Новосибирской области от 30.10.2007 № 157-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области» (ред. от 14.12.2015). СПС «Гарант».
9. Закон Новосибирской области от 25.04.2013 № 324-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей их доходам» (ред. от 03.02.2016). СПС «Гарант».
10. Постановление Правительства Новосибирской области от 01.02.2013 № 39-п «Об утверждении программы «Профилактика коррупции в Новосибирской области на 2013 - 2015 годы». СПС «Гарант».
11. Постановление Правительства Новосибирской области от 09.12.2014 № 477-п «О государственной программе Новосибирской области «Повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Новосибирской области на 2015 - 2020 годы» (ред. от 12.09.2016). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.12.2014.
12. Постановление Губернатора Новосибирской области от 03.08.2009 № 333 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Ново-



сибирской области, и государственными гражданскими служащими Новосибирской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (ред. от 14.12.2015). СПС «Гарант».

13. Постановление Губернатора Новосибирской области от 29.05.2013 № 136 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ред. от 12.02.2016). СПС «Гарант».

14. Постановление Губернатора Новосибирской области от 09.10.2015 № 207 «Об органе Новосибирской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.10.2015.

15. Постановление Губернатора Новосибирской области от 13.10.2015 № 228 «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области» (ред. от 16.06.2016). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.10.2015.

16. Постановление Губернатора Новосибирской области от 30.05.2016 № 123 «О сообщении лицами, замещающими отдельные государственные должности Новосибирской области, государственными гражданскими служащими Новосибирской области о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.05.2016.

17. Постановление Губернатора Новосибирской области от 01.06.2016 № 126 «Об утверждении программы «Противодействие коррупции в Новосибирской области на 2016–2017 годы». СПС «Гарант».

18. Распоряжение Правительства Новосибирской области от 11.06.2010 № 48-рп «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Новосибирской области на 2010–2011 годы». СПС «Гарант».

19. Распоряжение Правительства Новосибирской области от 03.05.2012 № 109-рп «О плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы». СПС «Гарант».

20. Распоряжение Правительства Новосибирской области от 29.07.2014 № 262-рп «О плане противодействия коррупции в Новосибирской области на 2014–2015 годы». СПС «Консультант».



Мазуркевич Надежда Владиславовна,
начальник отдела государственной
и муниципальной службы Аппарата
Губернатора Тюменской области

ОБ ОПЫТЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ КООРДИНАЦИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ПРОФИЛАКТИКИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В Тюменской области в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» полномочия по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Тюменской области **централизованы и возложены** на Аппарат Губернатора Тюменской области.

Таким образом, вот уже целый год (начиная с октября 2015 года) полномочия в указанной сфере, в том числе **в части координации и организации противодействия коррупции в органах местного самоуправления** реализуются на единой методологической основе и одним органом власти.

Исходя из полномочий, определенных Указом Президента, Аппарат губернатора осуществляет работу по координации и организации противодействия коррупции в органах местного самоуправления по следующим основным направлениям:

Во-первых, это нормативно-методическое и правовое обеспечение по вопросам профилактики и противодействия коррупции; **во-вторых**, это, безусловно, анализ деятельности органов местного самоуправления в данной сфере; и **в-третьих**, проведение просветительской работы, основной задачей которой является разъяснение установленных ограничений и обязанностей, ответственности за их не-



сполнение, а также формирование негативного отношения к фактам коррупции. Также, нельзя не сказать о таком направлении работы аппарата губернатора, как **осуществление контроля за расходами** всех без исключения муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности.

Однако я бы хотела более подробно остановиться на опыте Тюменской области по реализации Федерального закона от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Данный федеральный закон внес существенные изменения в базовый закон о противодействии коррупции, а также в иные законодательные акты, и изменил подходы к организации профилактики и противодействия коррупции в органах местного самоуправления, прежде всего - в представительных органах местного самоуправления.

Внесенные изменения **расширили объем обязанностей и запретов** в целях противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих муниципальные должности.

Так, например, обязанность **представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов возложены на всех лиц, замещающих муниципальные должности**, вне зависимости от того, замещают они их на непостоянной или постоянной основе.

Таким образом, количество лиц, на которых стали распространяться антикоррупционные стандарты, возросло даже не в десятки, а в сотни раз.

Для сравнения: в 2015 году, за 2014 отчетный год, сведения о доходах были представлены **всего шестью** лицами, замещающими муниципальные должности **на постоянной основе**, а в 2016 году сведения о доходах представили **3 340** лиц, замещающих муниципальные должности, в том числе **3 082 депутата** представительных органов местного самоуправления (районного, городского и сельского уровней).

Перед нами встала серьезная задача по оказанию методической помощи органам местного самоуправления, в том числе помощи в организации представления сведений о доходах людьми, которые такие сведения не представляли раньше никогда, которая еще и усложнялась отсутствием урегулированных процедурных вопросов.

Федеральный закон № 303-ФЗ, установив для лиц, замещающих муниципальные должности, обязанности в сфере противодействия коррупции и ответственность за их неисполнение, оставил без ответа вопрос о том, кто должен проверять исполнение указанных обязанностей. Кто и в каком порядке будет привлекать к ответственности за нарушение (неисполнение) установленных обязанностей.

Тюменская область – это 160 122 кв. км (без учета автономных округов) и 318 муниципальных образо-

ваний, в каждом из которых существует выстроенная система органов местного самоуправления. И мы понимали, что практика реализации новых подходов в федеральном законодательстве не может быть и не должна быть разной.

В этой связи в Тюменской области на уровне областного правительства **урегулирован ряд вопросов, касающихся исполнения обязанностей в сфере противодействия коррупции лицами, замещающими муниципальные должности** (постановление Правительства Тюменской области от 18.03.2016 № 89-п). Нормативный правовой акт областного уровня определяет единые подходы к исполнению требований федерального законодательства о противодействии коррупции и формирует единую практику на всей территории Тюменской области по реализации этих требований.

Практика нашего региона в этом смысле является уникальной, поскольку в других регионах используются иные подходы.

В соответствии с указанным постановлением Правительства Тюменской области в каждом представительном органе местного самоуправления образованы специальные Комиссии, в которые лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о доходах. В полномочия этих Комиссий входит проверка достоверности и полноты представленных сведений о доходах, а также проверка соблюдения лицами, замещающими муниципальные должности, иных ог-

раничений, запретов, обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (в том числе соблюдения требований об урегулировании конфликта интересов). Порядок проведения проверки также урегулирован указанным постановлением Правительства. Решения Комиссий с выводами об итогах проведенных проверок выносятся на рассмотрение представительных органов для принятия решения о привлечении к ответственности лица, допустившего нарушение, в том числе для решения вопроса о досрочном прекращении полномочий.

В целом, если говорить об итогах проделанной Аппаратом Губернатора Тюменской области и органами местного самоуправления работы по реализации новых подходов федерального законодательства, то, прежде всего, показательным является низкий процент лиц, замещающих муниципальные должности и не представивших сведения о доходах – 0,65 % от общего числа лиц, замещающих муниципальные должности. В абсолютных цифрах это 22 человека.

Специальные Комиссии, образованные в представительных органах, активно работают. В текущем году на основании поступивших представлений органов прокуратуры Комиссиями, образованными в представительных органах муниципальных образований, была проведена 31 проверка достоверности и полноты сведений о доходах, представленных лицами, замещающими муниципальные должности.



Нескородов Борис Николаевич,
доцент кафедры административно-
правовых дисциплин Владимирского
филиала Российской академии
народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте РФ,
кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В статье анализируются проблемы реализации антикоррупционных мер на региональном уровне, в рамках реализации требований Указа Президента РФ от 15.07.2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции». Анализ практики показывает, что в настоящее время работа органов субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений нуждается в дальнейшем совершенствовании, касающихся как организационных, так и правовых аспектов. В статье выделяются факторы, снижающие эффективность работы региональных антикоррупционных органов, и обосновываются предложения по их дезавуированию.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционное управление, полномочия органов по профилактике коррупционных правонарушений, информирование о фактах коррупции, антикоррупционная проверка, проблемы реализации антикоррупционных мер.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [1] в субъектах Российской Федерации в настоящее

время функционируют штатные органы, по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

С начала реализации данного Указа Президента РФ прошло более года. В результате опроса специалистов в

области противодействия коррупционным и иным правонарушениям, анализа и обобщения их ответов и мнений автором вскрыты некоторые проблемные вопросы, касающиеся реализации антикоррупционных мер на региональном уровне.

Установлено, что в разных субъектах Российской Федерации численность и фактический правовой статус данных органов значительно варьируется. Так, например, в Республике Якутия данный орган включает в себя более 10 штатных сотрудников, обеспеченными помещениями со специальным режимом пропуска, всей необходимой оргтехникой, в том числе, персональными компьютерами с соответствующим программным сопровождением [2]. В то время, как во Владимирской области в штат включены всего 5 сотрудника, включая руководителя органа. Размещено подразделение в двух помещениях с минимумом оргтехники [3].

Конечно, в каждом субъекте Российской Федерации данные вопросы решаются Главой администрации самостоятельно, исходя из реальной оперативной обстановки, региональных бюджетных возможностей и прочих факторов, которые известны только ему. Однако, как представляется, данная ситуация создает в регионах определенные риски для манипуляций при исполнении Указа Президента РФ № 364 от 15.07.2015 г. С одной стороны, данный Указ исполнен, о чем можно доложить, а с другой, реальные возможности созданного органа по профилактике коррупции и иных правонарушений могут быть максимально ограничены объективными обстоятельствами.

Анализ ситуации с кадровым обеспечением органов в субъектах Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений также указывает на определенные риски превращения их в «карманные» структуры при высшем должностном лице субъекта федерации. Это определяется тем, что их формирование, подбор кандидатов и назначение их должности, оценка их активности и результативности работы полностью определяется одним человеком, а именно высшим должностным лицом органа исполнительной власти региона.

Если же учесть, что пунктом 19 Указа Президента от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» [4] утвержден ограниченный Перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы РФ и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции, то получается, что ни орган по вопросам противодействия коррупции администрации области, ни должностные лица органов исполнительной власти области, ответственные за противодействие коррупции, при проведении проверки не могут самостоятельно направлять запросы в вышеуказанные организации. В результате, руководителю органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, чтобы подписать запросы нужно неделями ожидать возможность быть при-



нятым Главой субъекта Российской Федерации, поскольку график работы высших должностных лиц чрезвычайно напряженный.

Складывается впечатление, что в субъектах Российской Федерации одной из не декларируемых, латентных задач при формировании в них органов по профилактике коррупции и иных правонарушений было обеспечить такой их правовой статус, который гарантированно бы не позволял им «выйти из под контроля» глав регионов. Практика последних лет борьбы с коррупцией в Российской Федерации, в том числе громкие резонансные дела в отношении некоторых губернаторов и глав муниципальных образований подсказывает, что правовая организация системы антикоррупционных мер на всех уровнях власти не может быть эффективной, если ее реализация зависит от воли какого-то одного лица. Хорошо, если это лицо обладает качествами истинного и бескомпромиссного борца с коррупцией, является высочайшим профессионалом в своем деле и глубоко порядочным человеком. Но если это не в полной мере так, если это лицо само вовлечено в межклановую политическую борьбу, либо является одним из элементов какой-либо коррупционной организации, возможна ли тогда эффективная работа органа по профилактике коррупции и иных правонарушений? Очевидно, что нет.

При обсуждении данных вопросов с различными экспертами по вопросам противодействия коррупции, как правило, оппоненты указывают, что органы по профилактике коррупции и иных правонарушений это не

правоохранительные структуры и им нельзя давать полномочия на подписание запросов в кредитные и иные организации, в налоговые органы РФ и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и т.д.. Представляется, что данный аргумент совершенно не убедителен. Да, действительно, органы по профилактике коррупции и иных правонарушений не являются правоохранительными, но они объективно являются одним из государственных институтов содействующих правоохране. В России уже существуют институты гражданского общества, оказывающие содействие в правоохранительной деятельности государства, например, адвокаты и нотариусы. И их правовой статус позволяет им делать от своего имени и под свою ответственность любые запросы фактически в любые инстанции. Почему же тогда государственному органу по профилактике коррупции и иных правонарушений такое недоверие? Может проблема не в недоверии, а в стремлении не допускать бесконтрольных процессов в органе по профилактике коррупции при осуществлении им антикоррупционных проверок государственных должностных лиц?

Для решения проблемы совершенствования правового статуса органов по профилактике коррупции и иных правонарушений в субъектах Российской Федерации необходимо более четко сформулировать факторы, отрицательно влияющие на эффективность реализации ими своих функций. К ним можно отнести:

- недостаточность полномочий при осуществлении антикоррупцион-

ных проверок полноты и достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, по соблюдению ограничений и запретов, установленных Федеральным законом от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[5];

- полная организационная, функциональная и кадровая зависимость в субъекте федерации от высшего должностного лица органа исполнительной власти региона;

- функциональное ограничение деятельности по профилактике коррупции и иных правонарушений только структурой органа исполнительной власти региона;

- отсутствие юридически закрепленных профессиональных квалификационных требований к руководителю органа по профилактике коррупции и иных правонарушений в субъекте федерации и сотрудникам данного органа, с учетом специфики решаемых ими задач.

Для нейтрализации или устранения данных факторов можно несколько изменить подходы к формированию и кадровому обеспечению деятельности органов по профилактике коррупции и иных правонарушений в субъектах Российской Федерации.

Во-первых, следовало бы предоставить руководителю данного органа в субъекте федерации право на подпись запросов для осуществления антикоррупционных проверок, что не несет в себе никаких рисков в защите прав и законных интересов граждан или проверяемых должностных лиц. Это только повысит оперативность в принятии решений и, соответствен-

но, в работе данных органов при осуществлении ими антикоррупционных проверок.

Для создания условий их большей организационной и функциональной независимости можно изменить их правовой статус следующим образом: кадровое формирование данных антикоррупционных органов должно осуществляться совместно органом представительной власти и главой региона, при периодической отчетности за проделанную работу органом по профилактике коррупции и иных правонарушений перед законодательным органом власти региона (не перед Председателем ЗС региона, а именно перед представительным органом власти). Данное обстоятельство крайне важно, поскольку в представительном органе власти отчет об антикоррупционной деятельности и ее результатах будет проходить в публичном формате, что будет минимизировать риски субъективизации оценки материалов или их конъюнктурного использования.

Орган с подобным правовым статусом уже существует. Это орган внешнего аудита (Счетная палата ЗС субъекта федерации), которая своей деятельностью вносит существенный вклад в реализацию антикоррупционной политики государства. В апреле 2013 году функции и полномочия Счетной палаты в вопросах содействия правоохранительной деятельности были существенно расширены. В п.9 ст.5 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» в качестве одной из задач Счетной палаты указано: «обеспечение в преде-



лах своей компетенции мер по противодействию коррупции» [6].

Если орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений будет иметь такой же независимый правовой статус, то в сферу его профилактической антикоррупционной деятельности может быть включен и представительный орган власти со всей системой государственного обеспечения его деятельности. Сразу же исчезнет проблема, кому, в какую структуру должны будут представлять декларации о доходах депутаты и государственные гражданские служащие, обеспечивающие их деятельность, кто в отношении их будет осуществлять проверочные мероприятия. Улучшится система взаимодействия с правоохранительными органами, а также уровень взаимодействия со Счетной палатой, поскольку по многим вопросам они хоть и разными средствами и подходами, но вынуждены решать общую задачу борьбы с коррупцией.

Квалификационные требования, предъявляемые к кандидатам на службу в органе субъекта федерации по профилактике коррупции и иных правонарушений, необходимо будет дифференцировать по различным аспектам, характеризующим личность кандидата. Так, например, должны быть обязательные требования, относящиеся к здоровью, профессиональному образованию и опыту работы, сопоставимой с функциями органа по профилактике коррупции. Отдельная группа квалификационных требований должна предъявляться к когнитивным свойствам и к волевым качествам претендента. Но особая группа

квалификационных требований должна предъявляться к его морально-нравственным качествам, определяющим доминанту его социальной направленности. Система моральных ценностей кандидата, его отношение к себе, к службе, к другим людям, к материальным и социальным условиям бытия, все это в совокупности должно определять в его системе ценностей доминирование социальной направленности личности (в противовес эгоцентризму, алчности, и стремлению к личному обогащению).

Существенного улучшения качества требует также нормативные правовые акты, определяющие деятельность органов по профилактике коррупции и иных правонарушений в субъекте федерации. Зачастую, имеющиеся неточности в изложении отдельных положений нормативных актов, исключают их однозначное толкование и точное исполнение:

Так, в соответствии с п.п. 2 п. 1 ст. 16 Закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ[5], гражданин «не может быть принят на гражданскую службу в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившего в законную силу», а также «в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости». Проблема в том, что первый указанный случай уже предполагает наличие у гражданина судимости, которая, в соответствии со вторым положением исключает принятие его на службу, в то время как первый допускает возможность его принятия.

Следует также отметить, что справка о наличии (отсутствии) судимости не входит в перечень документов, предъявляемых гражданином при заключении служебного контракта, который установлен п.2 ст. 26 Закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ[5]. Отсутствует она также и в п. 16 Указа Президента РФ от 30.05.2005 № 609[7], определившим перечень документов, приобретаемых к его личному делу. Следовательно, требование к гражданину, оформляющемуся на государственную гражданскую службу, о предоставлении справки об отсутствии судимости, как это делается кадровыми подразделениями учреждений образования при оформлении граждан на работу, не является правомерным, что, в свою очередь, затрудняет исполнение ст. 16 Закона от 22.07.2004 № 79-ФЗ [5].

Нельзя не отметить также факт, что Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[8] не распространяет запреты и ограничения на руководителей государственных (муниципальных) учреждений, хотя они внутренними нормативными актами включены в перечень должностей ежегодно представляющих сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Данный нормативный пробел в правовом статусе указанных лиц, в рамках вышеназванного Закона, позволяет данным субъектам свободно находиться в ситуации, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение ими

должностных обязанностей. На них, в частности, не распространяются запреты об открытии счетов (вкладов) в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации или заниматься иной оплачиваемой деятельностью; обязанности уведомлять об обращениях, в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и многое другое.

Мониторинг деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в субъекте РФ [3] показал, что создание и работа данных комиссий в органах местного самоуправления, особенно в сельских поселениях, носит формальный характер ввиду малой численности администрации и проблем, возникающих в связи с необходимостью включения в состав комиссии представителей научных организаций и образовательных учреждений, деятельность которых связана с государственной службой. Данную проблему, как представляется, можно решить, допустив легальную возможность на основе соглашения образования одной комиссии несколькими муниципальными образованиями в том или ином районе субъекта РФ, с учетом их специфики и особенностей. Правовой основой для этого могут быть положения п/п 33 п.1 ст.15 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящего к вопросам местного значения муниципального района «осуществление мер по противодей-



ствию коррупции в границах муниципального района», и п.4 ст. 15 данного закона, позволяющий органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, заключать соглашения с органом местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», п/п «а», п/п «в» п. 2;

2. Материалы заседания экспертного совета при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции на тему: вопросы реализации антикоррупционных мер на региональном уровне и повышения эффективности деятельности органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов РФ, <http://psmi.ru/archive/139698>

3. Отчет о результатах исследований и мониторинга деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в субъекте РФ от 16.03.2016 г., Б.Н.Нескородов, <http://uvpk.avо.ru/>

4. Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. N 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», п.19, Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70350274/>

5. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст.16, ст.17, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации»; интернет-ресурс: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=146346&rnd=228224.290024472&dst=100012&fld=134#0>

7. Указ Президента РФ от 30.05.2005 N 609 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», п.16, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53747/

8. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ, ст. 7, ст.7.1, ст.8, ст.8.1, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/

9. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», интернет-ресурс: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200824&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7728953697766838#0>

Пискунов Николай Викторович,
начальник Управления
по профилактике коррупционных
и иных правонарушений
Правительства Сахалинской области



О СОСТОЯНИИ РАБОТЫ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ КОРРУПЦИОННЫХ И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Данный доклад подготовлен к научно-практической конференции по актуальным вопросам противодействия коррупции в г.Казани 09.11.2016 года. Он базируется на данных о работе по профилактике коррупционных и иных правонарушений и состоянии законности в сфере противодействия коррупции на территории Сахалинской области за 10 месяцев 2016 года.

В целях обеспечения единой государственной политики в области противодействия коррупции в аппарате Губернатора и Правительства Сахалинской области образовано управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – управление, Аппарат).

Основными задачами управления являются:

- формирование у лиц, замещающих государственные должности Сахалинской области в Правительстве Сахалинской области, государственных гражданских служащих Сахалинской области, муниципальных служащих и граждан, нетерпимости к коррупционному поведению;

- профилактика коррупционных правонарушений в Правительстве Сахалинской области, аппарате Губернатора и Правительства Сахалинской области (далее – Аппарат), органах исполнительной власти Сахалинской области, организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти Сахалинской области;

- осуществление контроля за соблюдением лицами, замещающими



ми государственные должности Сахалинской области в Правительстве Сахалинской области, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, государственными гражданскими служащими Сахалинской области, Аппарата и руководителями органов исполнительной власти Сахалинской области и лицами, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти Сахалинской области, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

- обеспечение соблюдения государственными гражданскими служащими Сахалинской области требований законодательства Российской Федерации о контроле за расходами, а также иных антикоррупционных норм.

По области штатная численность подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений составляет 131 ед., из них: 54 – органы исполнительной власти области, 77 – органы местного самоуправления.

В рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» в регионе сформирована комиссия для координации работы по противодействию коррупции в Сахалинской области (далее – Комиссия), которую возглавляет Губернатор Сахалинской области О.Н. Кожемяко.

В состав Комиссии входят представители органов исполнительной власти Сахалинской области, мест-

ного самоуправления, правоохранительных органов, образовательных учреждений и общественных организаций, работа которых связана с противодействием коррупции.

Деятельность Комиссии осуществляется на плановой основе. План работы Комиссии на очередной год в обязательном порядке согласовывается со всеми членами Комиссии и иными заинтересованными лицами.

В текущем году на заседаниях Комиссии были рассмотрены актуальные вопросы, касающиеся деятельности правоохранительных органов Сахалинской области по выявлению правонарушений и преступлений в сфере противодействия коррупции, о реализации мероприятий по подпрограмме «Противодействие коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области», а также рассмотрены итоги проведения проверок и мониторингов по соблюдению исполнения законодательства о противодействии коррупции в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Сахалинской области.

По результатам рассмотрения вопросов на заседаниях Комиссии органам исполнительной власти и местного самоуправления Сахалинской области, а также правоохранительным органам были поставлены конкретные задачи, направленные на совершенствование работы по профилактике и противодействию коррупции в Сахалинской области в рамках их полномочий. Ряд решений, принятых по итогам заседаний Комиссии, исполнены, часть реализуется в настоящее время в силу их постоянного характера и актуальности.

В Сахалинской области действует подпрограмма «Противодействие коррупции в органах исполнительной власти Сахалинской области» (далее – Подпрограмма)¹.

Исполнителями программных мероприятий являются Аппарат и органы исполнительной власти Сахалинской области, в том числе министерство финансов Сахалинской области, министерство экономического развития Сахалинской области, министерство по регулированию контрактной системы в сфере закупок Сахалинской области, министерство образования Сахалинской области и ряд других ведомств.

Мероприятия Подпрограммы направлены на многократное исполнение и нацелены на профилактику коррупционных проявлений в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления области.

Так, например, в Подпрограмму включены такие мероприятия, как: осуществление контроля за соблюдением органами исполнительной власти Сахалинской области законодательства о государственной гражданской службе и противодействии коррупции; проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Сахалинской области, а также органов исполнительной власти Сахалинской области с целью выявления в них положений, спо-

собствующих проявлению коррупции; государственный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений в отношении получателей бюджетных средств и получателей средств из бюджета в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Сахалинской области; проведение в образовательных учреждениях Сахалинской области просветительских и воспитательных мероприятий по формированию антикоррупционного мировоззрения и повышению уровня правосознания и правовой культуры в сфере противодействия коррупции, информационно-методическое обеспечение антикоррупционной деятельности и прочие.

Кроме того, каждый орган исполнительной власти Сахалинской области и муниципальное образование Сахалинской области самостоятельно разрабатывает и утверждает план противодействию коррупции, который реализуется в течение установленного срока действия.

Указанные планы соответствуют и нацелены на исполнение мероприятий, установленных Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы (далее – Национальный план)².

Во исполнение мероприятий Подпрограммы в 2016 году Управлением проведен социологический Интернет-опрос населения о состоянии коррупции на территории Сахалинской области. Перечень вопросов по указанной тематике был разработан совместно с правоохранительными органами.

¹ Утверждена постановлением Правительства Сахалинской области от 29.12.2012 № 695 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Обеспечение общественного порядка, противодействие преступности и незаконному обороту наркотиков в Сахалинской области на 2013–2020 годы»

² Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147



По результатам обработки данных разрабатываются предложения по повышению эффективности работы в сфере противодействия коррупции.

В целях осуществления контроля соблюдения органами исполнительной власти Сахалинской области законодательства о противодействии коррупции управлением проведены 10 соответствующих проверок.

В 11 муниципальных образованиях Сахалинской области проведён мониторинг деятельности по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Данные мониторинга направляются главам муниципальных образований для использования в работе, а обобщенная информация представляется на рассмотрение Комиссии.

Одним из важнейших направлений работы является прием и анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах).

В 2016 году количество служащих, представивших сведения о доходах, составило 1833, из них: 754 – государственные гражданские служащие, 1079 – муниципальные служащие.

По результатам проведенного анализа сведений о доходах осуществлены проверки достоверности и полноты представленных сведений о доходах в отношении 5 лиц, замещающих государственную должность в Правительстве Сахалинской области, 47 – государственных гражданских служащих Сахалинской области, 48 – муниципальных служащих.

В отношении 68 служащих установлены факты представления недостоверных и (или) неполных сведений

о доходах, из них к 15 применена мера юридической ответственности.

Реализуется комплекс мер по формированию у государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, а также работников подведомственных учреждений и организаций отрицательного отношения к коррупции. В этих целях управлением на постоянной основе осуществляется правовое просвещение служащих. Для государственных гражданских служащих области и муниципальных служащих проводятся обучающие семинары, «круглые столы», в том числе на базе Сахалинского государственного университета, по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений, издаются методические материалы.

Управление в своей повседневной деятельности взаимодействует с правоохранительными органами, территориальными органами федеральных органов государственной власти Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

В прокуратуре Сахалинской области образована межведомственная рабочая группа по вопросам противодействия коррупции, членом которой является первый заместитель Губернатора Сахалинской области – руководитель аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области А.М.Дерновой.

В 2016 году проведено 3 заседания межведомственной рабочей группы по вопросам противодействия коррупции с участием представителей Аппарата в качестве содокладчиков.

В рамках информационного обмена сведениями, необходимыми для

решения возложенных задач, заключено соглашение с прокуратурой Сахалинской области. Взаимодействие с иными правоохранительными органами области осуществляется в соответствии с решением Комиссии.

Несмотря на меры, принимаемые органами исполнительной власти области, местного самоуправления и государственными органами, а также институтами гражданского общества, на территории Сахалинской области совершаются правонарушения коррупционного характера.

Так, по данным Информационного центра УМВД России по Сахалинской области за 9 мес. 2016 года на территории региона зарегистрировано 158 преступлений коррупционной направленности (+0,7% к АППГ).

Из общего количества преступлений коррупционной направленности по ст. 159 УК РФ (мошенничество) зарегистрировано 39 (46) преступлений, по ст. 160 УК РФ (присвоение или растрата) – 8 (19), по ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями) – 15 (8), по ст. 204 УК РФ (коммерческий подкуп) – 1 (0), по ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями) – 24 (29), по ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) – 6 (5), по ст. 290 УК РФ (получение взятки) – 34 (11), по ст. 291 УК РФ (дача взятки) – 23 (36), по ст. 291.1. УК РФ (посредничество во взяточничестве) – 2 (3), по ст. 291.2. УК РФ (мелкое взяточничество) – 6 (0), по ст. 292 УК РФ (служебный подлог) – 0 (1).

В анализируемом периоде текущего года наиболее подверженной коррупционной преступности являлась сфера деятельности органов

государственной власти и местного самоуправления, в которой выявлено 102 преступления, что составляет 64, 5% (45, 8%) от общего количества зарегистрированных коррупционных преступлений.

Судами Сахалинской области за 9 месяцев 2016 года рассмотрено 63 уголовных дела в отношении 70 лиц.

Из числа осужденных 2 – являлись депутатами (Городской Думы г. Южно-Сахалинска, Сахалинской областной Думы), 4 – руководителями и работниками коммерческих организаций, 8 – федеральными государственными служащими, 10 – сотрудниками государственных и муниципальных учреждений, 26 – гражданами, 6 – сотрудниками правоохранительной системы (УФСИН, УМВД).

Анализ проделанной работы показал, что все предусмотренные федеральным и региональным законодательством мероприятия в сфере противодействия коррупции, на территории Сахалинской области выполняются и сохраняют свою актуальность.

В дальнейшем на территории Сахалинской области будет продолжено внедрение государственной политики по противодействию коррупции, в том числе по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах исполнительной власти и местного самоуправления Сахалинской области, исходя из основных направлений мероприятий Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы и складывающейся в регионе криминальной обстановки в обозначенной сфере.



Приятелев Вячеслав Викторович,
начальник Департамента
государственной службы и кадровой
политики Вологодской области



ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ИСПОЛНЕНИЮ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА СОБЛЮДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Эффективность единой государственной политики в сфере противодействия коррупции в значительной степени зависит от того, насколько полно будет реализован принцип единообразия подходов к требованиям, ограничениям и запретам в отношении различных категорий должностных лиц, участвующих в государственном и муниципальном управлении.

Наисложнейшей задачей текущего периода является распространение этих подходов на деятельность должностных лиц местного самоуправления.

В Вологодской области уполномоченным органом по противодействию коррупционным и иным право-

нарушениям определен Департамент государственной службы и кадровой политики Вологодской области. Полномочия Департамента в полном объеме соответствуют типовому положению, утверждённому Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».

В отношении органов местного самоуправления муниципальных образований области, муниципальных организаций Департамент в соответствии с Положением в пределах своих полномочий осуществляет мероприятия по противодей-

ствию коррупции по трём основным направлениям.

Во-первых, Департамент участвует в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, созданных в органах местного самоуправления. Для обеспечения такого участия в 2015 году в областной закон «О регулировании некоторых вопросов муниципальной службы в Вологодской области» включена норма, обязывающая ОМСУ при формировании комиссий включать в их состав представителя областного органа по противодействию коррупционным и иным правонарушениям. Сегодня мы констатируем, что интенсивность проведения заседания комиссий в течение 10 месяцев увеличилась (за 10 месяцев 2016 года представители департамента приняли участие в 36 заседаниях комиссий по соблюдению муниципальными служащими требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (в том числе за первые 6 месяцев 2016 года – 11 заседаний, за последующие 4 месяца – 25).

Во-вторых, Департамент осуществляет методическое обеспечение деятельности кадровых служб (должностных лиц) органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений в системе муниципальной службы. Разрабатываются методические рекомендации, модельные правовые акты, типовые формы документов, памятки для муниципальных служащих. Практически мы взяли на себя в полном объёме обязательства по нормотворчеству. Все методические материалы

размещаются на официальном сайте Департамента государственной службы и кадровой политики области (www.dgs35.ru).

Но самая сложная задача – донести дух и букву антикоррупционного законодательства до должностных лиц местного самоуправления. С этой целью Департамент проводит и совещания, и семинары по вопросам противодействия коррупции для различных категорий работников муниципалитетов, в т.ч. в режиме видеоконференцсвязи. Информация об изменениях в федеральном и областном законодательстве систематически направляется в органы местного самоуправления. Достигнуто соглашение с Ассоциацией муниципальных образований Вологодской области об оказании помощи в информационно-методическом обеспечении деятельности органов местного самоуправления по вопросам антикоррупционной политики. Все информационно-методические материалы размещаются на электронных ресурсах Ассоциации в сети «Интернет», в том числе в социальных сетях «ВКонтакте» и «Фейсбук».

Департаментом организовано дистанционное обучение наших коллег из муниципалитетов посредством использования электронного учебника. Учебник размещен на сайте департамента и доступен для всех служащих, зарегистрированных в личном кабинете. Мы планируем, что обучение по данной дистанционной программе пройдут все главы, заместители глав муниципальных образований, все руководители органов местного самоуправления, должностные лица, ответственные за противодействие



коррупции, все муниципальные служащие, замещающие должности, на которые распространяются ограничения, требования и запреты. Всего более 3000 человек.

Курс обучения включает в себя правовые основы противодействия коррупции, подробное рассмотрение ограничений и запретов для служащих, примеры различных видов конфликта интересов и варианты их предотвращения и разрешения. Курс содержит 23 кейса для закрепления пройденного материала и итоговый тест для проверки знаний слушателей в вопросах противодействия коррупции на выходе.

В области также организована независимая оценка знаний законодательства о противодействии коррупции действующих муниципальных служащих при прохождении ими аттестации через личный кабинет на сайте Департамента.

Также в целях обеспечения знаний антикоррупционного законодательства организовано тестирование граждан, желающих поступить на муниципальную службу.

В целях активизации антикоррупционной работы в муниципальных образованиях 2 раза в год проводится мониторинг организации работы по противодействию коррупции. Источником для оценки является информация, размещенная на официальных сайтах органов местного самоуправления. Поэтому показатели позволяют нам оценить и содержание проводимой работы, и степень её раскрытия и открытости перед населением.

В соответствии с итоговыми показателями формируется интерактив-

ная карта оценки качества организации работы по противодействию коррупции в муниципальных районах и городских округах. Она представляет собой изображение карты Вологодской области в разрезе муниципальных районов и городских округов, каждому из которых присваивается свой цвет в зависимости от уровня качества организации мер по противодействию коррупции в том или ином муниципальном образовании.

По результатам проведенного мониторинга за первое полугодие 2016 года 8 муниципальных районов, а также 2 городских округа показали свою высокую эффективность при организации антикоррупционной работы в органах местного самоуправления. Следует заметить, что муниципальные образования за полугодие улучшили результаты по показателям мониторинга более чем в 3 раза. Это результат концентрации внимания на актуальных задачах. Он подтверждает эффективность используемого механизма открытого публичного мониторинга и обнародования его результатов для населения.

Впервые указанный мониторинг проведен и в 22 городских поселениях Вологодской области. На этом уровне местного самоуправления пока все не так радужно. В 9 городских поселениях организация антикоррупционной работы является недостаточно эффективной, а в 7 органах местного самоуправления уровень организации работы по противодействию коррупции определен крайне низким.

Проблемы, выявленные в ходе взаимодействия с органами местно-

го самоуправления по исполнению мероприятий, направленных на противодействие коррупции, часто связаны с пробелами в правовом регулировании.

Проведение анализа и проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является одним из основных механизмов обеспечения контроля за применением мер юридической ответственности в случае несоблюдения запретов, ограничений и требований. Анализ и проверка сведений, представленных главами муниципальных образований, проводится кадровыми службами или должностными лицами, находящимися в подчинении у глав. В связи с этим, при проведении анализа сведений и при проведении проверки не обеспечивается условие объективности.

Кроме того, в составы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления включены муниципальные служащие этих же муниципальных образований, что в принципе не дает должного эффекта при рассмотрении вопросов в отношении глав муниципальных образований.

В Вологодской области Комиссией по координации работы по предупреждению коррупционных и иных правонарушений эта ситуация обсуждалась и принято решение: в отношении глав муниципальных районов и городских округов вопросы несоблюдения запретов, ограничений и требований, установленных антикоррупционным законодательством, рассматривать в Комиссии по коор-

динации работы по противодействию коррупции, созданной в субъекте Российской Федерации. Вопросы несоблюдения главами муниципальных образований поселенческого уровня запретов, ограничений и требований, установленных антикоррупционным законодательством, выносятся на рассмотрение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, созданную на уровне муниципального района.

Также предлагаем обсудить вопрос о наделении органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъекта Российской Федерации полномочиями по проведению анализа и проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении глав муниципальных образований.

Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы предусмотрено распространение на отдельные категории работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами местного самоуправления, некоторых запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. На сегодняшний день нет понимания, каким организациям будет присвоен статус организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед органами местного самоуправления, каков порядок нормативно-правового регулирования приобретения указанного статуса. Будут ли к рассматриваемым организациям относиться фактически любые организации муниципальной формы собственности



или с долей участия, или только определенной организационно-правовой формы?

Также нет и понимания, кем и как будет определяться список работников, на которых будут распространяться требования федерального законодательства в сфере противодействия коррупции.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации дано поручение провести анализ соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе касающихся получения подарков. В настоящее время в отношении лиц, замещающих должности глав муниципальных образований, сложно отследить надлежащее соблюдение обязанности сообщать о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, т.к. уведомление о получении подарков и подарок остается в муниципальном образовании.

В связи с этим предлагаем обсудить возможность законодательно на федеральном уровне закрепить положение, согласно которому уведомления лиц, замещающих должности глав муниципальных образований, о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями должны направляться высшему должностному лицу субъекта, либо в орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 208 установлена обязанность руководителей федеральных государственных учреждений представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. По аналогии эта норма распространяется и на руководителей муниципальных учреждений. Вместе с тем, не урегулирован порядок поступления и рассмотрения учредителем (работодателем) заявления руководителя муниципального учреждения о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

После определения категории работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами местного самоуправления, на которых будут распространяться запреты, ограничения и требования, установленные в целях противодействия коррупции, возникнет вопрос, на каком уровне (в органе, являющемся учредителем или непосредственно в самой организации или учреждении) необходимо создавать комиссии по рассмотрению требований к должностному поведению.

Решение указанных проблем на законодательном уровне будет способствовать повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления области в сфере противодействия коррупции.

РАЗДЕЛ II. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ



Астанин Виктор Викторович,
заместитель директора по научной
и учебной работе ФБУ «НЦПИ
при Минюсте России», доктор
юридических наук, профессор,
г. Москва

Роговая Анастасия Владимировна,
начальник научно-исследовательской
лаборатории мониторинга
законодательства и правоприменения
ФБУ «НЦПИ при Минюсте России»,
кандидат социологических наук,
г. Москва



ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА НОРМОТВОРЧЕСТВА В ЦЕЛЯХ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. Авторы рассматривают актуальные вопросы обеспечения качества муниципального правотворчества в современной России. На основе экспертного опроса дается оценка организации и правового регулирования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Выявлены основные недостатки качества издаваемых муниципальных нормативных правовых актов, наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, а также основные проблемы в организации работы по проведению правовой



и антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов. Предлагаются первостепенные меры, направленные на оптимизацию муниципального правотворческого процесса и обеспечение его качественного развития. По результатам проведенного исследования выделены пять групп распространенных нормотворческих ошибок в проектах нормативных правовых актов: концептуально-идеологические, компетенционные, содержательные, лингвистические, технико-оформительские. Формулируются основные процессы детерминации недостатков правотворческой деятельности муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, экспертная оценка, муниципальные нормативные правовые акты, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, мониторинг правоприменения.

В условиях динамично развивающихся социально экономических отношений и интенсивного развития законотворческой деятельности на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, в муниципальных образованиях особую актуальность приобретает надлежащее качество принимаемых нормативных правовых актов.

Для оценки состояния нормотворческой деятельности органов местного самоуправления представим структуру и динамику законодательства Российской Федерации.

По данным учетных систем регистра нормативных правовых актов в Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2016 года зарегистрировано нормативных правовых актов – 7 млн. 138 тыс., из них федеральные законы, акты Президента РФ и Правительства РФ – 227 812; ведомственные нормативные правовые акты – 42 145; международные акты – 5 327; нормативные правовые акты субъектов РФ – 1 млн 153 тыс.; муниципальные нормативные правовые акты – 5 млн.

392 тыс.; уставов муниципальных образований – 318 тыс.

Следует отметить, что в известных справочно-правовых системах представлено менее 2/3 нормативных правовых актов от общего числа действующих. При ежегодном приросте муниципальных нормативных правовых актов – около 1 млн., в справочно-правовых системах представлено менее 1/3. Свыше 40 тыс. актов РСФСР и СССР не инкорпорированы в систему российского законодательства, определяющие нормативные коллизии.

Одной из важных правотворческих проблем субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является то обстоятельство, что количество издаваемых в регионах нормативных правовых актов постоянно растет, а их качество часто обоснованно критикуется. Ученые указывают не только на невысокое качество законодательных инициатив, отсутствие ритмичности и стабильности в законотворческой деятельности, дисбаланс в развитии федерального и регионального законодательства, но и

невысокое качество юридической техники, которые в совокупности снижают качество законотворчества в целом [1].

Выявить негативные и позитивные стороны нормативного материала, недостатки правового регулирования позволяет мониторинг экспертного мнения. Конкретно-социологический метод исследования в виде опроса экспертов предполагает опору на оценки правоприменителей относительно состояния подвергаемой мониторингу правоприменения сферы. Сочетание обыденного и профессионального сознания в данном случае приобретает особое значение для получения достоверных выводов. Статистика мнений и оценок создает существенные предпосылки повышения результативности правового регулирования тех или иных общественных отношений, исполняет роль определенного оперативного лакмуса, указывающего на недостатки, которые требуется устранить [2]. Именно независимые экспертные оценки, базирующиеся на их профессиональном, научном и практическом опыте, позволяют рассмотреть объект сверху или со стороны. Вместе с тем, у экспертных оценок существует недостаток, обусловленный тем, что в их основе лежит субъективное мнение [3].

В связи с необходимостью анализа региональных особенностей регулирования процедуры проведения антикоррупционной и правовой экспертиз в различных субъектах РФ в рамках НИР на тему «Разработка методических рекомендаций по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых ак-

тов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» был проведен социологический опрос экспертов – компетентных лиц, квалифицирующих специалистов из числа государственных гражданских служащих субъекта РФ и муниципальных служащих, занятых в области нормотворческой деятельности, имеющих стаж работы в области исследуемой проблемы. В качестве методов социологического опроса была выбрана полужформализованная персональная анкета (для экспертов).

В ходе исследования опрошено 267 экспертов из числа государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в 10 субъектах Российской Федерации (Белгородская область, Брянская область, Воронежская область, Калининградская область, Красноярский край, Нижегородская область, Республика Дагестан, Республика Татарстан, Свердловская область, Хабаровский край).

Результаты конкретно-социологического исследования

По результатам исследования, эксперты *оценили организацию нормотворческой деятельности органов местного самоуправления* в регионе в среднем на 7 баллов. Наиболее низкую оценку дали респонденты из Республики Дагестан, Хабаровского края, наивысшую оценку – респонденты из Брянской области, Белгородской области, Республики Татарстан.

Во всех субъектах РФ сформирована собственная нормативная база, обеспечивающая проведение правовой экспертизы нормативного правового акта правотворческими



органами, установлен перечень актов, подлежащих экспертной оценке, субъектный состав, порядок, инструментарий правовой экспертизы, что представляется крайне актуальным, практически важным и по существу во многом обуславливает степень, формы участия в экспертной деятельности. Антикоррупционная экспертиза во многих субъектах Российской Федерации представляет собой отдельный вид экспертной оценки, наряду с другими видами экспертизы: финансово-экономической, экологической, лингвистической и др. В то же время в отдельных субъектах Российской Федерации в регламентах (правилах) правотворческих органов проведение антикоррупционной экспертизы является неотъемлемым этапом правовой.

Так, на вопрос *«Имеются ли в Вашем муниципальном образовании нормативные правовые акты, регулирующие порядок принятия муниципальных нормативных правовых актов?»* большинство экспертов (83%) указали, что соответствующий вопрос решен (такой акт издан); 12% – его решение планируется; 10% – какие бы то ни было данные о его решении отсутствуют. Например, Постановлением руководителя исполнительного комитета Бугульманского муниципального района Республики Татарстан от 04.09.2012 №1089 утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, назначен ответственный за проведение антикоррупционной экспертизы.

Эксперты дали невысокую оценку качества принятых муниципаль-

ных нормативных правовых актов (по 10-балльной шкале) в городском и сельском поселении – 6 баллов. Чуть выше в муниципальном образовании – 7 баллов, далее в муниципальном районе и городском округе – 8 баллов. Низкая оценка качества принятых муниципальных нормативных правовых актов дается респондентами Республики Дагестан, довольно высокая оценка – Республики Татарстан, Белгородской и Свердловской областях.

Постоянное изменение федерального и регионального законодательства, по мнению экспертов, оказывает существенное влияние на качество муниципальных правовых актов, оперативное внесение необходимых изменений в правовые акты. В подобных условиях возрастает вероятность издания муниципальных правовых актов с нарушением полномочий. Поскольку муниципальная правотворческая политика направлена на совершенствование их нормотворческой деятельности, она должна быть продуманной, четко организованной, нацеленной на решение проблем конкретного муниципального образования, согласованной с правотворческой политикой РФ и субъекта РФ, на территории которого находится данное муниципальное образование.

Качество издаваемых нормативных правовых актов муниципальных образований остается, по мнению экспертов, достаточно низким (по 10-балльной шкале):

в муниципальном образовании – средняя оценка 7 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан,

наивысшая – в Белгородской, Свердловской областях, Республике Татарстан);

в городском и сельском поселении – средняя оценка 5 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан, Воронежской области, наивысшая – в Белгородской области, Республике Татарстан, Хабаровском крае);

в муниципальном районе – средняя оценка 8 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан, наивысшая – в Белгородской, Калининградской области, Республике Татарстан, Хабаровском крае);

в городском округе – средняя оценка 8 баллов (самая низкая оценка в Республике Дагестан, Воронежской области, наивысшая – в Нижегородской, Белгородской, Свердловской области, Республике Татарстан).

К основным причинам низкого качества принятых муниципальных нормативных правовых актов эксперты относят следующие:

- 1) увеличение количества нормативных правовых актов и возникающие в связи с этим нормативные коллизии – 39%;
- 2) слабые юридические кадры – 29%;
- 3) недостаточность бюджетных средств, необходимых для решения организационно-правовых вопросов нормотворческой деятельности – 14%;
- 4) отсутствие четкого разграничения компетенции муниципалитетов разных уровней в области нормотворчества – 11%;

а также:

- 1) отсутствие в городских и сельских поселениях юридических кадров;

- 2) частое изменение федерального законодательства;
- 3) отсутствие согласованной нормотворческой политики на уровне субъекта Российской Федерации;
- 4) перераспределение полномочий в пользу субъекта Российской Федерации от муниципального образования законом субъекта;
- 5) необходимость принятия большого количества нормативных правовых актов органами местного самоуправления для решения вопросов местного значения в «сжатые» сроки;
- 6) недостаточная проработка вопроса разработчиками проекта, списывание у других документов;
- 7) в связи с низким финансированием нормативов содержания органов местного самоуправления возникает ситуация перезагруженности муниципальных служащих;
- 8) спешка в принятии нормативных правовых актов, отсутствие необходимых знаний текущего законодательства;
- 9) многие нормативные правовые акты не применимы для сельского поселения;
- 10) отсутствие бюджетных средств на обучение и повышение квалификации специалистов;
- 11) отсутствие информационно-правовых систем и сети «Интернет» в поселениях.

С учетом высокой нормотворческой активности на региональном уровне, первой проблемой, с которой, как показывает экспертный опрос,



сталкиваются юридические службы правотворческих органов, является недостаточность времени на проведение тщательной, всесторонней оценки проекта нормативного правового акта, с точки зрения правил юридической техники. Второй проблемой проведения качественной правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов являются недостаточная кадровая обеспеченность и уровень квалификации сотрудников юридических служб, особенно на муниципальном уровне.

Так, на вопрос: «Оцените уровень квалификации специалистов, работающих над созданием проектов нормативных правовых актов», ответы экспертов распределились следующим образом: имеют юридический стаж – 38%; не имеют юридического стажа – 22%; имеют практический стаж нормотворческой работы – 36%; не имеют практического стажа нормотворческой работы – 4%.

Как отмечают респонденты, нормативные правовые акты в муниципальном образовании принимаются в основном: представительным органом муниципального образования – 48%; местной администрацией – 33%; главой муниципального образования – 16%. Фактически не принимаются населением муниципального образования или иными органами и должностными лицами местного самоуправления по 1%.

В основном это касается муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих (по значимости): финансовые основы местного самоуправления; жилищное, земельное, градостроительное законодательство;

организационные основы местного самоуправления; экономические основы местного самоуправления; жилищно-коммунальное хозяйство; строительство, благоустройство, ритуальные услуги; социальная сфера; общественный порядок и безопасность; вопросы осуществления предпринимательской деятельности; вопросы осуществления инвестиционной деятельности и иные вопросы, связанные с осуществлением местного самоуправления.

Необходимость установления процедур правовой экспертизы в отношении всех проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации отмечают – 34% опрошенных, в отношении проектов нормативных правовых актов муниципальных образований – 26%; антикоррупционной экспертизы – в отношении всех муниципальных нормативных правовых актов, а не только Уставов муниципальных образований – 27%. При этом на формальный характер таких процедур указало 5% опрошенных респондентов.

В качестве наиболее часто встречающихся коррупциогенных факторов, выявленных при правовой оценке нормативно-правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, эксперты выделяют следующие:

- принятие нормативных правовых актов за пределами компетенции;
- широта дискреционных полномочий;
- выборочное изменение объема прав;
- необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность

необоснованного применения исключений из общих правил;

- определение компетенции по формуле «вправе», «может», использование в нормативных правовых актах таких формулировок, как «данные выплаты могут предоставляться и другим категориям граждан»;

- юридико-лингвистическая неопределенность в формулировках, дающая неограниченное право выбора: например, слово «иные» и т.д.;

В качестве типичных недостатков нормотворчества, выраженных в правоприменительной практике, отмечаются: нарушение режима прозрачности информации; необоснованное завышение смет, отсутствие госструктур, согласовывающих качество технической документации при размещении заказа; нецелевое использование бюджетных средств; установление незаконных ограничений, «препонов» предпринимательской деятельности, отсутствие четких правил.

Основные проблемы в организации работы по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов видятся экспертами в следующих положениях (приведены ответы респондентов):

- большой объем нормативных правовых актов и изменений к ним и, как следствие, снижение возможностей для детальной экспертизы правовых актов;

- загруженность юриста муниципального образования ненормативной работой, что не позволяет достаточно времени уделить необходимости проведения экспертизы, «сжатые» сроки нормотворческих задач;

- отсутствие уполномоченного органа, проводящего правовую и антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов (за исключением Уставов, изменений в Уставы – данные задачи отнесены к полномочиям территориальных управлений Минюста России);

- нехватка или отсутствие квалифицированных кадров в юридических службах;

- отсутствие достаточного взаимодействия правовых служб муниципального образования с правовыми службами субъекта Российской Федерации, органами прокуратуры, экспертами и, как следствие, разные оценки коррупционности / отсутствия коррупционности;

- без материального стимулирования квалифицированные специалисты не будут качественно проводить антикоррупционную экспертизу;

- должное отношение разработчика нормативных правовых актов к порядку разработки и направления нормативных правовых актов на экспертизу;

- отсутствие модельных правовых актов по основополагающим вопросам;

- коллизии правовых норм федерального и регионального законодательства, противоречивая судебная практика;

- методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов содержит перечень коррупционных факторов, но не включает в себя рекомендации, при этом обнаруживается тонкая грань между коррупционными факторами (отсутствуют четкие различия);



- экспертиза не носит обязательный характер, а «внутренняя» экспертиза не может быть объективной. Экспертизу проводит разработчик проектов нормативных правовых актов, что придает ей формальный характер;

- отсутствие четких критериев определения нормативных правовых актов;

- отсутствует ответственность (спрос) за качество нормативных правовых актов;

- прокуратура не проводит экспертизу всех направленных в прокуратуру проектов нормативных правовых актов (например, как отмечает эксперт из Хабаровского края, заключения были даны в 2015 году на 0 проектов, в 2016 – на 2 проекта);

- размещение на сайте неполного текста проекта правового акта, отсутствие информации о дате размещения проекта на сайте.

В свою очередь, по мнению экспертов, *правовую экспертизу муниципальных нормативных правовых актов должны проводить:* эксперты – 39%; органы прокуратуры – 38%; должностные лица, участвующие в их разработке – 23%.

Анализ практики территориальных органов Минюста России показывает, что необходима дальнейшая работа по совершенствованию методического обеспечения данного вида экспертной деятельности, особенно на региональном и муниципальном уровнях.

Основные меры совершенствования муниципального правотворческого процесса, по мнению экспертов, видятся в:

- организации повышения квалификации субъектов, уполномоченных на проведение экспертиз;

- разработке унифицированных проектов актов, направлении в адрес муниципалитетов модельных нормативных правовых актов по наиболее сложным для регулирования сферам;

- разработке методических рекомендаций по вопросам нормотворческой деятельности;

- оказании юридической помощи в принятии нормативных правовых актов;

- усиленном контроле проверки проектов нормативных правовых актов перед их принятием;

- обеспечении взаимодействия с органами прокуратуры;

- изучении опыта регионов, обмене опытом, обобщении имеющегося положительного опыта и его внедрении в организацию нормотворческого процесса в муниципальном образовании;

- проведении правовой экспертизы органами прокуратуры, можно в части отдельно взятых направлений;

- правовом мониторинге изменений законодательства, вынесении проектов нормативных правовых актов на общественные обсуждения;

- соблюдении принципа изучения социальных интересов с учетом общественной поддержки нормативных правовых актов;

- систематизации правотворческого процесса, согласованности принципов подготовки нормативных правовых актов;

- поощрении профессионализма в деятельности муниципальных слу-

жащих, материальном (нематериальном) стимулировании их;

- оснащении правовыми системами сельских поселений.

Так, к оспоримым примерам положений муниципальных нормативных правовых актов следует отнести межрегиональное заимствование технологий нормотворчества в сфере, определяющей проведение аукциона на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, на объектах недвижимости находящихся в муниципальной собственности (Республика Татарстан, Московская область):

«п. 3 Заинтересованные лица самостоятельно отслеживают возможные изменения, внесенные в извещение и в документацию об аукционе, размещённые на официальном сайте. Организатор аукциона не несет ответственности в случае, если заинтересованное лицо не ознакомилось с изменениями, внесенными в извещение и документацию об аукционе;

п. 4. Заявитель, подавший заявку на участие в аукционе, не вправе изменить ее».

Данный пример содержит коррупциогенный фактор – «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

В социально и экономически развитых муниципальных образованиях, которые учреждают автономные некоммерческие организации (АНО) в целях консолидации и субсидирования бюджета развития муниципальных образований и инфраструктурных проектов, проявляется технология латентной коррупциоген-

ности в сфере муниципального правотворчества:

1. Допускается коррупциогенный фактор принятия правового акта за пределами компетенции, например: «Постановление исполкома муниципального образования N «Об участии представителей муниципального образования N в органах управления АНО». Данное решение факультативно вступает в противоречие со ст. 35 ФЗ-131, в соответствии с которой прерогатива определения участия отнесена к компетенции представительного органа муниципального образования.

2. Устанавливается режим правоотношений, создающий основу для вторжения в компетенцию органов управления АНО – их полномочия оказываются делегированы органам управления муниципальным образованием (в том числе через систему наблюдательных советов, общественных советников мэров, совмещение трудовой занятости муниципальных служащих).

3. В акты правового регулирования деятельности АНО (сфера закупок, субсидий) проникают коррупциогенные факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения и применение исключения из общих правил.

Таким образом, результаты экспертного опроса позволили выявить существенную роль и значение муниципального нормотворчества, наиболее существенные и сложные аспекты нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, типичные ошибки.

Постоянное изменение федерального и регионального законодатель-



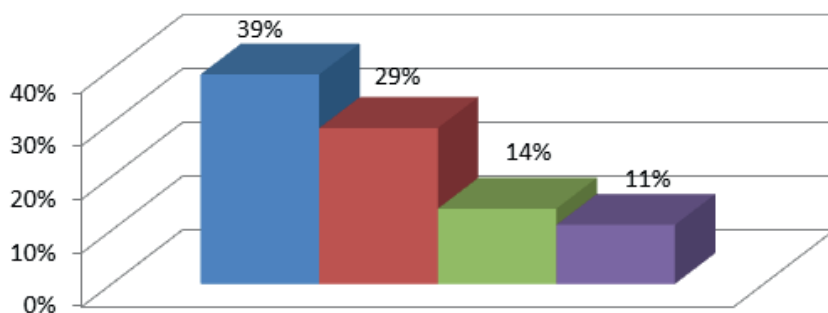
ства, по мнению экспертов, оказывает существенное влияние на качество муниципальных правовых актов, оперативное внесение необходимых изменений в правовые акты. В подобных условиях возрастает вероятность издания муниципальных правовых актов с нарушением полномочий. Поскольку муниципальная правотворческая политика направлена на совершенствование их нормотворческой деятельности, должна быть продуманной, четко организованной, нацеленной на решение проблем конкретного муниципального образования, согласованной с правотворческой политикой Российской Федерации и ее субъекта, на территории которого находится данное муниципальное образование.

Одной из причин некачественного нормотворчества органов мест-

ного самоуправления, как отмечают эксперты, является огромный поток муниципальных актов, высокая загруженность специалистов, а также низкий уровень профессионализма, осуществляющих правовое обеспечение деятельности муниципальных образований, или отсутствие юридических кадров, особенно в сельских поселениях.

Ошибки, допускаемые в процессе подготовки нормативного правового акта, носят разноплановый характер, касаясь содержания, формы, языка, структуры проекта и т. д.

Нормотворческие ошибки в общем плане предстают как неточность, неправильность либо ложность правовой нормы, которые влекут неблагоприятные социальные и правовые последствия [4].



- увеличение количества нормативных правовых актов и возникающие в связи с этим нормативные коллизии
- слабые юридические кадры
- недостаточность бюджетных средств, необходимых для решения организационно-правовых вопросов нормотворческой деятельности
- отсутствие четкого разграничения компетенции муниципалитетов разных уровней в области нормотворчества

Основные причины низкого качества принятых муниципальных нормативных правовых актов, по мнению экспертов, в %

Проведенное нами исследование позволяет во многообразии допускаемых нормотворческих ошибок обобщить в пять больших групп: концептуально-идеологические, компетенционные, содержательные, лингвистические, технико-формальные. Назовем в каждой из этих групп наиболее распространенные ошибки, – те, которые чаще других встречаются в проектах нормативных правовых актов.

Концептуально-идеологические ошибки (ошибки концептуального плана):

- несогласованность проекта с принятыми нормами и тенденциями правовой политики развития российского законодательства, а также с утвержденными концепциями и основными направлениями развития регулируемой сферы;

По мнению экспертов, этому способствуют недостаточность унификации и кодификации федерального и регионального законодательства, отсутствие согласованности нормотворческой политики на уровне субъекта РФ, взаимодействия правовых служб муниципальных образований с правовыми службами субъекта. В результате большого объема муниципальных правовых актов и как следствие снижения возможностей для их детальной экспертизы, увеличения сроков принятия муниципальных нормативных правовых актов возникают нормативные коллизии, юридико-лингвистическая неопределенность, отсюда формальный характер принятия документов (несоблюдение сроков, требований, предъявленных

к порядку оформления документов), чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

- преждевременность издания (отсутствие необходимых экономических, социальных, правовых и иных условий);

Эксперты указывают на спешку в принятии муниципальных нормативных правовых актов, неопределенность условий для принятия решений, широкие пределы усмотрения, обременительные требования.

- неверное установление круга субъектов, которым адресуется нормативный правовой акт;

- ложно поняты правовые интересы и неверно поставленные правовые цели;

- неверное определение предмета правового регулирования, его разнородность;

- неверное установление хронологических параметров действия нормативного правового акта и отдельных его норм;

- неверно избраны методы (способы) правового регулирования;

- несоответствие вида нормативного правового акта предмету правового регулирования;

- отсутствие четких критериев определения нормативно правового акта.

Зачастую не представляется возможным определить точную дату вступления в силу муниципального акта или момент принятия (издания) акта в силу отсутствия урегулирования данных вопросов нормами муниципальных актов.

Разновидностью ошибки такого рода является заведомая правовая



пассивность нормативных актов ввиду отсутствия механизма реализации их норм или попросту их неэффективность.

Ошибки компетенции (в полномочиях по принятию (изданию) нормативного правового акта):

- завышение уровня правового регулирования (включение в проект нормативного правового акта норм, которые могут быть приняты только актом высшей юридической силы);

- занижение нормотворческой компетенции (принятие правовых норм входит в компетенцию других нижестоящих органов и должностных лиц);

- «присвоение» нормотворческой компетенции других субъектов правообразования (других федеральных органов исполнительной власти, судебных органов и т. д.);

По мнению экспертов, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, наличие бланкетных и отсылочных норм приводят к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственных органов. Наличие положений актов, устанавливающих широкие пределы полномочий правоприменителя, приводят к принятию актов вне компетенции.

Наиболее часто эксперты отмечают выборочное изменение объема прав, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или местного самоуправления, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции органа государственной власти и ор-

ганов местного самоуправления, в частности превышение должностных полномочий органами местного самоуправления. Эксперты отмечают закрепление широких полномочий в отношении отдельных органов местного самоуправления.

- установление невыполнимых требований в нормативном правовом акте;

- отсутствие согласования проекта с соответствующими органами или должностными лицами;

Как отмечают эксперты, отсутствуют согласованность в действиях органов власти и местного самоуправления при принятии правовых актов, ответственность (спрос) за качество муниципальных правовых актов; даже после согласования с прокуратурой проекты нормативных правовых актов содержат признаки коррупционных факторов.

- отсутствие административных процедур;

- отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Не меньшее значение имеют наличие *содержательных ошибок* (ошибки смысла и содержания нормативных правовых предписаний и других составных частей текста):

- несоответствие законопроекта Конституции РФ и федеральному законодательству;

Это связано, по мнению экспертов, во многом с достаточно частыми изменениями и дополнениями в федеральное и региональное законодательство, коллизиями правовых норм федерального и регионального законодательства, противоречивой судебной практикой.

Отсутствует система требований к подготавливаемым (принимаемым) актам, установленных на федеральном уровне.

- конкуренция проектируемых норм с ранее изданными нормативными правовыми актами по данному предмету регулирования, обладающими аналогичной юридической силой;

Эксперты отмечают недостаточную проработку вопроса разработчиками проекта, списывание у других документов.

- неполнота нормативных предписаний проекта, в результате которой остаются правовые пробелы, восполнить которые был призван данный проект;

- неопределенность компетенции, а также объема прав и обязанностей, отсутствие детализации процедур деятельности;

Эксперты указывают на неопределенность обязанностей должностных лиц, определение компетенции по формуле «вправе», «может» (например, «комиссия вправе признать»), выборочное изменение объема прав (например, «при выявлении недостатков и допущений»).

- нарушение логического построения проекта, непоследовательность и незавершенность изложения нормативного материала (наличие внутренних противоречий между его разделами, главами, частями, статьями и пунктами);

- наличие большого числа бланкетных и отсылочных норм, затрудняющих целостное восприятие предмета, целей и способов правового регулирования;

- нормативные излишества (излишняя детализация и конкретизация нормативного правового регулирования, установление многочисленных неоправданных правил, необоснованное сужение правового усмотрения субъектов правоприменения);

- избирательность норм проекта нормативного правового акта в пользу одних органов и подразделений («правовые предпочтения»);

- абстрактность и неопределенность нормативных правовых предписаний.

Эксперты отмечают неопределенность в формулировках, дающую неограниченное право выбора (например, слово «иные» и т.д.), использование в нормативных правовых актах таких формулировок как «данные выплаты могут предоставляться и другим категориям граждан».

- наличие нормативных положений, способствующих коррупционным проявлениям;

Как указывают эксперты, муниципальными правовыми актами установлены положения, содержащие неопределенные требования, создавая тем самым условия для проявления коррупции.

При этом эксперты оценили необходимость проведения правовой и антикоррупционной экспертизы в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов следующим образом:

- 1) процедура правовой экспертизы необходима в отношении всех проектов нормативных правовых актов субъектов РФ – 34%;



- 2) процедура антикоррупционной экспертизы необходима в отношении всех муниципальных нормативных правовых актов, а не только Уставов муниципальных образований – 27%;
- 3) процедура правовой экспертизы необходима в отношении проектов нормативных правовых актов муниципальных образований – 26%;
- 4) процедура правовой экспертизы необходима только в части нормативных правовых актов – 5% (в области градостроительства, земельного, жилищного, финансирования, социальной сферы экономики, полномочий, административного регламента, муниципальной службы; коррупционных правоотношений и в отраслях, где они могут возникнуть).

Как отмечают эксперты, правовая и антикоррупционная экспертизы в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов проводятся, но имеются недостатки в результате частого изменения федерального законодательства; несовершенства методики проведения, отсутствия специального обучения по правовой экспертизе, разного субъективного восприятия, сроков проведения экспертизы), в большинстве случаев данные процедуры носят формальный характер.

- неполнота перечня нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, а также изменению в связи с принятием проекта;

Это обусловлено, по мнению экспертов, отсутствием системы мониторинга правоприменения (когда нормативные правовые акты должны быть отменены, или в них должны быть внесены определенные изменения и дополнения в связи с принятием данного акта).

Эксперты часто отмечают допускаемые *лингвистические ошибки* (погрешности стиля и языка нормативных правовых предписаний), к которым относят:

- смешение стилей языка в тексте проекта (использование наряду с официально-деловым публицистического, научного и т. д.);
- применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты;
- отступления от унифицированных схем-шаблонов, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и конкретных юридических конструкций;
- использование конструкций, не выражающих государственную волю в явном виде (вместо конструкции «субъект обязан», «субъект должен» используются такие, как «субъект делает», «субъект выполняет»);
- использование словосочетаний, правовое содержание которых не определено (например, «повышенное внимание»);
- неправильное употребление синонимов (часто не делается, например, различий между «*договором*» и «*контрактом*»);
- отождествление паронимов (близких по звучанию родственных

слов (во многих случаях разработчики путают, например, глаголы «представить» и «предоставить»);

- неоправданное употребление профессиональной жаргонной лексики («оперсостав», «сыскные подразделения», «беспредел», «слежка», «отмывание денег»);

- неправильное наименование органов государственной власти;

- употребление предлогов (особенно «по», «о», «об», «в», «на»), а также наименований числительных, нарушение правил их сложения;

- неудачное использование наречий и книжной лексики («прогнозирует» – «предваряет», «испрашивать» – «запрашивать», «увязывать» – «связывать»);

- использование однокоренных слов, приводящих к тавтологии («Следует отметить следующие особенности документов»);

- употребление оборотов, содержащих лишние слова, – многословия («совместное сотрудничество», «временная отсрочка», «июль месяц» и т. д.).

Много погрешностей допускается при использовании понятийного ряда. К числу таких распространенных недостатков относятся:

- произвольное использование юридических понятий и терминов;

- неконкретность, избыточность понятий и суждений;

- несоответствие определений одного и того же понятия в предлагаемом проекте и ранее изданных нормативных правовых актах, по этому же предмету;

- использование устаревших понятий, а также не утвердившихся как

в юридической науке, так и на практике терминов, либо использование устоявшихся терминов в новом значении;

- отсутствие понятийной согласованности: между понятиями различных отраслей законодательства; между понятиями законодательства и общераспространенными (социальными) понятиями;

- наличие понятий без дефинитивной расшифровки (в том числе в подзаконных актах), их дублирование, двусмысленность и неточность;

- отсутствие дифференцированного подхода к используемым понятиям (например, «сокрытый доход», «заниженный доход», «сокрытый объект налогообложения», «неучтенный объект налогообложения»);

- использование алогизмов, перескакивание смысла;

- применение оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа «разумный», «добросовестно», «качественно», «полезный».

Технико-оформительские ошибки (в оформлении проекта нормативного правового акта):

- неправильность указания реквизитов;

- неверное оформление сносок и примечаний, их применение;

- отсутствие или неправильное указание источников официального опубликования нормативных правовых актов, на которые делается ссылка в проекте;

- отсутствие в нормативных правовых актах срока принятия решения;



- громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав, статей;

- неверная рубрикация составных частей проекта;

- расхождение в названиях документов, указанных в основной (приказной) части проекта, и их названиями, указанными в приложении;

- использование неверных наименований документов, на которые делают ссылки в тексте проекта;

- неправильное написание дат.

Резюмируя изложенные результаты исследования, следует отметить основные процессы детерминации недостатков правотворческой деятельности муниципальных образований, которые подлежат устранению или оптимизации в их решении:

- расширение объема делегирования органам местного самоуправления государственных полномочий, в том числе по оценке регулирующего

воздействия результатов правотворчества на бизнес и инвестиции;

- слабые юридические кадры муниципальных образований в условиях дефицита курсов дополнительного профессионального образования в области нормотворчества и антикоррупционной экспертизы;

- недостатки правотворчества, возникающие в результате модельного нормотворчества (а также списывания);

- низкая дисциплина ведения регистров нормативных правовых актов;

- нарастающая динамика прокурорского реагирования на недостатки качества муниципальных нормативных правовых актов;

- изменение структуры искового судопроизводства (реже оспариваются действия (бездействие) субъектов правоприменения, чаще – положения нормативных правовых актов).

Список литературы

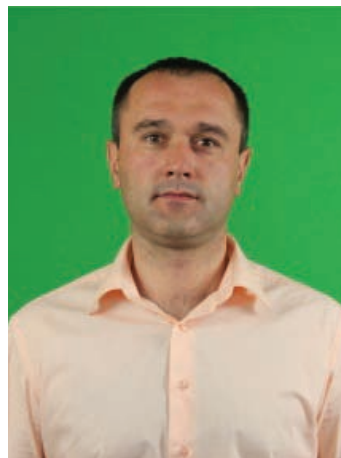
1. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. – С. 17–37.

2. Астанин В.В. Методологические основы мониторинга правоприменения в контексте научной доктрины и требований законодательства //Административное и муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 5–13.

3. Радченко В.И. Мониторинг правоприменения. Определение эффективности правового регулирования // Мониторинг правоприменения. – 2015. – № 2(15).

4. Ростова О.С. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве// Мониторинг правоприменения. – 2016. – № 3.

Вдовкин Константин Вячеславович,
начальник отдела по профилактике
коррупционных и иных
правонарушений администрации
Губернатора Брянской области
и Правительства Брянской области



**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ст. 12 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 25.12.2008 № 273-ФЗ «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»,
(в части определения функций государственного управления
организацией, входивших в должностные (служебные)
обязанности гражданина, замещавшего должность
государственной службы, исключающих возможность
заключения трудового или гражданско-правового договора
с такой организацией)**

Аннотация. Данная статья посвящена проблемам реализации статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В статье раскрываются актуальные вопросы, связанные с реализацией ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должность государственной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора.

Ключевые фразы. Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной службы, при заключении им трудового договора.

Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.



В части 1 статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон «О противодействии коррупции») установлено, что гражданин, замещавший должность государственной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – Комиссия) [4].

Закрепленное в рассматриваемой статье Федерального закона «О противодействии коррупции» ограничение согласуется с положением пункта «е» части 1 статьи 12 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН), предусматривающим, что меры по предупреждению коррупции в частном секторе могут

включать, среди прочего, предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор [1].

Из анализа приведенных положений закона следует, что указанные выше ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность гражданской службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора установлены в целях устранения коллизии публичных и частных интересов [13].

Частью 1 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлена необходимость получения согласия соответствующей Комиссии на замещение на условиях трудового или гражданско-правового договора, которая возникает при условии нахождения должности в перечне, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, и при наличии в должностных обязанностях бывшего государственного служащего отдельных функций государственного управления данной организацией.

В частях 2 и 4 статьи 12 Федерального закона «О противодейст-

вии коррупции» закреплены обязанности:

- гражданина, замещавшего должности государственной службы, в течение двух лет после увольнения с государственной службы при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы;

- работодателя при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной службы, в течение двух лет после его увольнения с государственной службы, сообщать в десятидневный срок о заключении такого договора представителю нанимателя по последнему месту его службы.

Таким образом, из анализа приведенных положений закона следует, что на бывшего служащего возложена обязанность уведомлять работодателя о последнем месте государственной службы, а работодатель обязан сообщить представителю нанимателя по последнему месту службы гражданина о заключении трудового или гражданско-правового договора с бывшим служащим.

Следует отметить, что указанные обязанности распространяются на все случаи замещения на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнения в данной организации работы (оказания данной организации услуг) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-пра-

вовых договоров) вне зависимости от того, входили или нет отдельные функции государственного управления данной организацией в должностные обязанности по замещаемой гражданином ранее должности государственной службы [14].

Частями 3 и 5 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусмотрены последствия неисполнения закрепленных в частях 2 и 4 данной статьи обязанностей, а именно прекращение с бывшим служащим трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), а также привлечение работодателя к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 19.29 КоАП РФ).

Из части 1.1. статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» следует, что гражданин имеет право письменно обратиться в Комиссию за получением согласия о заключении трудового или гражданско-правового договора, а Комиссия обязана рассмотреть данное обращение. На гражданина не возложена обязанность оценить должностные обязанности, исполнявшиеся им в период государственной службы, на предмет наличия отдельных функций государственного управления в отношении организации, с которой планирует вступить в трудовые отношения, для получения согласия соответствующей Комиссии при наличии противоречия публичных и частных интересов.

Анализируя указанные положения Федерального закона «О противодействии коррупции», можно сделать



вывод, что установление наличия либо отсутствия отдельных функций государственного управления в должностных обязанностях бывшего служащего при замещении должности, а также выполнение работ на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, возлагается на бывшего представителя нанимателя государственного служащего.

При наличии в должностных обязанностях бывшего служащего отдельных функций государственного управления в отношении организации вопрос дачи согласия на заключение трудового или гражданско-правового договора гражданином, замещавшим должность государственной службы, подлежит рассмотрению на заседании Комиссии.

Указом Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» установлены следующие основания для проведения заседания Комиссии:

- обращение гражданина, замещавшего должность государственной службы, о даче согласия на замещение должности в организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора;

- поступившее в соответствии с частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и статьей 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации в государственный орган уведомление организации о заключении с гражданином, замещавшим должность государственной

службы в государственном органе, трудового или гражданско-правового договора, при условии, что ранее комиссией было отказано во вступлении в трудовые отношения или что вопрос о даче согласия комиссией не рассматривался.

По результатам рассмотрения Комиссия принимает решение либо дать согласие на замещение гражданином должности и (или) на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, либо отказать или признать наличие нарушений требований статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Частью 4 статьи 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что функции государственного управления организацией представляют собой полномочия государственного служащего принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений.

В соответствии с письмом Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» осуществление «функций государст-

венного управления», для целей настоящего обзора, предполагает, в том числе:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, в том числе участие в работе комиссии по размещению заказов;

- осуществление государственного надзора и контроля;

- подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

- организацию продажи приватизируемого государственного имущества, иного имущества, а также права на заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности;

- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные действия;

- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;

- возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;

- участие государственного служащего в осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, связанной с предварительным следствием и дознанием по уголовным делам.

Следует отметить, что указанный перечень функций государственного управления не является исчерпывающим. Достаточно большой объем функций, которые можно отнести к

функциям государственного управления, позволяет широко применять запретительные меры при рассмотрении вопроса о даче согласия на заключение бывшими государственными служащими трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в коммерческой или некоммерческой организации.

Так, к примеру, осуществление функции государственного управления – лицензирование отдельных видов деятельности, – предполагает распространение данного ограничения на гражданина при заключении им трудового или гражданско-правового договора с организацией, осуществляющей деятельность, на занятие которой необходимо получение специального разрешения (лицензии) в государственном органе, в котором ранее он замещал должность государственной службы. При этом гражданин в период государственной службы мог фактически не реализовывать функции в отношении организации.

Такая функция государственного управления, как осуществление оперативно-розыскной деятельности, подразумевает при наличии у субъектов оперативно-розыскной деятельности оснований, установленных Федеральным законом от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», проведение оперативно-розыскных мероприятий в отношении неограниченного круга физических лиц, организаций, учреждений независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности. С учетом того, что сведения в области оперативно-розыскной деятельности



относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, Комиссии будет затруднительно оценить, реализовывались ли гражданином в период государственной службы функции государственного управления в отношении организации, в которую он трудоустраивается.

Наличие в должностных (служебных) обязанностях гражданина, замещавшего должность гражданской службы, отдельных функций по государственному управлению в коммерческой или некоммерческой организации, а также фактическая реализация данных полномочий сама по себе не должна являться препятствием для заключения с ним трудового или гражданско-правового договора данной организацией. В каждом случае необходимо устанавливать, какие конкретно полномочия реализовывались гражданином в период государственной службы в отношении организации, и не является ли трудоустройство «платой» за предоставленные ранее преференции, либо гражданин принимается на работу для снятия в последующем возможных «административных барьеров» со стороны государственного органа, в котором он проходил службу.

В законодательстве не раскрываются условия, при которых Комиссия

может, либо должна принять решение об отказе в согласии на замещение должности и (или) на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации гражданину, замещавшему должность гражданской службы, в должностные (служебные) обязанности которого входили отдельные функции по государственному управлению в отношении данной организации.

Таким образом, на основании изложенного, для формирования единой правоприменительной практики целесообразно на основе анализа решений Комиссий по вопросам дачи согласия на заключение трудового или гражданско-правового договора гражданину, замещавшему в государственном органе должность государственной службы, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные обязанности, а также с учетом складывающейся судебной практики рассмотрения исков по фактам отказов Комиссий во вступление в трудовые отношения бывшим государственным служащим, разработать методические рекомендации по практике применения статьи 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Список литературы

1. Конвенция ООН против коррупции: принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // СПС «КонсультантПлюс».
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 декабря 2001 г.:

одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 декабря 2001 г. // СПС «КонсультантПлюс».

3. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

4. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 декабря 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2008 г. // СПС «КонсультантПлюс».

5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июля 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15 июля 2004 г. // СПС «КонсультантПлюс».

6. Закон РФ от 21.07.1993 N 5485-1 «О государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

7. Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

8. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 N 821 (ред. от 22.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

9. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 N 925 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 N 557 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования: письмо Минтруда России от 15.10.2012 N 18-2/10/1-2088 // СПС «КонсультантПлюс».

12. О практике применения статьи 12 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: разъяснения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 05.10.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Постановление Верховного Суда РФ от 11.11.2013 N 43-АД13-2 // СПС «КонсультантПлюс».

14. Постановление Верховного Суда РФ от 18.12.2014 N 3-АД14-4 // СПС «КонсультантПлюс».



Жубрин Роман Владимирович,
проректор Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации,
доктор юридических наук

ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА ОТ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Реализация последовательной и скоординированной политики противодействия коррупции – одна из насущнейших задач государственного строительства на современном этапе. От её решения зависит реализация национальных интересов России практически во всех сферах общественных отношений.

Современная коррупция, как реальная угроза национальной безопасности, – это не обособленная проблема. Коррупционные отношения служат генератором, заказчиком или провокатором наиболее опасных и разрушительных явлений в нашем обществе: техногенных катастроф и аварий, терроризма, заказных убийств, экономических преступлений. Поэтому плата за коррупцию сегодня оборачивается уже не абстрактным ущербом для государства, а жизнями

многих наших сограждан. В этом – и высокая опасность этого явления, и сложность борьбы с ним.

Погибшего человека нельзя вернуть к жизни, но минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений, в том числе посредством возмещения материального ущерба, является одним из основных направлений противодействия коррупции.

Так, размер причиненного коррупционными преступлениями ущерба в 2015 г. составил свыше 22 млрд. руб., при этом добровольно возмещено только 1,6 млрд. руб., наложен арест на имущество стоимостью 9,7 млрд. руб., изъято ценностей на сумму 5 млрд. руб. Тем не менее порядка 6 млрд. руб. остались невозмещенным ущербом только по выявленным преступлениям.

Значительные суммы возмещенного ущерба в ряде случаев связаны с недостатками в деятельности правоохранительных органов, которые не принимают меры к установлению и аресту преступных доходов, пытаясь при этом улучшить свои показатели. Прокурорами немало усилий затрачивается для обеспечения надлежащего отражения в статистике сумм причиненного преступлением и возмещенного государству и гражданам ущерба. Суммы ущерба при возможности занижаются, а при проверке возвращенных сумм нередко обнаруживаются приписки¹.

Существенные трудности с возмещением ущерба от коррупционных правонарушений связаны с сокрытием обвиняемыми имущества, приобретенного от коррупционных преступлений, оформлении его на третьих лиц. В результате доказать преступное происхождение такого имущества и установить его местонахождение становится сложной задачей.

Анализ зарубежной практики показывает, что в большинстве государств существуют ведомства или подразделения, к полномочиям которых относится поиск, управление и конфискация имущества. Наиболее успешную политику в сфере возврата активов проводят Швейцария, США и Великобритания. Например, в 2010 г. в Минюсте США сформировано отделение по конфискации активов, куда вошли следователи, юристы и финансовые аналитики, которые обеспечивают расследование и судебные

разбирательства². В частности, полномочные органы США конфисковали и вернули в Италию более 117 млн долл. США, которые являлись доходами от коррупции в судебной власти.

В Великобритании в 2013 г. создано Национальное агентство по преступности, в структуру которого вошла Группа по возвращению активов. Решением Совета ЕС 2007/845/JHA от 06.12.2007 в каждой стране Евросоюза создаются Офисы по возврату активов (Asset Recovery Office – ARO), которые должны обеспечивать взаимодействие в рамках Евросоюза в области поиска и репатриации преступно нажитого имущества³. Большая работа в этом направлении проводится также Бельгией, Канадой, Люксембургом, Нидерландами, Португалией.

Представляется, что изучение зарубежного опыта поможет создать в нашей стране специализированные подразделения правоохранительных органов по розыску, аресту и конфи-

² Механизмы и процедуры возвращения активов в США: практическое руководство для международного сотрудничества/ учебное пособие, Министерство юстиции США, отдел уголовного права, отделение конфискации активов и борьбы с легализацией незаконных доходов. Государственный Департамент США, Вашингтон, 2012. С. 6. [Электронный ресурс]// The Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). URL: [http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/US-Asset-Recovery-Tools-\(Russian\).pdf](http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/US-Asset-Recovery-Tools-(Russian).pdf).

³ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime. Official Journal of the European Union. English Edition. Volume 50. 18.12.2007 [Электронный ресурс]. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2007.332.01.0103.01.ENG.

¹ Егоров И. Криминал рассекретили/ Рос. газета. 29.09.2016.



скации имущества, полученного преступным путем.

Актуальным является и развитие новых механизмов изъятия имущества, полученного незаконным путем. Одним из них может стать дальнейшее совершенствование механизма конфискации *in rem* (конфискации не в отношении лица, а в отношении имущества). Представляется, что субъектом, инициирующим иски о конфискации такого имущества, должен стать прокурор по аналогии со ст. 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Такой подход, вытекающий из международного права, не противоречит Конституции Российской Федерации и не нарушает право собственности, поскольку согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации в собственности лица может находиться имущество, полученное на законных основаниях.

Кроме того, целесообразно предусмотреть в Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» обязанность органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, устанавливать не только имущество, подлежащее конфискации (денежные средства или иное имущество, полученное в результате совершения преступления), но и имущество, стоимость которого обеспечит возмещение причиненного имущественного вреда, а также дополнить обязанностью устанавливать доходы от использования такого имущества.

Значительная часть коррупционных доходов выводится за рубеж по-

средством фирм-однодневок и банков, включенных в сомнительные операции. Так, за последние три с половиной года правоохранительными органами республик Бурятия, Карелия, Чувашской Республики, Приморского края, Амурской, Воронежской, Омской, Сахалинской областей устанавливалось за рубежом имущество, полученное от коррупционных преступлений.

В настоящее время Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводится значительная работа по организации возвращения доходов, полученных преступным путем, которая дает свои результаты. За два последних года по запросам Генеральной прокуратуры Российской Федерации арестовано свыше 350 млн долл. США, шесть крупных объектов недвижимого имущества (в том числе элитные особняки и отели в курортных зонах) стоимостью в сотни миллионов евро¹. Например, на основании обращения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Швейцарии наложен арест на две многокомнатные квартиры, расположенные в элитном горнолыжном курорте, а также автомобиль марки «Бентли», принадлежащие Ж. Буллах по делу бывшего министра финансов Московской области Кузнецова А.В.

Надо заметить, что возврат доходов и имущества, полученных в результате совершения преступлений, возможен только на основании судебного акта – приговора или решения. Однако Генеральная прокуратура Российской

¹ Генпрокуратура: преступникам всё сложнее спрятаться от РФ за границей [Электронный ресурс] // Известия. URL: <http://izvestia.ru/news/608141#ixzz4luYW7vB4>.

Федерации не имеет каких-либо полномочий по организации исполнения судебных актов за рубежом. Это может привести к отказу в удовлетворении запросов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Как представляется, для повышения результативности сотрудничества с компетентными органами иностранных государств необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в УПК и другие законодательные акты Российской Федерации с целью наделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации полномочиями по направлению и сопровождению запросов о выявлении, аресте (замораживании), изъятии, конфискации и возврате (разделе) активов из-за рубежа, добытых преступным путем и выведенных из Российской Федерации.

В российском законодательстве существуют и другие пробелы правового характера, препятствующие возвращению активов из-за рубежа. Например, УПК РФ не регламентирует процедуру конфискации за пределами государства. В этой связи целесообразно включить в уголовно-процессуальное законодательство норму о международном розыске, аресте и конфискации имущества.

Как показывает практика, установление и арест преступных доходов за рубежом осложняется длительными сроками рассмотрения ходатайств о правовой помощи, зачастую связанными с необходимостью множества судебных процедур, что ставит вопрос об использовании иных форм международного сотрудничества. Например, Росфинмониторинг взаимодействует с финансовыми разведками зарубежных стран в соответст-

вии с международными договорами Российской Федерации или на основе принципа взаимности. С целью повышения эффективности установления вывезенных за рубеж коррупционных доходов Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Федеральной службой по финансовому мониторингу заключено соответствующее соглашение от 11.12.2015 № СД-18-15.

Однако возможности Росфинмониторинга по сбору и анализу информации о совершенных операциях и сделках и ее передаче в правоохранительные органы ограничены установлением признаков легализации преступных доходов, хотя явно назрела необходимость включения службы в систему борьбы с иными экономическими и коррупционными преступлениями. В связи с этим представляется необходимым изложить абзац второй ст. 8 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в следующей редакции: «При наличии достаточных оснований, свидетельствующих о том, что операция, сделка относятся к легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, экстремизма, коррупционным и экономическим преступлениям уполномоченный орган направляет соответствующие информацию и материалы в правоохранительные или налоговые органы в соответствии с их компетенцией».

Возврату огромных доходов, полученных преступным путем и выведенных за границу, будет способствовать заключение двусторонних и многосторонних международных договоров



о возврате имущества, полученного преступным путем и конфискованного в результате международного сотрудничества. Без такого договора любому государству просто невыгодно направлять за границу запросы о конфискации имущества, полученного преступным путем, так как конфискованные активы могут остаться в распоряжении запрашиваемого государства. Актуальным вопросом является подготовка и заключение конвенции ООН о противодействии легализации преступных доходов.

Одной из эффективных мер изъятия коррупционных доходов является контроль за расходами должностных лиц. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры наделены не только правом на осуществление надзорных функций в сфере контроля за расходами, но и исключительными полномочиями на обращения в суд с заявлениями об обращении в доход Российской Федерации имущества лиц, не представивших сведения, подтверждающие его приобретение на законные доходы.

По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 1 полугодии 2016 года по поступившим прокурорам из органов власти субъектов Российской Федерации и территориальных подразделений федеральных государственных органов 18 материалов (2015 г. – 15) направлено в суды 12 (11) исковых заявлений на сумму 38 млн. руб. в отношении 22 объектов движимого (транспортные средства) и недвижимого (земельные участки, жилые и нежилые помещения) имущества. За весь период ре-ализации прокурорами указанных

полномочий к концу первого полугодия 2016 года удовлетворено 9 исков на общую сумму 71,2 млн. руб.

Например, 05.04.2016 вступило в законную силу решение Засвияжского районного суда г. Ульяновска от 10.12.2015, которым удовлетворены исковые требования прокурора об обращении в доход государства двух квартир в Московской области общей стоимостью более 20 млн. руб., принадлежащих супруге председателя одного из подразделений администрации г. Ульяновска. Муниципальный служащий не смог подтвердить законность происхождения доходов, на которые его супругой было приобретено указанное недвижимое имущество.

Обращение в государственную собственность имущества должностного лица в случае несоответствия расходов его законным доходам является новеллой российского законодательства, появление которой связано с попыткой имплементировать в национальное законодательство статью 20 Конвенции ООН против коррупции (Незаконное обогащение).

Как показывает практика, в настоящее время особую актуальность приобретают проблемы совершенствования контроля за представлением сведений о расходах, в том числе после увольнения проверяемых лиц с государственной (муниципальной) службы или освобождения их от замещаемой должности; рассмотрения возможности обращения в доход государства денежного эквивалента имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы; полнота и своевременность обращения указанного имущества по решению суда в доход государства.

Капустин Анатолий Яковлевич, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, президент Российской ассоциации международного права, доктор юридических наук, профессор



РАЗВИТИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И МЕХАНИЗМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

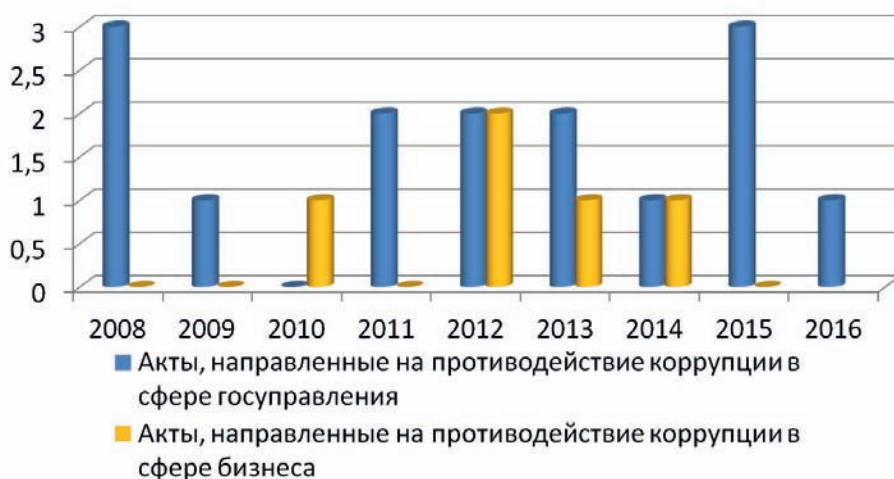
Выбор площадки для проведения общероссийской научно-практической конференции, посвященной вопросам противодействия коррупции, не был случаен. Конференция проводится в Республике Татарстан, стратегия противодействия коррупции которой, на сегодняшний день, является одной из самых удачных в России с точки зрения научной обеспеченности, а инвестиционный климат свидетельствует о наличии успехов в борьбе с коррупцией.

Законодательство РФ о противодействии коррупции сохраняет значение главного инструмента государственной антикоррупционной политики и характеризуется стремительным развитием и последовательным расширением сферы правового

воздействия на все новые области общественных отношений.

Антикоррупционное законодательство РФ постоянно совершенствуется, становится более целостным и системным, получает серьезную апробацию. Новые глобальные вызовы диктуют необходимость рассматривать противодействие коррупции в числе основных функций государства.

Особая роль в формировании государственной антикоррупционной политики вплоть до настоящего времени отводится актам Президента РФ, которыми были утверждены национальные планы противодействия коррупции, а также нормативным правовым актам Правительства РФ, актам федеральных органов ис-



Тенденции формирования системы законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции

полнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также правовым актам муниципальных образований и организаций, направленным на противодействие коррупции.

В России антикоррупционное законодательство (понимаемое в широком смысле слова) в целом сформировано. Можно констатировать, что оно:

- 1) одно из самых современных в мире;
- 2) очень восприимчиво ко всем новым вызовам и международным требованиям;
- 3) активно учитывает предложения и рекомендации научного и экспертного сообщества, формируется под интенсивным воздействием правовой доктрины;
- 4) характеризуется высокой динамикой развития (и это тот случай,

когда динамику надо приветствовать), расширением сферы правового регулирования;

5) обеспечено механизмом реализации образующих его законов посредством значительного массива подзаконных актов и неправовых регуляторов (этических кодексов и т.п.).

Все это, несомненно, позитивно характеризует антикоррупционное законодательство РФ и тенденции его развития, которые следует сохранить. Вместе с тем оно не лишено отдельных недостатков, выявление и осмысление которых позволяет наметить вектор дальнейшей работы. Так, антикоррупционное законодательство РФ на данном этапе своего развития демонстрирует:

- 1) множественность образующих его нормативных правовых актов раз-

ной юридической силы и различной отраслевой принадлежности¹;

2) разнонаправленность этих актов (публичная и частная сферы);

3) отсутствие баланса в количестве актов, нацеленных на противодействие коррупции в публичной и в частной сферах (подавляющее количество актов направлены на противодействие коррупции в публичной сфере)²;

4) отсутствие единства принципов законодательного регулирования противодействия коррупции в публичной и в частной сферах;

5) низкий уровень систематизации антикоррупционного законодательства.

На прошедшем 26 января 2016 г. заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина были определены основные направления на ближайшую перспективу борьбы с коррупцией в России и дальнейшие шаги по совершенствованию государственной антикоррупционной политики в целом. Президентом была отмечена необходимость:

¹ Их общую массу составляют: 79 федеральных законов; 20 актов Президента Российской Федерации; 5 актов Правительства Российской Федерации; 830 актов федеральных органов исполнительной власти; 112 актов иных органов и организаций.

² 79% общего количества нормативных правовых актов, нацеленных на противодействие коррупции, составляют акты, направленные на воспрепятствование коррупции в публично-правовой сфере, и только 18% – в сфере бизнеса.

- повышения эффективности правоприменения в антикоррупционной сфере;

- совершенствования работы структур, контролирующих расходование бюджетных средств;

- совершенствования механизма изъятия и обращения в доход государства имущества, которое приобретено на незаконные или сомнительные деньги. В том числе с учётом международно-правовых норм следует возвращать активы, нелегально или незаконно выведенные в другие юрисдикции;

- пресечения попыток дачи взяток от имени коммерческих структур российским и иностранным чиновникам, которые предпринимаются на территории иностранных государств;

- формирования в обществе антикоррупционного правосознания («неприятие к нарушению закона должно воспитываться со школьной скамьи – и в школах, и в высших учебных заведениях, и в средних учебных заведениях, и, конечно, на работе и в семье»). Вместе с тем из регионов поступают сообщения о формальном характере реализации антикоррупционной политики в городах и сельских поселениях. То есть эффективность антикоррупционной политики в регионах очень низкая. Население в большей своей массе слабо разбирается в относительно новых институтах противодействия коррупции – таких как конфликт интересов, коррупционные факторы, коррупционные риски и т.п.

(Бывшим) Руководителем Администрации Президента Российской



Федерации, председателем президиума Совета Сергеем Борисовичем Ивановым были предложены такие приоритеты совершенствования антикоррупционной деятельности, как:

- «Усиление работы по пресечению конфликта интересов с учётом изменения законодательства и за счёт задач, поставленных главой государства. Подчёркиваю, это особо касается субъектов Федерации и муниципальных образований, где ситуация далеко не благополучная».

- «Выработка мер по обеспечению неотвратимости имущественной ответственности коррупционеров. Очевидно, что нужно создать гражданско-правовые механизмы взыскания сомнительного имущества при его выявлении в ходе расследования коррупционных уголовных дел. Речь идёт о таком имуществе, в отношении которого возникают сомнения в законности приобретения с учётом доходов должностного лица. В случае, если будет установлено существенное расхождение между доходами и расходами в период нахождения лица на госслужбе, его увольнение не может служить препятствием для обращения в суд с подобными исками – исками о возмещении ущерба».

В том числе необходима активизация контактов с зарубежными коллегами по установлению, аресту и возврату имущества коррупционеров в рамках действующих международных соглашений...».

- «Организация эффективно-го противодействия коррупции на уровне субъектов Федерации. Специализированные антикоррупци-

онные органы сформированы на местах в октябре прошлого года. В рамках взаимодействия с Администрацией Президента им оказывается всяческая практическая, консультационная, методическая помощь, осуществляется мониторинг эффективности их работы. Однако особенность созданных антикоррупционных инструментов в том, что их полномочия находятся непосредственно в рамках действия руководителей регионов, то есть они за это и отвечают».

- Проработка вопроса «о привлечении к ответственности в случаях, когда взятка даётся за совершение должностным лицом действий в пользу третьих лиц, а не взяткодателя, а также когда взятка даётся не непосредственно должностному лицу, а указанному им третьему лицу»¹. Необходимо выстроить четкую структуру работы таких специализированных антикоррупционных органов, сделать так, чтобы у всех был один и тот же функционал, обеспечить их кадровыми ресурсами.

В регионах до сих пор отсутствует единая методология применения нормативных правовых актов. Все это позволяет по-разному на местах трактовать положения одних и тех же законов, институтов и норм. Отсюда – случаи превышения полномочий, разногласия между органами и подразделениями, и как результат – отсутствие положительных результатов противодействия коррупции.

¹ <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/12/51207>

Сделанная Президентом РФ ставка с середины 2015 года¹ на эффективность противодействия коррупции на уровне субъектов РФ отражает общее направление движения на обеспечение единой политики государства в сфере противодействия коррупции. И это не удивительно, ведь в федеративном государстве, одним из факторов развития которого является преодоление коррупции, существенную роль в реализации антикоррупционной политики играют именно субъекты РФ, которые осуществляет значительный объем работы не только по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции, но и по их реализации.

Изменчивость социальной сферы, а также самих форм проявления коррупции, в свою очередь, требует скорейшего поиска новых импульсов для создания зрелого механизма противодействия коррупции.

Говоря о предтече импульса, направленного на совершенствование правовых и организационных основ противодействия коррупции в субъектах РФ, следует отметить, что она, уходящая корнями в 2012 г., носит эволюционный и последовательный характер.

Потребности повышения эффективности противодействия коррупции на региональном уровне определяют содержание этих средств, их характер. Проведенные за последние годы социологические исследования

¹ Указ Президента РФ от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».

продemonстрировали существование четкого общественного запроса на реальное наказание для коррупционеров. Очевидно, что актуализации данной меры способствовало резонансное дело о крупных хищениях в министерстве обороны, решение по которому воспринимается как несправедливость значительной частью населения. Проблемой, мешающей развиваться местному самоуправлению, экспертами называется коррупция. По официальным данным, каждые три дня глава какого-то муниципального образования становится фигурантом коррупционного дела.

Ограничение только простым описанием явлений уже давно не соответствует реальным потребностям практики и препятствует реализации возможностей антикоррупционного правоведения. И если проблематика изучения закономерностей коррупции планомерно разрешается, то специфические тенденции данного негативного явления на региональном уровне, как подсистеме общего механизма противодействия, все еще находятся в стадии исследования.

Для этого требуется выделить систему таких закономерностей, определить ведущие из них, установив тем самым отношения субординации в системе противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации и, наконец, рассмотреть механизм проявления каждой закономерности.

Следует обратить внимание на то, что одним из факторов развития российского федерализма экспертами, наряду с экономикой, политикой и гражданским обществом, отмечается преодоление коррупции.



Фоновая картина борьбы на уровне субъектов РФ была и является до сих пор неоднозначной, и это притом, что антикоррупционная деятельность субъектов РФ в основном ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции.

Так, например, Канада, хотя и характеризуется как страна с низким уровнем коррупции, однако имеет тенденцию к усилению, что объясняется ее федерализмом, которому присущ относительно низкий уровень транспарентности деятельности региональных и местных органов власти, что приводит порой к узурпации некоторых властных полномочий отдельными должностными лицами.

Наличие исчерпывающих сведений о работе органов исполнительной и законодательной власти, регулярная отчетность и прозрачность деятельности воспринимаются гражданами как свидетельство высокого качества управления.

Отсутствие унифицированного подхода к противодействию коррупции в субъектах, в частности - порядка принятия программ противодействия коррупции, оценки эффективности программ по противодействию коррупции (индикаторы и показатели оценки эффективности программ), показателей эффективности деятельности подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, установленных требований к компетенциям их сотрудников, критериев эффективности деятельности названных подразделений, должного потенциала специализированных об-

щественных объединений, деятельность которых направлена на противодействие коррупции, профильного обучения должностных лиц – всё это существенно осложняло единство правоприменительной антикоррупционной практики.

Примечательно отметить и выявленную положительную практику в сфере противодействия коррупции. Так, рядом субъектов РФ в формате «опережающего правотворчества» принимались различные антикоррупционные меры. И это притом, что сфера компетенции регионального законодателя в данной сфере до сих пор нормативно не определена, что позволяет разграничение предметов ведения в области противодействия коррупции между РФ и субъектами РФ отнести к коллизионным нормам.

Так, некоторыми субъектами РФ наперед были созданы системы специализированных органов по противодействию коррупции и комиссий по координации работы по этому направлению. Например, в республике Татарстан уже с 2006 г. был образован Республиканский совет по реализации антикоррупционной политики (Указ Президента РТ от 18 августа 2006 г. № УП-315 «О Республиканском совете по реализации антикоррупционной политики»), который впоследствии был переименован в Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции (Указ Президента РТ от 21 февраля 2011 г. № УП-71 «О Совете при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции»).

Впоследствии во исполнение Указа Президента РФ от 15 июля 2015

года № 364 Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции был преобразован в Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан (Указ Президента Республики Татарстан от 13 октября 2015 г. № УП-986 «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан»).

Что касается непосредственно проблемы единства правоприменительной антикоррупционной практики, то она обуславливается недостаточным развитием методического обеспечения в отношении:

- организации профилактических мероприятий в системе государственной и муниципальной службы (по вопросам организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; по вопросам формирования и использования кадрового резерва);

- осуществления антикоррупционного мониторинга;

- оценки эффективности выявления и профилактики коррупционных рисков в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Осмыслением указанных проблем и поиском конструктивных решений, бесспорно, должна заниматься юридическая наука, фокусирующая свои исследования на объективных, научно подтвержденных показателях оценок уровня коррупции, вырабатывающая адекватные подходы (стандартные и нестандартные) к решению

рассматриваемой проблемы, но и оценить степень успешности государственной политики противодействия коррупции в целом.

В качестве иллюстрации могу привести пример 2012 г.: Институтом были проведены эмпирические исследования субъектов Российской Федерации во всех федеральных округах (в том числе в Астраханской, Липецкой, Вологодской, Тюменской областях, в Республике Саха; других субъектах Российской Федерации), позволившие получить целостное представление о реализации антикоррупционной политики на региональном уровне и выявить некоторые наиболее типичные недостатки.

Основная часть таких недостатков обусловлена недостаточно выраженной доминантой воздействия федерального законодательства, проявляющейся в несоблюдении принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству в диапазоне от терминологических разночтений до прямого нарушения (основные результаты были апробированы в Аналитическом докладе Института «Анализ практики реализации региональных программ противодействия коррупции и предложения по повышению их эффективности». М., 2012. Там же был приведен структурно-содержательный анализ нормативного и институционального обеспечения реализации программ противодействия коррупции, взаимодействия и координации региональных и муниципальных программ, практика реализации программ в наиболее корруп-



циогенных сферах государственного управления).

Впоследствии проведенные исследования послужили основой для разработки рекомендаций и предложений по совершенствованию практики реализации региональных программ противодействия коррупции¹.

В 2016 г Институтом проводится исследование регионального антикоррупционного нормотворчества и правоприменения на уровне всех субъектов Российской Федерации.

Как говорил английский физик и социолог науки Джон Бернал (иностраный член Академии наук СССР), «наука – не предмет чистого мышления, она предмет мышления, постоянно вовлекаемого в практику и постоянно подкрепляемого практикой».

Практического, а не формального применения требуют в части совершенствования реализации антикоррупционных мер на уровне субъектов РФ вопросы повышения роли институтов гражданского общества и граждан в процессе борьбы с коррупцией. В региональном законодательстве, включая региональные программы противодействия коррупции, в полной мере не используется потенциал специализированных общественных объединений, деятельность которых

направлена на противодействие коррупции:

- целесообразно создать условия для вовлечения граждан в антикоррупционную деятельность путем предоставления им возможности непосредственного участия в реализации мер, предусмотренных региональными антикоррупционными программами;

- публичные обсуждения проектов региональных антикоррупционных программ и результатов реализации самих программ;

- онлайн-опросы, с учётом их результатов, посвященные оценке реализации антикоррупционных мероприятий (в отдельных органах власти и в целом);

- стимулирование активности независимых экспертов посредством заключения специальных соглашений о взаимодействии;

- повышение роли СМИ и более активное использование ведомственных информационных ресурсов и пр.

В оценках и научных исследованиях по предупреждению коррупции следует исходить из наметившейся положительной динамики с точки зрения как появившихся межотраслевых подходов в науке, так и восприятия населением вопросов, связанных с коррупцией и методами ее противодействия её.

Американский философ XIX века Ральф Эмерсон считал, что «знания существуют только для того, чтобы их распространять». Результаты научных исследований Института как раз и составляют базу для методического обеспечения противодействия коррупции.

¹ О результатах указанного исследования было доложено на заседании президиума Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации 25 сентября 2012 года. Руководителям органов исполнительной власти Российской Федерации было рекомендовано учитывать результаты данного исследования в ходе реализации региональных программ противодействия коррупции.



Коробкин Александр Николаевич, главный редактор журнала «Вестник антикоррупционной экспертизы», член Экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции

К ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ ТРЕБОВАНИЙ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА 2016–2017 гг. ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции устанавливает, что «каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней». В российском законодательстве такая оценка закреплена в форме проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов» сотрудничество федеральных

органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц с институтами гражданского общества является одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Из указанной нормы вытекает обязанность государства по созданию максимально комфортных условий для осуществления антикоррупционной экспертизы всеми институтами гражданского общества. Однако достаточно долгое время этому вопросу не придавалось должного значения,



что приводило к многочисленным злоупотреблениям должностных лиц государственных органов, пытавшихся всячески затруднить доступ независимых экспертов к проектам разрабатываемых актов [Коробкин А.Н.]. Лишь после многочисленных обращений независимых экспертов в Администрацию Президента Российской Федерации по ее поручению Минюстом России было инициировано внесение необходимых изменений в порядок проведения антикоррупционной экспертизы, закрепивший обязательное размещение проектов нормативных актов на едином портале раскрытия информации regulation.gov.ru, что позволило снять на федеральном уровне большинство наиболее острых проблем, возникающих при доступе к проектам актов, размещаемых для экспертизы.

Однако практика деятельности независимых экспертов показывает, что на уровне субъектов Российской Федерации, и особенно на уровне муниципальных образований в настоящее время наблюдается отсутствие единых подходов к организации независимой антикоррупционной экспертизы. Проекты актов размещаются на многочисленных ведомственных сайтах, в различном формате, зачастую без указания контактных данных разработчиков, сроков проведения экспертизы и адресов электронной почты для направления заключений. В инструкциях по делопроизводству и иных актах порядок регистрации поступающих заключений, организации работы с ними и направления ответов независимым экспертам не урегулированы.

Положительный опыт отдельных субъектов Российской Федерации по законодательному урегулированию вопросов организации независимой антикоррупционной экспертизы на региональном и муниципальном уровнях практически неизвестен за пределами этих субъектов. Поэтому в юридической литературе неоднократно указывалось на целесообразность «законодательно закрепить позитивные антикоррупционные требования к качеству разрабатываемых нормативных правовых актов, обязав их разработчиков руководствоваться такими требованиями» [Коррупциогенность законодательства... с. 284]. Стала очевидной неразрывная связь независимой антикоррупционной экспертизы с общей системой раскрытия региональными органами государственной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и организацией их общественного обсуждения.

Из норм федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ следует, что порядок проведения экспертизы независимыми экспертами должен быть определен нормативными актами федерального уровня (в настоящее время все они приняты), а организация доступа независимых экспертов к проектам нормативных актов и детализация порядка рассмотрения поступивших заключений относится к компетенции тех органов, которым они адресованы (в том числе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления).

Однако, отсутствие единых принципов и подходов к этой проблеме, а также низкая активность незави-

симых экспертов, нежелание многих региональных чиновников «создавать себе лишние проблемы» в виде дополнительного этапа обсуждения проектов нормативных актов обуславливали ситуацию, при которой во многих субъектах Федерации не спешили совершенствовать региональное законодательство об антикоррупционной экспертизе, ссылаясь, в том числе, и на отсутствие «указаний сверху».

Такая ситуация вызывала справедливую обеспокоенность у большинства активно действующих независимых экспертов [см. Южаков В.Н., ...; Коробкин А.Н...], обсуждалась на различных конференциях и форумах. Учитывая мнение научного сообщества, члены Экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции выступили с инициативой включить соответствующие поручения в проект Национального плана противодействия коррупции.

Эти предложения получили поддержку Главы государства, и 01 апреля 2016 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным был утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы, предусматривающий разработку и принятие в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов, устанавливающих дополнительные гарантии обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы.

Каждый субъект Российской Федерации вправе самостоятельно определить форму реализации этого пункта Национального плана. Это может быть как внесение изменений и дополнений в существующий закон (законы)

субъекта Российской Федерации, регулирующий вопросы противодействия коррупции, принятие отдельного регионального закона, постановления правительства субъекта Российской Федерации или постановления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. С точки зрения соблюдения юридической техники, наиболее рациональной формой является принятие такого акта в форме регионального закона (в том числе – в форме поправок в действующее региональное законодательство).

Чтобы обеспечить единые подходы к этому вопросу, членами Экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции был разработан и 15 апреля 2016 года одобрен проект модельного регионального закона о дополнительных гарантиях независимой антикоррупционной экспертизы. Советом было принято решение организовать его широкое обсуждение с аккредитованными независимыми экспертами, региональными отделениями Ассоциации юристов России, профильными комиссиями общественных палат субъектов Российской Федерации, региональными общественными организациями, уставными целями которых является участие в противодействии коррупции, а также иными институтами гражданского общества антикоррупционной направленности.

12 мая 2016 года проект закона рассмотрен на заседании Комиссии по противодействию коррупции Ассоциации юристов России. Принято решение одобрить проект и направить его для обсуждения в региональные отде-



ления Ассоциации юристов России. По итогам обсуждения от региональных отделений поступило свыше ста предложений и поправок в проект закона.

4 июля 2016 года доработанный проект закона был рассмотрен на заседании рабочей группы Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции по взаимодействию с институтами гражданского общества. Рабочая группа решила направить проект в территориальные органы Минюста России для обсуждения с аккредитованными независимыми экспертами и последующего направления результатов обсуждения в соответствующие комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, указанная схема обсуждения позволит определить единые подходы к регулированию вопросов независимой антикоррупционной экспертизы на уровне субъектов Федерации и, в то же время, учесть региональную специфику.

Проект модельного закона направлен на установление на уровне субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий обеспечения проведения независимой антикоррупционной экспертизы субъектами гражданского общества, создание необходимых условий и инфраструктуры для организации независимой антикоррупционной экспертизы на региональном и муниципальном уровнях, формирование реального механизма содействия независимым экспертам в их деятельности.

Модельный закон предусматривает наделение одного из существ-

ующих в субъекте Российской Федерации органов государственной власти полномочиями по взаимодействию с независимыми экспертами, органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам организации независимой антикоррупционной экспертизы, оказанию независимым экспертам необходимой помощи в доступе к нормативным актам и их проектам для проведения экспертизы. Законом устанавливается норма, согласно которой в каждом органе государственной власти субъекта Российской Федерации назначается должностное лицо, ответственное за организацию антикоррупционной экспертизы и взаимодействие с независимыми экспертами.

Конкретизируются порядок и сроки рассмотрения заключений независимых экспертов и подготовки ответов на заключения, вводятся нормы, снижающие вероятность направления «отписок» или игнорирования заключений по формальным признакам.

Для обеспечения доступа независимых экспертов к проектам нормативных правовых актов предусматривается создание в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» специализированных региональных порталов антикоррупционной экспертизы для размещения на нем проектов региональных нормативных правовых актов и обеспечением возможности размещения на нем проектов муниципальных правовых актов (при этом учитывается, что соответствии с компетенцией органов местного самоуправления они вправе принять решение не пользоваться

ся региональным порталом, а реализовать иной способ доступа независимых экспертов к проектам муниципальных правовых актов).

Предусматривается возможность включения независимых экспертов в общественные советы при органах государственной власти субъектов Российской Федерации и иные совещательные органы и рабочие группы, в том числе антикоррупционной направленности, проведения для независимых экспертов семинаров, совещаний, иных обучающих мероприятий, направленных на совершенствование взаимодействия независимых экспертов с органами государственной власти и повышение качества экспертных заключений.

Учитывая, что работы по созданию порталов антикоррупционной

экспертизы потребуют включения расходов по их финансированию в проекты соответствующих бюджетов, сроки создания порталов синхронизированы с нормами, регулирующими организацию бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации.

Полагаем, что реализация единых подходов к регулированию вопросов организации независимой антикоррупционной экспертизы на региональном уровне путем использования модельного закона позволит повысить качество ее проведения и обеспечить большую открытость правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, создать надежные механизмы для их конструктивного взаимодействия с институтами гражданского общества.

Список литературы

1. Коробкин А.Н. Актуальные проблемы организации и проведения независимой антикоррупционной экспертизы/ Журнал российского права. – 2012. - № 9.
2. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография // отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2013.
3. Южаков В.Н., Бошно С.В., Ефремов А.А., Цирин А.М., Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт и перспективы. – М.: РАНХиГС, 2014.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН), ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 N 40-ФЗ //«Собрание законодательства РФ», 26.06.2006. N 26. ст. 2780.
5. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» //Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3609.



Нафиков Илдус Саидович,
прокурор Республики Татарстан,
кандидат юридических наук

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОБЕЛЫ И НЕДОСТАТКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В Республике Татарстан последовательно реализуются широкомасштабные меры по противодействию коррупции, основанные на федеральном законодательстве, в которых существенная роль принадлежит прокуратуре.

Участие прокуратуры в противодействии коррупции во всех ее многообразных проявлениях обеспечивается выполнением целого комплекса функций, выраженных в координации работы правоохранительных органов по борьбе с коррупционными правонарушениями, в непосредственном выявлении коррупционных правонарушений с последующей организацией преследования нарушителей с целью обеспечения неотвратимости ответственности в порядке, установленном законом, в активном осве-

щении результатов работы в СМИ и ряда других полномочий, которые приносят определенные, но не позволяющие расслабления результаты.

За 9 месяцев 2016 года правоохранительными органами Республики Татарстан выявлено 1076 преступлений, что на 8% больше преступлений коррупционной направленности, чем за аналогичный период 2015 года (АППГ – 989).

Количество выявленных преступлений, связанных с получением взятки, увеличилось с 348 до 454 (+30%), при этом количество фактов дачи взяток незначительно снизилось по отношению к уровню аналогичного периода прошлого года и составило 172 (АППГ – 194) (-11%). В то же время выявленные факты получения

взятки увеличились на 72,7% (со 110 до 190). Что кроется за этими показателями, предстоит проанализировать по итогам работы за год.

Сами по себе цифры по итогам 2016 года будет непросто сравнивать с АППГ, поскольку ФЗ №324 от 03.07.2016 внес существенные изменения в уголовный закон, касающиеся ответственности за коррупционные преступления. И этим, конечно, проблема не исчерпывается. Всякие изменения в законе требуют осмысления и формирования практики применения.

Материальный ущерб по оконченным уголовным делам коррупционной направленности составил 323 813 тыс. рублей (АППГ – 403 068 тыс. рублей).

В ходе предварительного следствия ущерб добровольно погашен в размере 27 310 тыс. рублей, изъяты имущество, деньги, ценности на сумму 9 150 тыс. рублей, наложен арест на имущество и денежные средства на сумму 693 406 тыс. рублей.

Существующие проблемные вопросы, связанные с возмещением ущерба, причиненного преступлениями коррупционной направленности, рассмотрены на межведомственном совещании руководителей правоохранительных органов республики в июне 2016 года. Есть серьезные основания полагать, что принятые решения позволят улучшить ситуацию.

С целью принятия дополнительных мер по повышению эффективности противодействия коррупции в сентябре 2016 года проведено координационное совещание руководителей правоохранительных органов республики.

В текущем году прокуратурой в республике выявлено 3 151 наруше-

ние законодательства о противодействии коррупции. С целью устранения указанных нарушений принесено 987 протестов на незаконные правовые акты, в суды направлено 95 заявлений, внесено 950 представлений, по постановлениям прокуроров 133 лица привлечены к административной ответственности, по материалам, направленным прокурорами в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено 61 уголовное дело.

Городскими и районными прокурорами выявлены 3 нарушения, дающие основания для применения работодателем института утраты доверия (АППГ – 3). По представлениям горрайпрокуроров 3 должностных лица уволены по вышеуказанному основанию. Считаю, что данная форма противодействия коррупции способна стать очень эффективной, но следует отметить, что применение указанной нормы, как и значение ее правовых последствий, вызывают на практике множество споров, связанных не только с несовершенством норм антикоррупционного законодательства в анализируемом вопросе, но и формальным отношением некоторых руководителей (работодателей) к данному институту.

Кроме этого, полномочия 4 депутатов представительных органов местного самоуправления по представлениям прокуроров прекращены досрочно в связи с непредставлением сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением антикоррупционного законодательства возникают проблемы, связанные с



неприменением работодателем в качестве дисциплинарного взыскания увольнения служащего в связи с утратой доверия, даже при отсутствии законной возможности применения альтернативной ответственности. Работникам «позволяют» уволиться по собственному желанию, хотя факт нарушения, дающего основание для утраты доверия, налицо.

Отсутствие достаточной регламентации правовых последствий увольнения в связи с утратой доверия позволяет принимать на государственную и муниципальную службу лиц, ранее уволенных по данному основанию (даже в ту же самую организацию).

Указанные несовершенства института утраты доверия наглядно видны на случае из практики Зеленодольской городской прокуратуры, которой установлено, что Братухин В.В., будучи в муниципальной должности начальника управления по делам молодежи и спорта Зеленодольского муниципального района, в нарушение требований закона не указал в справке о доходах, об имуществе, об обязательствах имущественного характера по итогам 2013 года, что является учредителем 11 открытых акционерных обществ.

Ввиду нарушения Братухиным В.В. требований ст. 13.1, п. 5 ст. 15 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» по внесенному 22.04.2015 городской прокуратурой руководителю исполнительного комитета представлению об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, он уволен с муниципальной службы в связи с утратой доверия.

Однако указанное обстоятельство не помешало ему 13.09.2015 на выборах депутатов Совета города Зеленодольска Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан третьего созыва стать депутатом.

Целесообразно законодательно установить безусловную обязанность применения работодателем к нарушителю такой меры ответственности, как увольнение в связи с утратой доверия при наличии соответствующих оснований, а также установить запрет в приеме на государственную и муниципальную службу, назначение на государственную и муниципальную должность, признать одним из оснований отказа в регистрации кандидата в депутаты всех уровней для лиц, ранее уволенных в связи с утратой доверия, хотя бы на определенный срок в 3–5 лет.

Также представляется необходимым установить административную ответственность за нарушение отмеченных требований, закрепленных в ст.ст.10, 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», и иных запретов, ограничений и обязанностей, возлагаемых на депутатов и глав, что обеспечило бы неотвратимость ответственности за коррупционные правонарушения.

Эффективной должна стать реализация прокурорами полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях в области противодействия коррупции. За 9 месяцев 2016 года 3 юридических лица привлечены к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ. Сумма назначенных виновным лицам штрафов составила 46,5 млн. рублей.

Службой судебных приставов приняты все меры для взыскания наложенных штрафов, однако пока взыскано лишь 265 тыс. рублей.

Фактическое исполнение наложенных административных штрафов является наиболее острой проблемой. Юридическими лицами в целях уклонения от уплаты штрафа предпринимаются меры по ликвидации фирм, выводу имущества в период до принятия решения по делу и вступления его в силу, предпринимаются иные действия, делающие исполнение решения невозможным. Осложняет ситуацию отсутствие хоть какого-либо способа обеспечения исполнения решения суда, вынесенного в рамках производства по делам об административных правонарушениях, что сводит к минимуму возможность взыскать сумму штрафа. Действующим административным законодательством предусмотрены арест и конфискация лишь вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения. Конечно, пробелы закона не снимают ответственности со специальных государственных служб.

Во исполнение Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в текущем году проведено 65 проверок. В 2015 году проведено 240 проверок, выявлено 60 нарушений законодательства, принесено 56 протестов, внесено 4 представления. Вместе с тем оснований для предъявления исковых заявлений о взыскании в доход государства имущества, в отношении ко-

торого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы, не выявлено. В настоящий момент прокуратурой инициировано 5 процедур контроля расходов.

Учитывая, что обращение по решению суда в доход государства имущества, в отношении которого не представлено доказательств его приобретения на законные доходы, является исключительной компетенцией прокуратуры, этому направлению прокурорского надзора следует уделять особое внимание. На это нами направлены решения коллегии прокуратуры Республики Татарстан и учебно-методические занятия с прокурорами.

Причин невыявления сотрудниками прокуратуры фактов несоответствия расходов легальному доходу лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц, может быть несколько. Во-первых, реальное отсутствие таких нарушений, вызванных в том числе и работой государственных органов по их профилактике, которые поверхностно изучают представленные сведения о расходах, и достаточность материалов, подтверждающих обоснованность совершенных расходов законными источниками доходов. Во-вторых, несовершенство законодательства, позволяющего оформлять сделки на совершеннолетних детей, не обязанных отчитываться по расходам и доходам. В-третьих, отсутствие физической возможности провести проверку справок всех лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц, при том, что работа кадровых служб соответствующих органов, к сожалению, оставляет желать лучшего.



За последние годы в России проделана значительная работа, направленная на совершенствование антикоррупционного законодательства, в том числе в связи с присоединением России к ряду международных договоров. Большинство рекомендаций Группы государств против коррупции, в том числе нацеливающих на улучшение координации деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции, выполнены.

Вместе с тем на практике прокурорам не раз приходится сталкиваться с отдельными недостатками и пробелами правового регулирования, негативно влияющими на эффективность противодействия коррупции.

В соответствии с требованиями ст.74.1 Федерального закона №131-ФЗ от 05.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в том числе за несоблюдение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Другая форма ответственности законом не предусмотрена. Учитывая,

что представительный орган муниципального образования возглавляет глава муниципального образования, с большой долей вероятности можно предположить, какое решение будет принято депутатами.

При этом прокурорами выявляются факты ненадлежащего исполнения главами муниципальных образований установленной ч. 5 ст. 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанности представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей.

Для достижения той цели, которая заложена в упомянутой норме федерального закона, представляется необходимым ввести административную ответственность в отношении выборных должностных лиц (глав муниципальных образований, депутатов).

При этом следует внести изменения в нормативные документы, предусматривающие размещение сведений о доходах и расходах в сети Интернет по установленной форме. Необходимо предусмотреть возможность указания не только общего дохода за предыдущий период, но и возможность его конкретизации (по желанию отчитывающегося), указав доход от продажи имущества, ценных бумаг, стоимость которых в некоторых случаях многократно превышает уровень заработной платы. Таким образом, это может объяснить разницу в совокупном доходе за отчетный

период, а в некоторых случаях снять возможное социальное напряжение среди лиц, особо интересующихся заработком чиновников.

В случае назначения кандидата на претендуемую должность, предусматривающую обязанность представления сведений о доходах и расходах, размещать на интернет-сайте сведения этого кандидата. При этом должна быть графа, в которую вносятся уточненные данные в указанные сведения о доходах и расходах. Дополнительно предусмотреть графу, отражающую информацию о результатах выявленных в представленных сведениях о доходах и расходах нарушениях и юридической ответственности должностного лица.

В правоприменительной практике возникают и другие сложности при реализации положений Федерального закона «О противодействии коррупции», которыми предусмотрена обязанность лица, замещающего государственные должности Российской Федерации, субъекта федерации, муниципальную должность, должность государственной службы, должность муниципальной службы, должность в государственной корпорации и т.д., в случае если владение ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Исполнение служащими данной обязанности не обеспечено требуемым правовым и организационным механизмом, позволяющим на нет свести коррупционные риски.

Так, в гл. 53 ГК РФ закреплены основные положения, связанные с передачей имущества в доверительное управление. Вместе с тем правоотношения в сфере государственной, муниципальной службы и противодействия коррупции имеют свою специфику, в связи с чем не могут быть полностью урегулированы действующими на данный момент нормами гражданского законодательства о доверительном управлении.

Прокурорская практика свидетельствует о том, что передача такого имущества осуществляется, как правило, родственникам (абз.2 ч.1 ст.1015 ГК РФ позволяет заключать договоры доверительного управления с гражданами). Однако в данной ситуации ставится под сомнение возможность урегулирования конфликта интересов. Незаинтересованность в использовании служебного положения для управления активами будет достигнута только в том случае, когда такие активы будут переданы в управление независимому доверительному управляющему. Целесообразно предусмотреть порядок передачи, гарантии сохранности имущества служащего, иные специфические моменты правового регулирования доверительного управления имуществом государственного и муниципального служащего. Данный способ должен исключать фактическую возможность пользования служащим указанными правами.



Определенные споры и разночтения о применении ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» связаны с вопросом допустимости привлечения индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.29 КоАП РФ (незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего).

Из взаимосвязанных положений ч.3 ст. 1 ч.1 и 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» следует, что действие правовой нормы распространяется на случаи замещения должностей и (или) выполнения работ по договорам с организациями, если отдельные функции государственного или муниципального управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего.

Согласно Гражданскому и Налоговому кодексам Российской Федерации индивидуальный предприниматель является самостоятельным субъектом правоотношений наряду с организациями.

Обязательным условием наличия состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, является привлечение бывшего служащего с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

С учетом изложенного привлечение индивидуальных предпринимателей к

административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ в Республике Татарстан не практикуется.

В данном случае нарушается принцип равенства прав и обязанностей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при возникновении подобных фактов.

Кроме того, имеется правовая неопределенность с бывшими государственными и муниципальными служащими, которые начинают осуществлять профессиональную деятельность в качестве адвокатов, нотариусов, индивидуальных предпринимателей. Считаю, что указанные лица обязаны уведомлять бывшего работодателя о начале осуществления предпринимательской деятельности.

Данные лица могут воспользоваться определенными знакомствами и знаниями (инсайдерской информацией), полученными на предыдущем месте службы, для получения прибыли, что может повлечь коррупционные риски.

При таких обстоятельствах у работодателя по предыдущему месту работы возникает возможность получения информации о роде деятельности бывшего работника и пресечения коррупционных проявлений.

Особенно это актуально при получении статуса адвоката бывшими сотрудниками МВД, следственного комитета или прокуратуры.

Резюмируя изложенное, представляется целесообразным внести соответствующее дополнение в п.п. «а» ч. 4 ст. 1 и ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», указав, что под организацией понимаются юридическое лицо и (или) индивидуальный предприниматель.

Во втором полугодии 2016 года вступили в силу значимые изменения в уголовный закон. Внесенные изменения, расширившие вид и меру наказания за взяточничество, безусловно, приведут к новой практике назначения наказаний.

Несмотря на внесенные изменения, как и прежде, насущной остается проблема взыскания суммы кратного штрафа.

Назначение кратного штрафа за совершение коррупционных преступлений, особенно когда речь идет о крупных суммах штрафа, измеряемого десятками и сотнями миллионов, у преступника вызывает дилемму: оплатить всю сумму штрафа и остаться на свободе, либо отказаться от этого, сохранив свои денежные средства. При этом он будет вынужден легализовать все денежные средства, полученные преступным путём, реализовать принадлежащее де-факто ему, а де-юре иным лицам имущество.

Вместе с тем следует определить, является ли уплата штрафа осужденным в полном объёме его индульгенцией от всех предыдущих противоправных действий, либо перед правоохранительными органами возникнет задача по установлению источника получения гигантской суммы денег. Целый «букет» статей УК РФ может последовать за этим. При таких обстоятельствах ни один здравомыслящий человек исполнять приговор суда не будет.

Полагаю, акцент следует сделать на том, что главное в наказании – не его суровость, а его неотвратимость. Выполнение этой задачи потребует очередных поправок в УК РФ. Если

кратный штраф применяется в качестве основной меры наказания, то в случае уклонения от уплаты кратного штрафа (или его значительной части) наказание должно заменяться на реальное лишение свободы, а не на иной вид наказания. Здесь вопрос даже не в самой санкции запретительной нормы, поскольку она стала более совершенной и удобной для применения, а больше в общих принципах и порядке назначения наказания, его замены на иные виды.

В случае замены наказания должна быть установлена пропорциональная связь между суммой уплаченного штрафа и сроком реального лишения свободы. Обоснованным является вывод о том, что уплата половины размера штрафа должна быть эквивалентна замене штрафа на лишение свободы на срок, соответствующий $\frac{1}{2}$ минимального срока, предусмотренного санкцией данной статьи.

Несмотря на имеющиеся пробелы правового регулирования, практика прокурорского надзора показывает, что эффективность антикоррупционной политики возможна лишь при условии чётко налаженного механизма взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества в процессе осуществления и открытого публичного обсуждения важнейших её аспектов.

Конечно, затронуты сложные вопросы, имеются предложения для решения серьезнейших проблем, однако они подлежат теоретическому обсуждению в более широких кругах представителей научного сообщества и правоприменителей.



Попков Владимир Иванович,
начальник Управления
по вопросам государственной
службы и кадров
аппарата Губернатора
Волгоградской области

ПРОБЕЛЫ И КОЛЛИЗИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 № 403 (далее – Указ) утверждены Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, а также определены основные задачи, направленные на их реализацию.

Среди направлений, определенных Указом, обозначено совершенствование управления кадровым составом гражданской службы и повышение качества его формирования, а также совершенствование антикоррупционных механизмов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации.

Во исполнение Указа Правительством Российской Федерации утвержден план мероприятий («дорожная карта») по реализации основных на-

правлений развития государственной гражданской службы.

В целях повышения эффективности антикоррупционных механизмов в деятельности государственных органов по противодействию коррупции предстоит внедрить новую методику оценки и систему мониторинга эффективности деятельности подразделений этих органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В последние годы законодательство, обеспечивающее нормативное регулирование в сфере государственного управления и служебных правоотношений, развивается в основном в направлении формирования механизмов противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе, а также при реализации

должностных полномочий лицами, замещающими государственные и муниципальные должности.

Однако в построении антикоррупционного законодательства существует ряд проблем, возможно обусловленных многофакторным содержанием коррупционных проявлений, что, к сожалению, нередко ведет к возникновению в правоприменительной практике правовых коллизий, а в отдельных случаях и пробелов в правовом регулировании, и влияет на эффективность деятельности подразделений государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, создавая определенные трудности в правоприменении.

В ходе анализа действующего законодательства и практики его применения обозначились следующие проблемы, нуждающиеся в их разрешении.

1. Правовое регулирование отношений, связанных с прохождением государственной гражданской службы, осуществляется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [1], пункт 13 части 1 статьи 33 которого предусматривает увольнение государственного гражданского служащего со службы за несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных данным Федеральным законом и другими федеральными законами.

В связи с принятием Федерального закона от 30 июня 2016 г. № 224-ФЗ [2] у государственных и муниципальных служащих, а также у лиц, претендующих на такие должности, с 01 июля 2016 г. появилась новая обязанность –

информировать представителя нанимателя (работодателя) о размещении сведений о себе в Интернете.

До настоящего времени форма, по которой необходимо представлять указанные сведения, не утверждена, соответственно не определены критерии, объем информации, которую должны представить указанные выше лица, а также порядок ее представления.

Вместе с тем непредставление указанных сведений является одной из причин, по которым гражданин не может быть принят на службу, а служащий не может продолжать выполнение обязанностей.

2. Одним из принципов, на которых основывается противодействие коррупции, является неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений [3].

При этом федеральным законодательством в отношении определенного круга лиц установлена обязанность представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (далее – сведения о доходах). Указанные сведения представляются ими ежегодно, не позднее срока, установленного нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Вместе с тем в законодательстве отсутствует норма, предусматривающая ответственность указанных лиц за нарушение ими срока представления сведений о доходах. Данный пробел, в свою очередь, создает определенные трудности в части применения мер ответственности за очевидное совер-



шение коррупционного правонарушения лицом, обязанным представлять сведения о доходах.

3. Продолжая тему представления сведений о доходах отдельными категориями лиц, нельзя не отметить, что Федеральным законом № 273-ФЗ в отношении таких лиц установлены ограничения и запреты в целях противодействия коррупции.

В процессе совершенствования федерального законодательства обязанность представлять сведения о доходах в 2012 году была распространена также на руководителей государственных (муниципальных) учреждений.

Вместе с тем, положения, предусматривающие ограничения и запреты в целях противодействия коррупции в отношении руководителей учреждений, в Федеральном законе № 273-ФЗ отсутствуют.

Такой пробел в законодательстве на практике порождает ряд проблем, связанных с высокой вероятностью возникновения конфликта интересов, поскольку государственные и муниципальные учреждения создаются субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием.

Важной характеристикой учреждения как юридического лица является то, что их деятельность финансируется собственником его имущества.

Не случайно Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» признает лицами, заинтересованными в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе сделок, с другими организациями или гражданами (далее – заинтересованные лица), руководителя (замести-

теля руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются участниками, кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан. При этом указанные организации или граждане являются поставщиками товаров (услуг) для некоммерческой организации, крупными потребителями товаров (услуг), производимых некоммерческой организацией, владеют имуществом, которое полностью или частично образовано некоммерческой организацией, или могут извлекать выгоду из пользования, распоряжения имуществом некоммерческой организации [4].

Заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации.

Соответственно в ситуации, когда руководитель государственного учреждения, созданного субъектом Российской Федерации, одновременно занимается предпринимательской деятельностью, конфликт интересов вполне вероятен.

Необходимость дополнения федерального законодательства нормами, предусматривающими распространение установленных ограничений и запретов в целях противодействия

коррупции на руководителей государственных и муниципальных учреждений, на наш взгляд, очевидна.

4. На государственной и муниципальной службе встречаются ситуации, когда лица, обязанные представлять сведения о доходах, имеют в собственности земельные участки сельскохозяйственного назначения, которые сдаются ими в аренду. Арендную плату указанные лица получают в натуральной форме.

Согласно методическим рекомендациям Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 году (за отчетный 2015 год) формой справки не предусмотрено указание товаров, услуг, полученных в натуральной форме (пункт 46 раздела «Иные доходы») [5]. На наш взгляд, в данной рекомендации имеется недосказанность, соответственно она может быть истолкована каждым лицом, представляющим сведения о доходах, неоднозначно, поскольку не понятно, должен ли вообще указываться доход, полученный в натуральной форме, в представляемой справке о доходах? Если должен, то в каком разделе и в каком выражении? Далее закономерно возникает вопрос, не является ли деятельность указанных лиц, связанная с неоднократной сдачей в аренду земельных участков, предпринимательской?

Как отмечено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 года № 11-П, общеправовой

критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона [6].

Представляется, что пункт 46 раздела «Иные доходы» в Методических рекомендациях Минтруда России требует более подробного разъяснения в целях исключения неоднозначности его понимания.

6. На наш взгляд, очевидна недостаточность законодательной базы противодействия коррупции в сфере муниципального управления.

В Конституции Российской Федерации подчеркивается, что местное самоуправление образует самостоятельный уровень власти, независимый от государства и реализующий свои задачи. Вместе с тем в отдельных случаях принцип самостоятельности и независимости от власти региональной, в частности, от высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, нередко приводит к неоднозначным ситуациям.

Так, в соответствии с антикоррупционным законодательством лица, замещающие муниципальные должности, обязаны представлять сведения



о доходах в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В число указанных лиц входят также депутаты, члены выборных органов местного самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления.

При этом порядок представления таких сведений в отношении указанных лиц федеральным законодательством не установлен. Субъектам Российской Федерации такое право также не предоставлено.

Очевидно, что такой порядок должен быть установлен муниципальными нормативными правовыми актами.

Однако на практике возникают проблемы, обусловленные закрепленным в законодательстве разграничением полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления поселений, а также порядком формирования представительных органов муниципальных районов.

В соответствии с законодательством представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства.

В соответствии с частью 7.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправле-

ния, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [7].

Таким образом, непредставление лицом, замещающим муниципальную должность, сведений о доходах по муниципальной должности депутата представительного органа муниципального района повлечет прекращение полномочий по данной должности, но не повлечет прекращения полномочий главы поселения, в связи с чем представительный орган муниципального района будет существовать с нарушением вышеуказанного порядка формирования. В данном случае на практике возникают трудности с соблюдением нормы представительства поселения в представительном органе муниципального района.

7. В настоящее время в качестве одного из средств сдерживания коррупции законодательство предусматривает соблюдение государственными и муниципальными служащими, а также должностными лицами различного уровня требований к служебному поведению и недопущению (предотвращению, урегулированию) конфликта интересов на государственной и/или муниципальной службе.

В целях обеспечения служащими требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти и местного самоуправления созданы и действуют так называемые «конфликтные комиссии» для государст-

венных гражданских и муниципальных служащих.

Вместе с тем в федеральном законодательстве имеется очевидный правовой пробел – отсутствие нормативной регламентации порядка создания и деятельности подобных комиссий по соблюдению требований к должностному поведению глав муниципальных образований и урегулированию конфликта интересов. Представляется, что этот пробел может привести, с одной стороны, к невольному нарушению требований к должностному поведению и урегулированию конфликта интересов со стороны глав муниципальных образований, а с другой – к нарушению их законных прав и интересов в процессе осуществления профессиональной управленческой деятельности и даже после выхода в отставку с занимаемой должности.

8. Для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской и муниципальной службы, законодательством о противодействии коррупции предусмотрена ответственность за несоблюдение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

При этом, законодательством о государственной гражданской и муниципальной службе прописаны отдельные положения, определяющие виды взысканий, которые могут быть применены к служащим в связи с совершением ими коррупционных правонарушений, а также порядок наложения указанных взысканий.

Важно заметить, что порядок применения и снятия взысканий за коррупционные правонарушения и порядок применения и снятия взысканий за совершение дисциплинарных проступков заметно отличается.

Взыскания за коррупционные правонарушения применяются на основании доклада о результатах проверки, а если доклад направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, – и на основании рекомендации комиссии.

В отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, трудовым законодательством, регулирующим их трудовые правоотношения, специальная ответственность за совершение коррупционных правонарушений не установлена, обязательность проведения проверок за совершение ими коррупционных правонарушений не предусмотрена.

Кроме того, в отношении государственных и муниципальных служащих взыскания за коррупционные правонарушения применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении служащим такого правонарушения. При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Дисциплинарное же взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка. При этом дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка.



В целях неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения служащих досрочное снятие такого взыскания законодательством не предусмотрено. Тогда как в соответствии с трудовым законодательством дисциплинарное взыскание работодатель имеет право снять с работника до истечения года со дня его применения. То есть такая ситуация возможна в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, совершивших коррупционные правонарушения.

В целях унификации порядка привлечения лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской и муниципальной службы, к ответственности за одни и те же коррупционные правонарушения, представляется целесообразным внесение изменений в антикоррупционное и трудовое законодательство, предусматривающих для данной категории лиц такие же специальные виды взысканий за коррупционные правонарушения, порядок их наложения и снятия, как и в отношении государственных и муниципальных служащих.

Выводы.

На сегодняшний день в Российской Федерации создано антикоррупционное законодательство и разработан соответствующий нормативный инструментарий, позволяющий бороться с коррупцией.

Вместе с тем в антикоррупционном законодательстве еще имеются коллизии и пробелы.

Коллизия, конфликт интерпретаций законодателя и правоприменителя (исполняющего органа, гражданина) состоит в том, что законодатель изначально стремится к максимальной однозначности текста, а правоприменитель – к интерпретации правового текста в свою пользу. Текст закона после его декодирования (прочтения) усваивается понимающим сознанием и переводится в плоскость правоприменения, при этом цели законодателя и правоприменителя далеко не всегда совпадают. Если законодатель стремится довести свою волю буквально, то правоприменитель пытается использовать закон в целях обоснования своей позиции в споре.

Как правило, текст закона всегда сложен для прочтения; чем сложнее текст, тем больше вероятность того, что его смысл ускользнет от понимающего сознания, а непонятость закона неминуемо перетечет в инертную форму кажущегося понимания, которое даже опаснее непонимания. Толкование и возможность интерпретирования закона, с одной стороны, обогащает практику, с другой – перегружает правовую систему ненужными смыслами и значениями, зачастую имеющими намерение исказить самый смысл [8].

Вынуждены констатировать, что в связи с имеющимися коллизиями и пробелами наблюдается тенденция не к соблюдению требований антикоррупционного законодательства, а к поиску возможности нарушения установленных норм и, соответственно, к уходу от ответственности. Вместе с тем законодательство должно способ-

ствовать неотвратимости наказания за его нарушение.

Устранение обозначенных правовых пробелов и коллизий антикоррупционного законодательства будет способствовать повышению эффек-

тивности противодействия коррупции и совершенствованию его профилактической составляющей в сфере государственного и муниципального управления.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 02.08.2016). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>
2. Федеральный закон от 30.06.2016 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». «Собрание законодательства РФ», 04.07.2016, № 27 (Часть I), ст. 4157.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции». [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102126657&intelsearch=%B9+273-%F4%E7>
4. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О некоммерческих организациях». [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102039064&intelsearch=%B9+7-%F4%E7>
5. «Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 году (за отчетный 2015 год)» (утв. Минтрудом России). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/anticorruption/Methods/12>
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции». – // «Вестник Конституционного Суда РФ». – 1999. – № 5.
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574&intelsearch=%B9+131-%F4%E7>
8. Суслов В.А. Реализация принципа единообразия в сфере правоприменения. //Правоведение. – 2014, – № 1 (312).



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

**РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ, ПРОВОДИМЫХ
СОГЛАСНО ПОДПУНКТУ «З» п. 1 НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА 2016–2017 ГОДЫ
ИНСТИТУТОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В теории и на практике не всегда учитывается сложный и постоянно эволюционирующий характер коррупции, что приводит к разрозненности результатов научных исследований, их фрагментарности и неполной обоснованности, а предложенные меры – к их неадекватности.

Соответственно основной задачей юридической науки является именно преобразование разных научных наработок в конкретные практические шаги для принятия впоследствии необходимых решений, а также прогнозирования результатов их реализации.

Институт с 2011 г., как междисциплинарный центр по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, в своих научных исследованиях как раз консолидирует методологию и методики многих отраслей знания (социологии, экономики, психологии, юриспруденции, философии, нейролингвистики), что придает им уникальный и ценный результат.

Такая работа осуществляется на основании Государственного задания Института на плановый период и Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы¹.

По направлению научно-методического обеспечения противодействия коррупции образован Междисциплинарный совет по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции (далее – Междисциплинарный совет), действующий на основе Положения, утвержденного Ученым советом Института (протокол от 23 января 2012 г. № 01-05/01-УС).

В состав Совета входят ведущие ученые, представляющие Российскую академию наук, научно-исследовательские и образовательные учреждения в области юриспруденции, экономики, социологии, политологии, психологии и других научных дисциплин, представители Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти, институтов гражданского общества. Таким образом, сложилась организационная модель координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В рамках функционирования Междисциплинарного совета регулярно проводятся расширенные заседания с участием представителей центральных ведомств, ведущих учебных и научных учреждений. В ходе заседаний Междисциплинарного совета обсуждаются наиболее значимые вопросы проведения специальных мероприятий и исследовательских работ по рассматриваемой проблематике².

¹ Работа по выполнению Институту пункта «з» Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147, заключается в следующем:

- организовать на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» проведение с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации научных междисциплинарных исследований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения в части, касающейся:
 - природы коррупции и форм ее проявления в современном российском обществе;
 - содержания конфликта интересов, его форм и способов урегулирования;
 - контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;
 - деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации;
 - влияния этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, форм и способов реализации таких норм;
 - повышения эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; снижения уровня бытовой коррупции.

² С 2012 по июнь 2016 г. проведено 15 заседаний Междисциплинарного совета. В рамках заседаний рассматривались и утверждались программы исследований, их результаты по следующим направлениям:



Налажено активное взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Федерации. Направляемые ими материалы, в том числе результаты обобщения региональной практики в сфере противодействия коррупции, научные и учебно-методические материалы позволяют обеспечить эмпирическую базу для научных исследований в рассматриваемой области.

Междисциплинарный центр по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции активно взаимодействует с международными организациями и ведущими научными центрами зарубежных государств: осуществляет обмен научными и учебно-методическими материалами, проводит совместные научные мероприятия.

В ходе реализации Плана мероприятий по координации научно-методического обеспечения противодействия коррупции на 2011–2013 годы значительное внимание уделяется проведению научно-организационных мероприятий. Так, в 2015–2016 годах проводились различные научно-организационные мероприятия в сфере противодействия коррупции¹.

Бизнес и коррупция;

О Евразийской антикоррупционной стратегии и программе Международного научного мониторинга проявлений коррупции;

О правовых проблемах декларирования доходов и расходов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы, государственных служащих, работников государственных компаний и корпораций, руководителей государственных (муниципальных) учреждений;

О социологических параметрах проявления коррупции;

О задачах по научному и учебно-методическому обеспечению противодействия коррупции;

О реализации образовательных программ в сфере противодействия коррупции;

О задачах повышения результативности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

Правовая природа нарушения запретов и ограничений, неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, и мер юридической ответственности, применяемых в случае такого нарушения;

Проблемы ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения и возможность освобождения юридического лица от административной ответственности в случае оказания органом управления юридического лица содействия в выявлении факта правонарушения;

Система мер имущественной ответственности за коррупционные правонарушения;

Создание теоретических основ реализации в Российской Федерации рекомендаций международных антикоррупционных организаций с учетом особенностей правовой системы Российской Федерации;

Обеспечение прозрачности механизмов разрешения споров, вытекающих из гражданско-правовых отношений, как способ противодействия коррупции и др.

¹ ИЗиСП совместно со Счетной палатой Российской Федерации при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 20 – 21 апреля 2016 г. был проведен Пятый Евразийский антикоррупционный форум «Правопорядок и коррупция: современные вызовы».

3 ноября 2015 г. участие в организации совместно с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации и Управлением ООН по наркотикам и преступности конференции «Практика

Активно развивается международное научное сотрудничество¹.

Институт является отечественным научным учреждением, развивающим сотрудничество с Международной антикоррупционной академией (IACA), имеющей статус самостоятельной международной организации, перед которой поставлены задачи осуществления антикоррупционного образования и профессиональной подготовки и проведения научных исследований проблемы коррупции.

С апреля 2011 г. в Институте было создано специальное структурное подразделение: сначала – лаборатория правовых проблем противодействия коррупции, впоследствии – научный отдел правовых проблем противодействия коррупции, и сейчас – научный отдел методологии противодействия коррупции.

взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции», которая прошла в рамках VI сессии Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции.

27 марта 2015 года проведение совместно с ТПП РФ Международной научно-практической конференции «Партнерство государства и бизнеса в противодействии коррупции».

7 сентября 2016 г. Институт совместно с Антикоррупционным центром Института социологии Китайской академии общественных наук (далее – КАОН) провел круглый стол на тему: «Национальное законодательство в сфере противодействия коррупции и создание прозрачных государственных механизмов в Китайской Народной Республике и Российской Федерации».

¹ Организация подписания меморандума о сотрудничестве между Институтом и Антикоррупционным центром Института социологии Китайской академии общественных наук (КАОН), 20 апреля 2016 г.

Проведение круглого стола «Антикоррупционные стандарты в законодательной практике России и КНР» в рамках V Евразийского антикоррупционного форума, 21 апреля 2016 г.

Участие в Международной конференции «Социальное управление и противодействие коррупции для устойчивого развития: опыт Китая и России» (Social Governance and Anticorruption for Sustainable Development: China and Russia), которая проводилась в г. Пекине (КНР), 28 июня 2016 г.

Организация и проведение круглого стола «Актуальные проблемы противодействия коррупции в законодательной практике России и Китая» в рамках IV Евразийского антикоррупционного форума, 23–24 апреля 2015 г.

Участие в Международной Китайско-Европейской научно-исследовательской антикоррупционной конференции (Forum For Sino-EU High-Level Think Tank on Anti-Corruption) с докладом на тему «Актуальные вопросы правового регулирования конфликта интересов по законодательству России и КНР», 9–10 сентября 2015 г.

Участие в Международном симпозиуме «Верховенство права и судебная реформа» (Rule of Law and Judicial Reform), организованном Институтом права Китайской Академии общественных наук в Китайской Народной Республике с докладом на тему «Правовое регулирование конфликта интересов по законодательству России и КНР», Китай, г. Пекин, 11–12 декабря 2015 г.

Научные исследования по гранту № 15-23-21001 «Совместный проект проведения научных исследований, выполняемый международным научным коллективом» Международного конкурса РГНФ – Китайская академия общественных наук (КАОН) по теме: «Развитие правового регулирования предотвращения конфликта интересов на государственной службе в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике: сравнительно-правовой аспект».

Участие в Международном симпозиуме «Управление на основании закона и верховенство права в Китае», организованном Институтом права Китайской Академии Общественных наук 8–9 ноября 2014 года (КНР, Пекин).

Организация и проведение подписания Меморандума о взаимопонимании между Международной антикоррупционной академией и ИЗИСП, 29 апреля 2014.



Результаты научных исследований составляют базу для учебно-методического обеспечения противодействия коррупции¹. Основными подходами к подготовке учебно-методического обеспечения противодействия коррупции являются:

- 1) разработка базового модуля, ориентированного на все категории слушателей;
- 2) дифференциация учебно-методических комплексов в зависимости от групп слушателей;
- 3) системная связь различных учебных программ («Пирамида программ»).

В настоящее время необходимо обеспечить универсализацию и высокое качество учебных антикоррупционных программ в ходе их подготовки и использования, способствовать формированию научных и прикладных знаний слушателей в сфере преодоления коррупции, навыков анализа коррупционных ситуаций, разработки и использования средств их предотвращения и преодоления негативных последствий. Добиться этого можно посредством учета системной связи различных учебных программ («Пирамида программ»), в основе которых находится примерная учебная программа как обязательная часть, включающаяся во все иные программы. Последние конкретизируются специальной тематикой, ориентированной на различные категории слушателей. Такой подход позволяет создавать согласованные учебно-методические комплексы, эффективно проводить учебные занятия, соотносить учебные программы с учебными планами и планами научно-исследовательских работ в сфере противодействия коррупции.

Важным направлением формирования антикоррупционного мышления, антикоррупционной правовой культуры в обществе является привитие научных знаний и прикладных навыков в сфере обнаружения и преодоления коррупционных ситуаций различным категориям лиц и, в первую очередь, представителям государственной и муниципальной власти, работникам бизнес-структур, государственных компаний и корпораций, учащимся высших и средних учебных заведений.

Поэтому ключевой задачей является развитие учебно-методического обеспечения противодействия коррупции посредством:

- развития научных основ противодействия коррупции и, соответственно, разработки научно-практических и монографических изданий по антикоррупционной тематике, служащих необходимым источником подготовки и развития учебно-методического обеспечения в рассматриваемой области;

¹ Учебно-методический комплекс дополнительного профессионального образования (повышение квалификации) по направлению «Правовые, организационные и этические аспекты профилактики коррупции в подведомственных организациях федеральных органов исполнительной власти»;

Учебно-методический комплекс «Правовые и организационные аспекты профилактики коррупции»;

Учебно-методический комплекс «Оценка коррупциогенности нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

- разработки методического обеспечения практической деятельности в сфере противодействия коррупции для сотрудников государственных, муниципальных органов и учреждений, представителей бизнес-структур и государственных корпораций;

- подготовки учебных (обучающих) материалов и методических основ организации учебного (образовательного) процесса по тематике противодействия коррупции и антикоррупционной мотивации поведения в обществе.

Источниковедческой основой учебно-методического обеспечения по вопросам борьбы с коррупцией выступает разработка монографий, учебников, научно-практических, учебных пособий в сфере противодействия коррупции¹.

Институт выступает не только исполнителем научных работ, но и координатором их проведения. В подготовке многих изданий принимали участие представители научных сообществ (НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ВНИИ МВД России, НИИ Счетной палаты Российской Федерации, НИЦ ФСБ России, Института социологии РАН, Института психологии РАН и др.) и органов государственной власти (Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Ми-

¹ Монографии и научно-практические пособия:

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2016. – 376 с.

Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор; ИЗиСП. - Москва: Юриспруденция, 2016. - 143 с.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2016. – 244 с.

Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: научно-методическое пособие / под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2016. – 156 с.

Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: Монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина и др.; под ред. Академика РАН Т.Я. Хабриевой, профессора А.Ф. Федорова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. – 288 с.

Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.И. Лафитский, В.П. Емельянцева, О.И. Семькина и др.; рук. авт.кол. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Статут, 2015. – 248 с.

Проблемы совершенствования законодательства РФ о противодействии коррупции и практики его применения. Монография / О.А. Плохой, Н.Г. Семилютина, А.М. Цирин и др.; под ред. Т.Я.Хабриевой; ИЗиСП. - Москва: Юриспруденция, 2014. – 64 с.

Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе: правовое и экономическое исследование: монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; ИЗиСП. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 332 с.

Уголовно-правовые меры по противодействию коррупции за рубежом: сравнительно-правовое исследование / И.С. Власов, Н.А. Голованова, В.Ю. Артемов и др.; отв. ред. И.С. Власов; ИЗиСП. - М.: КОНТРАКТ, 2014. – 431 с.



нистерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и др.).

Антикоррупционное обучение в Институте направлено на повышение квалификации¹:

В рамках осуществления функции по учебно-методическому обеспечению противодействия коррупции Институтом проведена работа по обобщению и сравнительному исследованию существующих образовательных программ и учебно-методических комплексов по антикоррупционной проблематике.

Институтом было проанализировано более 30 программ по антикоррупционному образованию: в частности, исследовались соответствующие программы Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Высшей школы экономики, Российской правовой академии при Минюсте России, Счетной палаты Российской Федерации, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и др.

В результате было выявлено, что программы по антикоррупционному образованию, разработанные в данных учреждениях, имеют достаточно высокий теоретический уровень, представляют научный и практический интерес для лиц, обучающихся по ним. Между тем такие программы не имеют

¹ Июнь 2016 г. – повышение квалификации (40 часов) работников системы ПФР России по теме «Информационно-аналитическое обеспечение безопасности и противодействия коррупции. Минимизация коррупционных рисков в деятельности ПФР», 105 человек

7–8 апреля 2016 г. «Повышение эффективности антикоррупционных мер в работе федеральных фондов, государственных компаний и корпораций» (АО «Концерн «Автоматика», Публичное акционерное общество «Акционерная нефтяная Компания «Башнефть» (ПАО АНК «Башнефть»), Публичное акционерное общество «Интер РАО ЕЭС», Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»), Публичное акционерное общество «Объединенная авиастроительная корпорация», Открытое акционерное общество «Российская венчурная компания», ОАО «АК «Транснефть», Акционерное общество «Федеральная пассажирская компания» (АО «ФПК»).

29–30 апреля 2015 г. Повышение квалификации «Стратегия противодействия коррупции в работе федеральных фондов, государственных компаний и корпораций» (ОАО «Аэрофлот», Внешэкономбанк, ГК «Ростех», Транснефть, Росэнергоатом, Роснано, Микроген).

Курсы повышения квалификации «Правовые и организационные аспекты профилактики коррупции» для работников Аппарата Пенсионного фонда Российской Федерации и территориальных управлений. Обучение прошли 100 работников Пенсионного фонда Российской Федерации (2014 г.).

13 и 16 декабря 2013 года проведены 8-ми часовые однодневные семинары для работников Госкорпорации «Росатом» и организаций, подконтрольных Госкорпорации «Росатом», по теме «Функции подразделений и должностных лиц Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» по профилактике коррупционных и иных правонарушений».

28–29 ноября 2013 г. «Актуальные проблемы применения законодательства о противодействии коррупции в работе федеральных фондов, государственных компаний и корпораций» (Внешэкономбанк, ОАО «НК Роснефть», ОАО «РЖД», ОАО «ФСК «ЕЭС», ОАО «Газпром», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Росэнергоатом», ГК «Автодор», Сбербанк, ГК «АСВ»).

единства в методологических подходах, содержании учебной дисциплины, изучаемых дидактических единицах, учебно-методическом обеспечении.

Особое внимание уделяется составлению программ повышения квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих.

Важной организационной мерой повышения качества и эффективности научно-методического обеспечения противодействия коррупции, предпринятой Институтом, стал обстоятельный анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Объектом исследования являлись программы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и практика их реализации. Предмет исследования – деятельность органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, направленная на реализацию региональных программ противодействия коррупции, координация их деятельности, а также взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Наряду с общим анализом содержания региональных программ противодействия коррупции на примере субъектов Российской Федерации, входящих в разные федеральные округа, были проведены выездные эмпирические исследования, позволившие получить целостное представление об исследуемом объекте на региональном уровне, его количественных и качественных параметрах.

Проведенные исследования послужили основой для разработки рекомендаций и предложений по совершенствованию практики реализации региональных программ противодействия коррупции.

Результаты междисциплинарных исследований Института по вопросам конфликта интересов на государственной и муниципальной службе были доложены и обсуждены на научно-практической конференции на тему: «Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе» (25–27 мая, г. Ханты-Мансийск).

Институт участвует в работе более 30 комиссий, экспертных советов и рабочих групп, в том числе: Экспертного совета Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан; Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации – в секциях по экономической и социальной безопасности и по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности; Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации; Межведомственной рабочей группы по обеспечению мероприятий, связанных с реформированием государственной службы; Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия; Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Экспертного совета при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; Экспертного совета при



Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Экспертного совета Счетной палаты Российской Федерации; Общественного совета Министерства юстиции Российской Федерации; Научного совета ФМС России; Общественного совета ФМС России; Научно-экспертного совета при Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; Научно-экспертного совета при Комитете по делам национальностей Государственной Думы Совета Федерации Российской Федерации; Научно-консультативного совета Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Научно-консультативного совета Верховного Суда Российской Федерации; Научно-консультативного совета при Общественной палате Российской Федерации; Аттестационной комиссии Министерства регионального развития Российской Федерации; Методического совета при Минюсте России по государственной регистрации актов гражданского состояния; Президиума Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации; Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации; Рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Комиссии Аппарата Государственной Думы Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов; Комиссии представительства Правительства Тюменской области в органах государственной власти Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Тюменской области и урегулированию конфликта интересов.

Таким образом, развитие научно-методического обеспечения противодействия коррупции предусматривает преобразование научных результатов в методические рекомендации, направленные на формирование прикладных навыков противодействия коррупции. Ключевыми задачами здесь являются публикации научно-практических и монографических изданий по антикоррупционной тематике; разработка методического обеспечения практической деятельности в сфере противодействия коррупции для сотрудников государственных, муниципальных органов и учреждений, представителей бизнес-структур и государственных корпораций.

Важно обеспечить универсализацию и высокое качество учебных антикоррупционных программ в ходе их подготовки и использования с тем, чтобы способствовать формированию научных и прикладных знаний в сфере преодоления коррупции, привитию навыков анализа коррупционных ситуаций, разработки и использования средств предотвращения и преодоления связанных с ними негативных последствий слушателям по программам повышения квалификации.

РАЗДЕЛ III. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ



Амиров Кафиль Фахразеевич,
заведующий кафедрой правоведения
Казанского национального
исследовательского технологического
университета, кандидат философских
наук, профессор,
заслуженный юрист Российской
Федерации и Республики Татарстан

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ – ОДИН ИЗ ВАЖНЕЙШИХ МЕХАНИЗМОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Общеизвестно, что оптимизация правовых механизмов противодействия коррупции в качестве одной из ключевых предусматривает задачу контроля над чиновниками, предотвращение конфликта интересов на государственной службе. Концепция конфликта сравнительно нова для нашего законодательства. На данном этапе развития этого института, как отметил Президент России, очень важно отслеживать исполнение уже принятых законов, так как «испол-

нение этих законов и есть та самая борьба с коррупцией, которой мы занимаемся».

Здесь я вижу две взаимосвязанные стороны проблемы.

Рассмотрим первую сторону – **уход чиновника в коммерческую структуру**. От бывших чиновников ждут использования его связей. Криминогенность поведения такого лица отслеживается сравнительно легко, так как он непосредственно возникающую проблему самостоятельно ре-



шить не может, должен просить об этом бывших сослуживцев. А такие просьбы не всегда находят положительный отклик.

Сложнее со второй ситуацией – **ухода специалиста из бизнеса в чиновники**. Как правило, уходят в сферу, которая им знакома по бизнесу. Должность предоставляет новому государственному служащему определенные полномочия, которые он может использовать в интересах компании, либо собственных. И вот здесь-то возникает ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего может влиять на объективное исполнение им своих служебных обязанностей и вступать в противоречие с законными интересами государства. Говоря словами закона, возникает конфликт интересов. Если человек решил занять государственную должность, то он должен осознавать и ее ответственность.

Конфликт интересов на гражданской службе сейчас понимается однозначно (он урегулирован законом) как «ситуация, при которой личная заинтересованность лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязан-

ность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет, или может повлиять на ненадлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей». Если говорить кратко, личный конфликт интересов – это несоответствие между частной заинтересованностью госслужащего и профессиональными задачами, выполняемыми им.

Конфликт интересов на государственной службе представляет собой довольно сложную теоретическую и практическую проблему. Несмотря на законодательное развитие этого понятия в последние годы, накопленный определенный практический опыт, эта правовая категория все еще остается недостаточно разработанной, обладает неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интересами, тяжело поддается внутреннему и внешнему контролю. Она не имеет однозначно сложившегося механизма предотвращения и урегулирования. Не налажена четкая система обучения государственных служащих поведению в условиях конфликта интересов. Отсутствуют оценочные критерии эффективности



Не налажена четкая система обучения государственных служащих поведению в условиях конфликта интересов. Отсутствуют оценочные критерии эффективности урегулирования конфликта в целях исключения его повторения



урегулирования конфликта в целях исключения его повторения.

Каковы же, на наш взгляд, условия, способствующие возникновению конфликта интересов на государственной службе? Прежде всего, можно назвать высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий государственных органов, их структурных подразделений, государственных служащих; наличие противоречий между нормативными правовыми актами органов власти различного уровня, включение в них положений, способствующих созданию условий для коррупционного поведения; существующие пробелы в правовом регулировании, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества. Нельзя упускать из виду и несовпадение между законодательно установленными принципами государственной службы, порядком поступления на нее, ее прохождением и реальным осуществлением управленческой, кадровой и организационной политики в органе государственной власти; отсутствие реальной ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей. Способствует этому и ненадлежащий контроль за государственным служащим на стадии исполнения им должностных обязанностей, за соблюдением служебной и организационной дисциплины. Государственные служащие отмечают при изучении этой проблемы необъективность и неэффективность системы оплаты труда, отсутствие или недостаточное использование моральных и материальных ресурсов мотивации

государственного служащего, дискриминацию и неодинаковое вознаграждение при выполнении равного объема служебных функций. Деформация, двусмысленность и неопределенность социальной роли и статуса гражданского служащего вызывают его намеренное или ненамеренное антисоциальное поведение. Выявляется и такой фактор, как отсутствие реальной защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность.

Как отмечает ряд ученых и практиков, и я с ними согласен, полностью устранить конфликт интересов невозможно, в конфликтной ситуации можно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования, снизить отрицательные последствия. В этих целях необходимо научить служащих, их руководителей обнаруживать причины возникновения конфликта, способствующие этому условия, выявлять динамику развития, следить за его протеканием, управлять разрешением, снижать уровень конфликтного противостояния. К сожалению, знакомство с практикой показывает, что этому направлению учебы не уделяют должного внимания.

Крайне важно в целях недопущения отрицательных последствий выявить конфликт интересов на ранних стадиях его возникновения и развития. Как?

Выявление конфликтной ситуации может производиться путем анализа заявлений служащего об обращении к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Эффективным средством является



рассмотрение сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственным служащим. Как показывает опыт нашей республики, это средство используется недостаточно эффективно. Внешние проверки выявляют искажения в примерно половине деклараций. Я сейчас не буду говорить о причинах появления их, скажу лишь, что реакция администраций весьма мягкая. Дружески пожурили – и все.

Сведения о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения можно получать из обращений граждан и организаций, в том числе в электронном виде, публикаций в средствах массовой информации. Отмечу, что при получении этих сведений реакция администраций однозначна – прежде всего надо защитить мундир.

Отметим, что и на самом служащем лежат установленные обязанности не только при наступившем конфликте интересов, но и при его предотвращении. Однако законодательно закрепленная возможность предупреждения конфликта интересов самим гражданским служащим практически не используется.

Следующий способ урегулирования конфликта интересов состоит в добровольном отказе государственного служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Нет ясности в организационной и правовой реализации процедуры отказа служащего от уже полученной выгоды.

Трудно избежать конфликта интересов, но практика показывает, что

это возможно. Начиная выполнять какое-то поручение или задание, осознав возможность наступления ситуации конфликта интересов, служащему следует обратиться к руководству и попросить перепоручить задание другому специалисту. Первоочередным способом разрешения конфликта интересов должно быть **сообщение служащего о присутствии частного интереса**, направленное своему работодателю (нанимателю) и непосредственному руководителю. Сообщение должно быть сделано до того, как его действия привели к возникновению конфликта интересов. Таким образом, служащий обязан самостоятельно оценивать условия и действия, которые потенциально могут повлиять на объективность его служебной деятельности. Важным представляется в данном контексте знание гражданским служащим не только своих прав, обязанностей, ограничений и запретов, но и требований, предъявляемых к служебному поведению. Изучение нами этой проблемы показывает, что эти полномочия практически никто не использует.

Предотвращение конфликта интересов с этого момента становится уже обязанностью руководителя. Он в этих целях имеет право отстранить гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности (не допускать к исполнению должностных обязанностей) в период урегулирования конфликта интересов. При этом гражданскому служащему сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности гражданской службы

(п. 2 ст. 32 Федерального Закона). Тем не менее, на наш взгляд, необходимо использовать отстранение от замещаемой должности гражданской службы лишь в крайних случаях, когда другие методы не возымели результата.

Для контроля за соблюдением государственными гражданскими служащими требований к служебному поведению и урегулирования конфликтов интересов организовываются **Комиссии по урегулированию конфликта интересов**. Практика показывает, что при организации и ведении работы комиссий по урегулированию конфликта интересов выявляются пробелы и коллизии законодательных норм, что препятствует эффективному функционированию комиссий. Прежде всего, необходимо более подробно разработать процедуру деятельности комиссий. Несмотря на вносимые изменения в правовое регулирование деятельности комиссий, практика применения тем не менее выявляет определенную расплывчатость нормативных положений, что, на наш взгляд, может повлечь как нарушение прав государствен-

ного служащего на объективное рассмотрение случаев конфликта, так и нарушение государственных и общественных интересов. Для того чтобы нормы работали, в них не должно содержаться слишком большой доли усмотрения чиновника или его руководителя на то, как действовать в ситуации наличия очевидного конфликта интересов.

В законе необходимо более чётко определить порядок декларирования государственным служащим своего личного интереса в тех случаях, когда этот интерес вступает в противоречие с интересами его службы. Это облегчит рассмотрение вопроса и принятие обоснованного решения. Целесообразно предусмотреть предварительное ознакомление лица, чьи действия собираются обсуждать, с собранными материалами, легшими в основу проверки сообщения о поведении служащего, а также получение от него записи, что сведения собраны довольно полно и у него нет ходатайства об их дополнении или проверке этого факта.

Имеет место разобщённость деятельности комиссий, созданных в го-

В законе необходимо более чётко определить порядок декларирования государственным служащим своего личного интереса в тех случаях, когда этот интерес вступает в противоречие с интересами его службы. Это облегчит рассмотрение вопроса и принятие обоснованного решения





сударственных органах, ввиду отсутствия организационной структуры, которая бы обеспечивала координацию и контроль их деятельности. Нынешний статус комиссий изначально обрекает их на неэффективность, так как не даёт чёткого представления о том, кто координирует, или должен координировать их работу, кто контролирует и по каким критериям осуществляет оценку этой работы, где и кем должны быть сформулированы эти критерии, каковы механизмы, обеспечивающие эффективность деятельности подобных комиссий. Из содержания закона следует, что создаваемые в государственных органах комиссии должны составлять единую систему управления нравственными отношениями на гражданской службе. Важнейшей задачей Комиссии должна стать координация и контроль работы соответствующих комиссий структурных подразделений. Только при такой системе может быть обеспечен действенный контроль за выполнением требований к служебному поведению гражданских служащих.

С учётом сказанного, совершенствование деятельности комиссий требует самого пристального внимания. Понятно, что комиссии будут отторгаться массой гражданских служащих, если те будут воспринимать их исключительно или преимущественно как «карательный» орган. Комиссии должны быть ориентированы, прежде всего, на предотвращение возникновения негативных последствий конфликта интересов, на помощь гражданскому служащему в сложных ситуациях, когда он сам не четко по-

нимает, оказывается ли он в конфликте интересов. Должны быть предусмотрены случаи, когда комиссия обязана выступить в защиту гражданского служащего от необоснованных обвинений. Вместе с тем комиссия вправе рекомендовать руководителю государственного органа наложить на виновного дисциплинарное взыскание (вплоть до отстранения от должности и увольнения с гражданской службы) или передать материалы в правоохранительные органы, если в действиях гражданского служащего усматриваются признаки административного правонарушения или уголовного преступления.

Однако главное – это воспитание. Только внутренняя высокая культура чиновника позволит ограничить, а затем и победить коррупцию.

В заключение хочу отметить, что в реализации антикоррупционных мероприятий должна быть системность. Служащие должны понимать, что наше государство способно к самоочищению, в том числе от проявлений коррупции. Задача эта может быть решена через создание, в том числе, позитивного образа государственного служащего госаппарата.

Давайте вспомним хотя бы один пример показа в наших художественных фильмах, газетных и журнальных публикациях положительного образа госслужащего. Что, трудно? А ведь подавляющее большинство госслужащих чтут закон, работают в интересах общества и государства, но ничего этого в средствах массовой информации нет. Вот и складывается у людей представление: каждый служащий жулик и вор...

Астапенко Ирина Анатольевна,
директор Департамента
государственной гражданской службы
и кадровой политики
Ханты-Мансийского автономного
округа – Югры



ВНЕДРЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В УЧРЕЖДЕНИЯХ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ

На сегодняшний день существует мнение, что коррупция – это явление, присущее чиновникам всех уровней власти. Определенно, не стоит упускать из внимания, что посредником между органом власти и населением на этапе предоставления и получения государственных услуг выступают, в том числе, учреждения и организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти. В этой связи важным является установление антикоррупционных механизмов непосредственно в учреждениях.

Это направление деятельности отражено в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В соответствии со статьей 13.3 на все организации возложена обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Тем не менее, действующее законодательство тоже регулирует вопросы в сфере противодействия коррупции в отношении работников, замещающих должности в государственных корпорациях, а также в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Так, регламентирован порядок предоставления сведений о доходах, порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов и т.д.

Вместе с тем, действующее законодательство не регулирует вопросы



антикоррупционной деятельности в учреждениях и организациях, подведомственных органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной политики в учреждениях и организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти (далее – учреждения) субъектов Российской Федерации в условиях отсутствия федерального законодательства в отношении таких учреждений становится все более актуальным.

В Югре работа по координации и организации противодействия коррупции в учреждениях, подведомственных исполнительным органам государственной власти автономного округа, ведется с 2014 года. Всего в округе 282 государственных учреждения, 32 хозяйственных общества и 8 фондов. Наибольшее количество учреждений организовано в социальной сфере, а также сферах здравоохранения, образования, культуры.

Мы поставили перед собой выполнение нескольких задач:

- повышение персональной ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти, ответственных лиц за организацию работы по противодействию коррупции;

- приведение к единообразию антикоррупционных процедур, используемых в учреждениях;

- формирование антикоррупционного сознания сотрудников учреждений;

- предупреждение коррупционных правонарушений в учреждениях.

Для решения поставленных задач на уровне округа были приняты типовые нормативные правовые акты, устанавливающие антикоррупционные механизмы.

Учреждениями, в свою очередь, проделана большая работа, издано более 1 390 локальных правовых актов, утверждающих положение о конфликте интересов работников, регламентирующих порядок информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядок рассмотрения таких сообщений, процедуру обмена подарками и знаками делового гостеприимства. Определены должностные лица, ответственные за работу по противодействию коррупции, в должностные обязанности указанных лиц включено рассмотрение информации о случаях склонения к совершению коррупционных нарушений и о случаях возникновения конфликта интересов, организовано их обучение на специализированных курсах повышения квалификации. В штатные расписания учреждений включены должности ответственных лиц за профилактику коррупции. В трудовые договоры, заключенные с руководителями учреждений, внесена норма, устанавливающая персональную ответственность за состояние антикоррупционной работы в учреждении.

Отдельный блок совместной работы исполнительных органов государственной власти с подведомственными учреждениями – организация предоставления руководителями учреждений сведений о доходах. В обязательном порядке сведения о доходах представляют 282 руководителя госу-

дарственных учреждений автономного округа. Руководители хозяйственных обществ, фондов, единственным учредителем которых является автономный округ представляют сведения на добровольной основе.

Так, по итогам декларационной компании 2016 года сведения о доходах представили 278 руководителей учреждений автономного округа (4 должности вакантны). Все сведения размещены в открытом доступе на едином официальном сайте государственных органов автономного округа и сайтах учреждений. Руководители фондов и хозяйственных обществ также представили и разместили сведения на соответствующих сайтах.

Анализ имеющейся судебной практики показал, что одной из возможностей для должностных злоупотреблений является недостаточность контроля за неправомерным начислением денежных сумм лицам, не работающим в учреждении (так называемые «мертвые души»).

В целях исключения таких случаев руководителям учреждений рекомендовано утвердить порядок сверки таблицей учета рабочего времени, представляемых руководителями отделов учреждения, тем самым организовать строгий контроль за подготовкой и утверждением таблицей учета рабочего времени работников учреждения.

В учреждениях ведется работа по выявлению возможного конфликта интересов, связанного, в том числе, с подчиненностью и подконтрольностью работников, имеющих родственные связи.

Кроме того, руководителям учреждений рекомендовано обеспечить

всестороннее рассмотрение подобных ситуаций на соответствующих комиссиях.

В некоторых учреждениях имеется опыт рассмотрения вопроса о возможном возникновении конфликта интересов на комиссиях по противодействию коррупции, действующих в учреждениях (далее – комиссия), по результатам заседаний комиссиями приняты соответствующие решения.

Так, например, 5 октября 2016 года заседание комиссии проведено в автономном учреждении автономного округа, подведомственном Департаменту физической культуры и спорта автономного округа. На комиссии рассмотрен вопрос о возможном возникновении конфликта интересов, связанного с прямой подчиненностью и подконтрольностью, в отношении 9 работников учреждения. По результатам заседания комиссии в отношении 7 работников, имеющих родственные связи, установлена прямая подчиненность и подконтрольность. Комиссией рекомендовано руководителю учреждения принять меры по предотвращению возможного конфликта интересов. Методическая помощь в организации и проведении названной комиссии была оказана Департаментом государственной гражданской службы и кадровой политики автономного округа, являющимся уполномоченным органом по профилактике коррупционных и иных правонарушений автономного округа (далее – Департамент).

Не оставлена без внимания оценка практического применения внедрения антикоррупционных процедур в учреждениях.



Так, в 2015 году Департаментом такая оценка проведена в 16 учреждениях, подведомственных исполнительным органам государственной власти.

Результаты оценки показали, что работа по внедрению антикоррупционных механизмов организована на плановой основе, изданы и своевременно актуализируются нормативные акты учреждений и организаций по вопросам профилактики коррупции, с сотрудниками учреждений проводятся занятия по освещению антикоррупционной деятельности.

Вместе с тем, в ряде учреждений утвержденные приказами руководителей учреждений формы Деклараций о конфликте интересов содержали вопросы, неприменимые к деятельности учреждения. Так, например, «Раскрывали ли Вы третьим лицам какую-либо информацию об учреждении, которая могла бы оказать существенное влияние на стоимость ее ценных бумаг на фондовых биржах..?».

В отдельных учреждениях отсутствовали локальные акты учреждений о назначении должностных лиц, ответственных за противодействие коррупции в учреждении.

Самая большая проблема, с которой столкнулись организации и учреждения – это разработка карты коррупционных рисков и комплекса мер по устранению или минимизации таких рисков. В учреждениях затруднялись определить конкретные процессы и операции в деятельности учреждения, организации, при которых наиболее высока вероятность совершения работниками коррупционных правонарушений как в целях получе-

ния личной выгоды, так и в целях получения выгоды организацией.

Руководителям всех учреждений было рекомендовано:

- уделить особое внимание подготовке локальных правовых актов о возложении на должностных лиц учреждения персональной ответственности за состояние антикоррупционной работы, назначении в учреждении должностного лица, ответственного за противодействие коррупции;

- провести оценку коррупционных рисков в учреждении, по результатам которой составить карту коррупционных рисков и разработать комплекс мер по их устранению или минимизации;

- проанализировать Декларацию о конфликте интересов, привести вопросы Декларации в соответствии с направлением деятельности;

- предусмотреть форму контроля за исполнением плановых мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции в учреждении;

- обеспечить единый подход к организации антикоррупционной деятельности, уделить внимание просвещению служащих учреждения по антикоррупционной тематике.

В 2016 году исполнительными органами государственной власти проведена оценка во всех подведомственных учреждениях.

По результатам проведенной оценки большая роль была уделена методическому сопровождению антикоррупционной деятельности в учреждениях. В постоянном режиме ведется консультирование ответственных лиц за работу по противо-

действию коррупции в учреждениях, проводятся семинары и практические занятия. На одном из таких семинаров для должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений в учреждениях, даны рекомендации по разработке карты коррупционных рисков на примере образовательного учреждения.

Также в октябре 2016 года впервые опробована методика проведения деловой игры по рассмотрению типичных ситуаций конфликта интересов. Участникам занятия предстояло определить, является ли ситуация конфликтной и какие меры необходимо принять, чтобы предотвратить или урегулировать данный конфликт. Обсуждение представленных ситуаций проходило в формате открытого диалога, в ходе которого удалось выработать конкретные предложения по разрешению ситуаций, связанных с возможным возникновением конфликта интересов.

Для оказания методической помощи разработан и направлен в учреждения для использования сборник документов, в который вошли нормативно правовые акты, регулирующие вопросы противодействия коррупции, памятка работодателю, принимающему на работу бывшего государственного или муниципального служащего, а также образец карты коррупционных рисков (на примере образовательного учреждения).

Положительный опыт такой работы с учреждениями позволил нам сделать вывод о необходимости внедрения антикоррупционных стандартов в деятельность учреждений, подведомственных органам местного само-

управления муниципальных образований автономного округа.

Несмотря на отсутствие нормативно-правового регулирования вопросов антикоррупционной деятельности в учреждениях и организациях, подведомственных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в автономном округе удалось:

- скоординировать деятельность исполнительных органов государственной власти и учреждений им подведомственных, направленную на предупреждение коррупции,
- привести к единообразию правовую базу в сфере противодействия коррупции в учреждениях,
- обеспечить комплексный подход к профилактике коррупционных проявлений среди работников учреждений.

Хотелось бы отметить, что в целях приведения к единообразию правовой базы в сфере противодействия коррупции в учреждениях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъектов и органам местного самоуправления, предприятиях, хозяйственных обществах, товариществах, фондах, единственным учредителем (участником) которых являются субъекты Российской Федерации либо органы местного самоуправления, необходимо на федеральном уровне установить правовые и организационные основы предупреждения коррупции в этих учреждениях. Это особенно необходимо самим учреждениям для урегулирования вопросов в сфере противодействия коррупции, профилактики коррупционных проявления среди работников учреждений.



Баранов Владимир Михайлович,
помощник начальника Нижегородской
академии МВД России
по инновационному развитию научной
деятельности, доктор юридических
наук, профессор



Чупрова Антонина Юрьевна,
председатель Антикоррупционного
комитета Торгово-промышленной
палаты Нижегородской области,
доктор юридических наук, профессор

КОНФЛИКТ СЛУЖЕБНЫХ И ЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ СУБЪЕКТА РФ (ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ)

Аннотация. В статье обозначаются основные негативные факты возникновения и распространения конфликтов служебных и личных интересов в здравоохранении субъектов Российской Федерации.

Отмечаются особенности этого рода конфликтов, поскольку они затрагивают не только служебную, но и профессиональную деятельность медицинских работников.

Критически анализируется приказ Минздрава России от 21 декабря 2012 года № 135 «Об утверждении Положения о Комиссии Министерства здравоохранения Российской Федерации по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности».

На базе анализа положений о конфликте интересов региональных медицинских организаций выдвигаются предложения по совершенствованию действующего федерального и регионального законодательства в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: конфликт интересов, служебные и личные интересы в здравоохранении, реализация региональных положений по урегулированию конфликта интересов, систематизация регионального антикоррупционного законодательства в сфере здравоохранения.

Существует несколько мощных негативных факторов возникновения и распространения конфликтов служебных и личных интересов в здравоохранении субъектов Российской Федерации. Они выступают своеобразным «отрицательным фоном», «питательной средой» анализируемой проблемы.

Первое. Известно, что есть методики статистического исследования натуральных и стоимостных потерь здоровья в субъектах России [1], но стремления региональных властей постоянно «отслеживать» эти потери не наблюдается. Конфликт интересов здесь «многослойный» и «многоступенчатый», а публичное обсуждение их в этом ракурсе социально и политически опасно.

Второе. Международный стандарт финансирования здравоохранения (установлен Всемирной организацией здравоохранения) – не менее 5% от внутреннего валового национального продукта. Для Российской Федерации это пока неподъемная «планка». Расходы, заложенные в государственный бюджет, по общему признанию, недостаточны. Эффективность расходов на здравоохранение в России по существующим (правда, только зарубежным) рейтингам крайне низкая.

Третье. Дефицит медицинских кадров (особенно в муниципальных учреждениях здравоохранения), непрофессионализм определенной части не только среднего медицинского персонала, но и врачей при отсут-

ствии нормальной стрессоустойчивости врачебных кадров. Медицинские работники, обладающие низкой квалификацией, осознавая этот факт, готовы выполнить любое незаконное распоряжение руководителя, склонного к коррупции. Речь идет о своеобразной «коррупционной виктимности» немалого числа медиков.

Понятие «конфликт интересов» не является новым для российского законодательства, оно содержится в различных нормативных правовых актах, направленных на предупреждение коррупции в разных видах деятельности. При этом указанный термин используется применительно как к публичным отношениям, так и к частно-юридическим отношениям в сфере предпринимательства и трактуется чрезвычайно широко. Во всех законодательных дефинициях прослеживается серия общих признаков: наличие у лица определенных правомочий, позволяющих ему извлечь выгоду личного или имущественного характера в результате использования служебного положения; потенциальная угроза законным интересам граждан или организации, с которой лицо состоит в трудовых отношениях.

Конфликт интересов в здравоохранении имеет свои особенности, поскольку затрагивает не только служебную, но и профессиональную деятельность медицинских работников.

Применительно к федеральным, региональным и муниципальным чи-



новникам в сфере здравоохранения, конфликт интересов, в соответствии с Федеральным законом от 5 октября 2015 года № 285 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2], понимается как 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). Как следует из определения, субъектами конфликта являются лица, осуществляющие служебную, а не профессиональную деятельность. Сфера деятельности таких лиц законом не ограничивается и может касаться заключения любых контрактов для медицинских организаций, урегулирование конфликта интересов осуществляется в порядке, установленном для государственных или муниципальных служащих.

Понятие конфликта интересов медицинского работника дано в ст. 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [3]. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой у медицинского работника, при осуществлении им профессиональной деятельности, возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя фармацевтической компании материальной выгоды или иного преимуще-

ства, которое влияет на надлежащее исполнение профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника и интересами пациента.

В соответствии с этим определением, субъектом конфликта интересов может быть исключительно практикующий медицинский работник; его действия содержат потенциальную угрозу интересам как пациента, так и организации, в которой медицинский работник служит; сфера возможного конфликта интересов ограничена назначением лекарственных препаратов и применением медицинских изделий в процессе осуществления лечебной деятельности.

К ситуациям возникновения конфликта интересов в медицинских организациях относятся:

- принятие медицинскими работниками и руководителями медицинских организаций от организаций, занимающихся разработкой, производством и реализацией лекарственных препаратов, медицинских изделий, организаций, обладающих правами на использование торгового наименования лекарственного препарата, подарков, денежных средств, за исключением вознаграждений по договорам при проведении клинических исследований лекарственных препаратов, клинических испытаний медицинских изделий, в том числе на оплату развлечений, отдыха, проезда к месту отдыха, а также участие в развлекательных мероприятиях, проводимых за счет средств фармацевтических компаний или их представителей;
- заключение медицинскими работниками и руководителями меди-

цинских организаций с компанией, представителем компании соглашения о назначении или рекомендации пациентам лекарственных препаратов, медицинских изделий;

- получение медицинскими работниками или руководителями медицинских организаций от компании или представителя компании образцов лекарственных препаратов либо медицинских изделий для вручения пациентам.

В случае возникновения конфликта интересов медицинский работник обязан сам проинформировать об этом в письменной форме своего работодателя, который сообщает о данном факте уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (Министерство здравоохранения Российской Федерации).

Для урегулирования конфликта интересов в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России) от 21 декабря 2012 года № 1350н «Об утверждении Положения о Комиссии Министерства здравоохранения Российской Федерации по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности» образуется комиссия, осуществляющая анализ рисков и последствий возникновения конфликта интересов, а также мониторинг правоприменительной практики в области урегулирования конфликта интересов. По каждому поступившему уведомлению Комиссия принимает одно из следующих решений: 1) о направлении материалов в уполномоченный орган (если рассмотрение дела не входит в компетенцию Ко-

миссии); 2) об отсутствии конфликта интересов при осуществлении медицинской или фармацевтической деятельности; 3) о констатации факта конфликта интересов. В последнем случае Комиссия дает рекомендации о способе урегулирования конфликта.

Необходимо отметить, что действующим законодательством об охране здоровья граждан конкретные способы урегулирования профессионального конфликта интересов не предусмотрены. Более того, ни законом, ни Положением о Комиссии по урегулированию конфликта интересов при осуществлении медицинскими работниками профессиональной деятельности не предусмотрен статус решений указанной Комиссии. Неясно – насколько обязательны ее решения для медицинских организаций, в какие сроки должны исполняться решения и рекомендации Комиссии, чем обеспечивается решение Комиссии. Исходя из того, что Комиссия, руководимая Министром здравоохранения, базируется в Москве, а лицо, допустившее профессиональный конфликт интересов, в любом из регионов Российской Федерации, на практике решение вопроса может затянуться надолго, и срок привлечения такого лица к дисциплинарной ответственности, скорее всего, истечет.

Вместе с тем, как показал анализ положений о конфликте интересов, принятых в региональных медицинских организациях, последних не устраивает столь узко трактуемое понимание конфликта интересов в профессиональной деятельности и предложенные Минздравом России пути его урегулирования. Содержание вышеупомянутой ст. 75 Федерального



закона № 323 толкуется конкретными лечебными учреждениями значительно шире. Так, к конфликту интересов в различных медицинских организациях зачастую относят: участие работника в ходе выполнения своих трудовых обязанностей в принятии решений, которые могут принести материальную или нематериальную выгоду лицам, являющимся его родственниками, друзьями или иным лицам, с которыми связана его личная заинтересованность; участие в принятии кадровых решений в отношении лиц, являющихся его родственниками, друзьями или иными лицами, с которым связана его личная заинтересованность; выполнение оплачиваемой работы в сторонней организации, имеющей деловые отношения с медицинским учреждением, либо намеревающейся установить такие отношения или являющейся его конкурентом; принятие решения об установлении или сохранении деловых отношений учреждения со сторонней организацией, которая имеет перед работником или иным лицом, с которым связана личная заинтересованность работника, финансовые или имущественные обязательства; использование информации, ставшей ему известной в ходе выполнения трудовых обязанностей, для получения выгоды или конкурентных преимуществ при совершении коммерческих сделок для себя или иного лица, с которым связана личная заинтересованность работника.

Принципы предотвращения и урегулирования конфликта интересов в региональных медицинских организациях призваны учитывать как служебно-имиджевые интересы организации, так и лично-професси-

ональные интересы самого работника. Сюда относятся: обязательность раскрытия сведений о реальном или потенциальном конфликте интересов; индивидуальное рассмотрение и оценка репутационных рисков для организации при выявлении каждого конфликта интересов; конфиденциальность процесса раскрытия сведений о конфликте интересов и процесса его урегулирования; соблюдение баланса интересов организации и работника при урегулировании конфликта интересов; защита работника от преследования в связи с сообщением о конфликте интересов, который был своевременно раскрыт работником и урегулирован организацией.

Следует отметить, что региональные лечебные учреждения в принятых в них положениях о конфликте интересов оправданно сделали акцент на меры их предупреждения. Кроме того, в отличие от Министерства здравоохранения, конкретизировали способы урегулирования.

Предупреждение конфликта интересов в различных медицинских организациях связывается с: принятием положения о конфликте интересов и кодекса этики сотрудника организации; официальным и неофициальным разъяснением положений указанных документов должностным лицам и сотрудникам учреждения; обеспечением сохранения врачебной тайны и персональных данных; соблюдением режима защиты информации; установлением спектра дисциплинарных мер за несоблюдение требований к служебному и профессиональному поведению и ограничений, установленных данными документами; возложением

на сотрудников обязанности сообщать непосредственному руководителю в письменной форме о реальном или потенциальном конфликте интересов; обязанностью руководителя организации уведомлять о конфликте интересов в уполномоченный орган исполнительной власти.

Основными методами урегулирования конфликта интересов в организациях здравоохранения выступают: отстранение работника от принятия решения, являющегося предметом конфликта, перевод на иную должность, изменение круга его должностных обязанностей, рекомендация работнику отказаться от предоставляемых благ или оказываемых услуг, установление правил корпоративного поведения, запрещающих работникам разглашение или использование в личных целях информации, ставшей известной в связи с выполнением трудовых обязанностей.

Таким образом, можно констатировать: медицинские организации в регионах рассматривают содержание понятия «конфликт интересов» значительно шире, нежели это определено базовым Федеральным законом РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Многие новеллы региональной нормативной правовой регламентации выявления и преодоления конфликта интересов в здравоохранении носят опережающий характер, способствуют установлению более эффективного режима антикоррупционного поведения медицинских работников.

Считаем уместным предложить тщательно обобщить региональный опыт выявления и урегулирования кон-

фликта служебных и личных интересов в здравоохранении, отобрать наиболее удачные правовые образцы и в соответствии с ними скорректировать действующее федеральное законодательство в этой высокозначимой сфере.

Полноценный, глубинный, доктринальный анализ правовой природы конфликта, служебных и личных интересов в системе здравоохранения, практическая реализация научных рекомендаций возможны при одном неперемennom условии – качественной систематизации регионального законодательства в рассматриваемой сфере.

Десять лет назад – 20 ноября 2006 года – на научно-практической конференции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриева заметила: «Модернизация законодательства о здравоохранении требует не столько новых законов, сколько новых подходов к решению стоящих перед государством и обществом проблем» [4, с. 4]. Актуальность этого суждения ныне резко усилилась и, если угодно, предельно обострилась. Консервативность медицинской сферы огромна, и «сопротивляемость материала» столь велика, что многие даже разумные и дельные законодательные решения в итоге оказываются «благим пожеланием».

«Медицинское право» субъектов Российской Федерации ныне нигде во всей полноте не представлено. Тому есть как объективные, так и субъективные причины. Мощный дезорганизующий фактор – «исчезновение» из приоритетных задач российского государства подготовки свода его законов. Может быть, рано готовить



Медицинский кодекс Российской Федерации (или Кодекс законов об охране здоровья Российской Федерации), но систематизация в форме Свода законов субъекта Российской Федерации, где ведущее место займет раздел законодательства об охране здоровья, необходима.

С известной долей гордости можем продемонстрировать только что подготовленный инкорпоративный четырехтомный сборник – «Основопологающие законы Нижегородской области» (актуальная редакция по состоянию на 1 августа 2016 года). Это упорядочение регионального законодательства, конечно, скромнее, нежели многотомная систематизация, которую проводит Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан: «Свод законов и нормативно правовых актов Башкортостана».

Остается сожалеть, что отдельного, выстроенного по четким критериям, относительно самостоятельного раздела законодательства о здравоохранении эти инкорпорации не содержат.

Надо понимать, что базой предлагаемой региональной систематизации должна выступить предметно-хронологическая инкорпорация федерального законодательства о здравоохранении. Сейчас такого единого и цельного сборника, даже в электронной версии, нет – акцент сделан на ведомственную рассылку документов и выборочную публикацию их в СМИ. При этом юридически значимая медицинская деятельность регулируется разными по иерархии нормативными правовыми актами [5; 6].

Доступ пациентов к медицинско-правовой базе должен быть расширен и облегчен.

Библиографический список

1. См. :Гордеева В.И. Статистическое исследование натуральных и стоимостных потерь здоровья в регионах России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2016.
2. Собрание законодательства РФ. 2015. № 41, ст. 5639.
3. Собрание законодательства РФ. 2011. № 48, ст. 6742.
4. Хабриева Т.Я. Проблемы модернизации законодательства Российской Федерации о здравоохранении // Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о здравоохранении (материалы научно-практической конференции. М., 20 ноября 2006 года). – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 4.
5. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 сентября 2016 года «Об утверждении требований к инструкции по медицинскому применению лекарственных препаратов» // Российская газета. 2016. 14 октября.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2016 года № 2229 «Перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» // Российская газета. 2016. 2 ноября.

Михайлов Валентин Иванович,
заместитель директора
Департамента по взаимодействию
с органами государственной власти
Государственной корпорации
по космической деятельности
«Роскосмос», доктор юридических
наук, профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации¹



КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ: МЕСТО В СИСТЕМЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ, ПОНЯТИЕ И СПОСОБЫ НЕДОПУЩЕНИЯ

Аннотация. Показано место конфликта интересов в системе антикоррупционных стандартов. Дается характеристика основным элементам конфликта интересов, подчеркивается значение морали в механизме его предотвращения и урегулирования, раскрывается порядок уведомления о личной заинтересованности, могущей создать коллизию интересов, обозначены меры по недопущению и урегулированию конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, личная заинтересованность, противодействие коррупции, государственная служба, муниципальная служба.

Закрепленная в законодательстве о противодействии коррупции система обязанностей (представлять сведения о доходах и расходах, уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, принимать меры по недопущению конфликта интересов), запретов (заниматься предпринима-

тельской деятельностью и участвовать в управлении хозяйствующим субъектом) и ограничений (замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях после увольнения, получать подарки в связи с исполнением должностных обязанностей) направлена на предупреждение коррупции [6].

¹ С декабря 2013 по август 2016 являлся заместителем начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.



Вместе с тем, до недавнего времени в антикоррупционной работе основное внимание уделялось представлению сведений о доходах. Наряду с совершенствованием законодательства, разъяснительной работой о значимости заполнения справок о доходах, изданием соответствующих методических материалов также активно осуществлялись проверки достоверности представляемых сведений.

Так, в 2015 г. около 60% антикоррупционных проверок были посвящены установлению фактов непредставления сведений о доходах и расходах или представления недостоверных сведений. Как следствие этого, из числа лиц, привлеченных к ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов, около 90% наказаны за непредставление сведений о доходах или представление недостоверных сведений.

Однако эффективность антикоррупционной работы во многом зависит от системного применения всего комплекса антикоррупционных мер. В связи с этим в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 гг. в числе одной из основных задач названо совершенствование правовых основ и организационных механизмов выявления и предотвращения конфликта интересов [11].

Практика показывает, что личная заинтересованность, выступающая главным элементом конфликта интересов, является основой коррупционных проступков и преступлений.

Значимость недопущения конфликта интересов в системе антикоррупционных мер обусловлена также и тем, что специфика государственной

(муниципальной) службы и работы в государственных органах, государственных корпорациях и других организациях публичного характера объективно предопределяет наличие столкновений между, с одной стороны, публичным благом, приумножать которое служащий или работник призван, и, с другой стороны, – его личными интересами и интересами социальных групп, к которым он принадлежит.

Одним из обязательных условий эффективности антикоррупционной меры по недопущению конфликта интересов является понимание ее содержания, предназначения и механизма ее реализации. Причем, как представляется, это важно не только для определения государственными и муниципальными служащими, работниками государственных и иных организаций своего поведения, а также при оценке сотрудниками антикоррупционных органов субъектов Российской Федерации и членами соответствующих комиссий фактов о возможных нарушениях антикоррупционных стандартов, но и при научном анализе и подготовке практических рекомендаций.

В настоящее время в научной литературе конфликту интересов уделяется внимание не только применительно к государственной и муниципальной службе [5;3], к трудовым отношениям [2], деятельности судей [1] и к другим сферам социального управления. Однако, несмотря на внимание со стороны политического руководства страны и науки вопросам, касающимся конфликта интересов, с практической точки зрения эффективность работы

по недопущению конфликта интересов, устранению условий для формирования личной заинтересованности низка.

Причинами этого, как представляется, являются непонимание сути конфликта интересов, его вредности для развития социума большинством служащих и работников, а также плохая осведомленность о способах недопущения конфликта интересов и его урегулирования.

В Российской Федерации определение конфликта интересов впервые было сформулировано в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации [12]. В соответствии этим документом под конфликтом интересов понималась ситуация, когда личная заинтересованность государственного служащего в достижении определенной цели влияет или может повлиять на объективное и беспрепятственное рассмотрение вопросов при исполнении им служебных обязанностей.

Серьезные изменения в нормативное определение конфликта интересов и в порядок его урегулирования были внесены законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ [9].

В числе основного признака конфликта интересов названо влияние личной заинтересованности на объективное и беспристрастное исполнение обязанностей, причем не только самого должностного лица, но и иных лиц, связанных с ним родственными, имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Закрепленное в законе о противодействии коррупции понятие

конфликта интересов применяется в отношении всех лиц, на которых нормативными правовыми актами Российской Федерации возложена обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов [6].

Согласно законодательному определению, конфликт интересов имеет ситуативный характер. Ситуация конфликта интересов возникает, существует и разрешается под влиянием объективных и субъективных факторов. Без учета особенностей ситуации во многих случаях невозможно понять причины и механизм поведения индивида при конфликте интересов.

Конфликт интересов характеризуется безусловной альтернативностью, минимальным выбором – лишь из двух возможностей.

Конфликт интересов объективен в том смысле, что тот или иной способ их разрешения значим для непосредственного окружения индивида, для коллектива, в котором индивид работает, и в целом для общества, он затрагивает интересы не только носителя конфликта, но и других людей, приобретает общественное значение. Одновременно с этим конфликт интересов субъективен, так как столкновение мотивов, обусловленных, с одной стороны, личными интересами, а с другой – велением долга, происходит в сознании личности. Только сам индивид может принять решение, этически обусловленное нравственными установками социальной группы, к которой он принадлежит. В этом смысле конфликт интересов имеет глубоко личностный характер.



В целях недопущения конфликта интересов российским законодательством предусмотрен ряд мер. Система этих мер основывается на положениях Конституции Российской Федерации, а также Конвенции ООН против коррупции [13], Руководства ОЭСР [14], Международного кодекса поведения государственных должностных лиц [15] и других международно-правовых документах.

Для некоторых категорий лиц в целях недопущения конфликта интересов установлены дополнительные требования.

Например, в соответствии с законом о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [7], обязательным условием участия в закупках для государственных и муниципальных нужд является отсутствие близкого родства и (или) брачных отношений между, с одной стороны, руководителем заказчика, членом комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы заказчика, контрактным управляющим и, с другой стороны, – физическими лицами (директор, управляющий, члены коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, и т.п.), представляющими участника закупок.

В соответствии со ст. 29 закона Госкорпорации «Роскосмос» члены наблюдательного совета Корпорации, генеральный директор, члены правления Корпорации должны проинформировать наблюдательный совет о том, что они, их близкие родственники и (или) их аффилированные лица являются стороной, выгодоприобре-

тателем, посредником или представителем в сделке; владеют двадцатью и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке; либо занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем в сделке [8].

Порядок сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, определен Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 [10].

При наличии поручения Президента Российской Федерации, Председателя Правительства или Министра иностранных дел уведомления могут рассматриваться соответственно Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, председателем президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, Заместителем Председателя Правительства – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации или руководителем соответствующего подразделения МИДа России. Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, соответствующие подразделения Аппарата Правительства или МИДа России осуществляют

предварительное рассмотрение уведомлений в установленном порядке.

В данном случае важно подчеркнуть, что каждый руководитель в пределах своей компетенции обязан принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов при поступлении к нему соответствующего уведомления. Это требование должно быть зафиксировано в порядке об уведомлениях о личной заинтересованности, который должен быть в соответствии с указом Президента Российской Федерации издан в каждом государственной органе, каждой государственной и иной организации, реализующей публичные функции.

Обязанность уведомления о возможном конфликте интересов, безусловно, является важной профилактической мерой. Однако, наибольшую сложность вызывает вопрос о мерах по недопущению ситуации конфликта интересов. Приоритетными мерами в этом могут быть:

- неучастие близких родственников или свойственников должностного лица в конкурсах на замещение должностей государственной (муниципальной) службы в органе, в котором должностное лицо замещает должность, а также в других организациях, на которые он может влиять (подведомственность, осуществление государственного (административного) регулирования, контроля, надзора, полномочия акционера (учредителя, участника);

- неучастие юридических лиц, бенефициарными владельцами которых являются должностное лицо и (или) его близкие родственники или

свойственники, в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок, осуществляемых государственным (муниципальным) органом, в котором должностное лицо замещает должность, а также организациями, подведомственными этому органу или на которые он может влиять;

- непредставление указанными юридическими лицами заявок на получение бюджетных ассигнований (в том числе в виде бюджетных субсидий, грантов, кредитов, инвестиций, государственных гарантий) или индивидуальных льгот и преимуществ, если в полномочия государственного (муниципального) органа, в котором должностное лицо замещает должность, входят полномочия по рассмотрению, решению или согласованию данного вопроса;

- неосуществление указанными юридическими лицами деятельности в сфере, регулирование которой осуществляется государственным (муниципальным) органом, в котором должностное лицо замещает должность.

Другими мерами по предотвращению или урегулированию конфликта интересов являются меры, направленные на недопущение возможности использования должностных полномочий или служебного положения. Это такие меры, как:

- изменение служебного положения должностного лица, исключающее возможность его влияния на принимаемые решения по вопросам, в отношении которых имеется личная заинтересованность, вплоть до отстранения от исполнения обязанностей;



- одобрение (согласование) принимаемых должностным лицом решений, в которых у него имеется задекларированная личная заинтересованность, вышестоящим должностным лицом или государственным (муниципальным) органом (с обязательным мониторингом реализации принятого решения и докладом о результатах и последствиях принятого решения).

Вместе с тем, нормативно закрепленная система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей по определению не может оптимально охватить все виды коррупционного поведения [4]. Поэтому в разрешении таких коллизий особое значение имеет этика, морально-нравственные механизмы.

Современные механизмы урегулирования конфликта интересов основаны уже не только на нормативно

закрепленных требованиях о недопущении и своевременном улаживании коллизий и наказании за их несоблюдение, но, прежде всего, на раскрытии информации о потенциальных случаях личной заинтересованности и повышении роли этики и нравственности при выборе предпочтений между частным интересом и служебным долгом. Все свои действия по реализации должностных функций служащий должен сверять с этическими нормами.

Этические нормы формируют стандарты поведения индивида в определенных обстоятельствах личной заинтересованности, определяют рамки реализации субъектом предоставленных ему законом прав и обеспечивают баланс личных и публичных интересов применительно к конкретному жизненному случаю.

Библиография

1. Бурдина Е.В. Исключение конфликта интересов при привлечении судьи к дисциплинарной ответственности // Российский судья. – 2016. – № 3. – С. 49–54.
2. Зайцева Л.В. Конфликт интересов в трудовых отношениях с участием представителей: проблемы и пути их преодоления // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 4. – С. 143–149.
3. Ильяков А.Д. Урегулирование конфликта интересов как основной способ предупреждения коррупции в системе государственного управления // Современное право. – 2016. – № 4. – С. 32–36.
4. Михайлов В.И. Некоторые направления теоретического обеспечения антикоррупционной политики Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. – № 3. – С. 425.
5. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. – 2016. – № 3. – С. 7–30.

6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

8. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

9. Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

10. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

11. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

12. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утверждена Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. № ПР-1496 // СПС Гарант: дата обращения 15.10.2016.

13. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

14. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принят 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН // СПС Консультант плюс: дата обращения 15.10.2016.

15. Руководство ОЭСР по разрешению конфликта интересов на государственной службе // Электронный ресурс: www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf.

РАЗДЕЛ IV. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ



Капралова Светлана Александровна,
начальник Управления
государственной гражданской
и муниципальной службы
Нижегородской области

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ В КАЧЕСТВЕ ОРГАНА ПО ПРОФИЛАКТИКЕ КОРРУПЦИОННЫХ И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ЧАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ И ПРОВЕРКИ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ, РАСХОДАХ, ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА

В соответствии с нормами действующего антикоррупционного законодательства в Нижегородской области ежегодно организуется проведение кампании по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, должности государственной гражданской и муниципальной службы, руководителя-

ми государственных и муниципальных учреждений.

Основная цель данной работы – выявление и профилактика коррупционных правонарушений.

В целях обеспечения своевременного представления полных и достоверных сведений о доходах в Нижегородской области выстроена система соответствующих мероприятий, которая включает в себя следующие этапы.

С января по март управлением государственной гражданской и муниципальной службы Нижегородской области проводятся обучающие мероприятия (семинары) для сотрудников кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления. В 2016 году такие семинары были дополнительно проведены непосредственно в органах исполнительной власти с охватом всех гражданских служащих и руководителей ГУ.

Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 3 ноября 2015 года № 303-ФЗ проводились обучающие семинары по вопросам представления сведений о доходах за 2015 год и урегулирования конфликта интересов для депутатов и глав местного самоуправления, включая городские и сельские поселения.

Продолжена практика предварительной проверки и анализа информации, содержащейся в справках, для своевременного устранения ошибок в рабочем порядке (до окончания сроков сдачи справок о доходах). Обеспечена персональная консультационная помощь в процессе заполнения справок о доходах. Разработаны, размещены на официальном сайте Правительства Нижегородской области и рекомендованы к использованию соответствующие памятки, образцы заполнения справок, дорожные карты по вопросам представления, проверки и опубликования сведений о доходах.

В целях исполнения рекомендаций совета Президента Российской Федерации по противодействию корруп-

ции в 2013 году Управлением госслужбы самостоятельно разработано и введено в эксплуатацию специальное программное обеспечение «Справки Н.о.» для автоматизированного заполнения форм справок о доходах.

Данная программа позволяет минимизировать количество допускаемых ошибок, оснащена интерактивной справочной системой, содержит дополнительные возможности для сотрудников кадровых служб в части обобщения, сверки и опубликования информации.

Кроме того, в 2014 году разработана и введена в эксплуатацию защищенная автоматизированная информационная система для удаленного приема файлов справок – «Справки о доходах и расходах». Система позволяет передавать сведения о доходах в электронном виде в Управление госслужбы непосредственно с рабочих компьютеров служащих, входящих в корпоративную сеть органов исполнительной власти Нижегородской области.

В соответствии с новыми функциями, возложенными на органы субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений, с июня по август текущего года сотрудниками Управления госслужбы проведен анализ справок о доходах за 2015 год сотрудников всех органов исполнительной власти области.

В процессе организации проверок сведений о доходах (а также иных проверок) затруднения вызывает процедура реализации проверочных мероприятий.

В соответствии с подпунктом «з» пункта 7 Типового положения об ор-



гане субъекта РФ по профилактике коррупционных правонарушений, утвержденного Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364, функции по проведению проверок в отношении государственных гражданских служащих возложены на орган по профилактике коррупционных правонарушений.

Вместе с тем в соответствии с Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и для соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденный Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065, функции

по осуществлению данных проверок возложены на кадровые службы государственных органов. Кроме того, представитель нанимателя служащего, назначающий проверку, не может дать поручение о ее проведении органу по профилактике коррупционных правонарушений.

Таким образом, неясно, кто уполномочен проводить указанные проверки: орган по профилактике коррупционных правонарушений или кадровые службы органов государственной власти. В настоящее время налицо дублирование полномочий. Ситуация по проведению проверочных мероприятий осложняется тем, что органы по профилактике практически не наделены контрольными функциями и полномочиями по доступу к персональным данным сотрудников государственных органов.



Региональное программное обеспечение для заполнения справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

В Нижегородской области практика реализации указанных функций складывается следующим образом.

По итогам анализа справок о доходах Управление госслужбы обратилось с инициативой к руководителям органов исполнительной власти о назначении официальных проверок в отношении 150 служащих, допустивших нарушения. Поскольку инициатива кадровой службы является основанием для назначения указанных проверок, все они были назначены и проведены надлежащим образом. По итогам проверок применены дисциплинарные взыскания, однако отдельные нарушения отнесены к несущественным без применения взысканий.

В настоящее время осуществляется контроль привлечения служащих, представивших неполные (недостовверные) сведения о доходах, к дисциплинарной ответственности. В целях обеспечения контроля за применением предусмотренных законодательством мер юридической ответственности в каждом случае несоблюдения запретов, ограничений, обязанностей и требований, установленных в целях противодействия коррупции, сотрудники Управления госслужбы включены в составы всех комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, действующих в органах исполнительной власти и в органах местного самоуправления Нижегородской области.

Вместе с тем, обеспечить в полном объеме исполнение данного поручения Президента РФ, содержащегося в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы, не

представляется возможным в связи с наличием в методических рекомендациях Минтруда России отдельных правонарушений, отнесенных к несущественным проступкам, по которым не применяются взыскания.

Также возникали проблемы при предоставлении сведений о доходах депутатами представительных органов местного самоуправления. Многие из них высказывали нежелание афишировать информацию о своих доходах и имуществе, угрожая сложить депутатские полномочия. Однако в целом по Нижегородской области не представили указанные сведения только 43 депутата из более чем 4450, что составляет не более 1% от общего числа депутатов.

Эти единичные случаи сложения полномочий вписываются в рамки текущей ротации депутатского корпуса и не угрожают правомочности представительных органов.

Таким образом, считаем, что основная проблема реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, заключается в отсутствии четко установленных контрольных полномочий органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов РФ в отношении государственных и муниципальных органов, а также полномочий на работу с персональными данными гражданских и муниципальных служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Предлагаем дополнить Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 год соответствующими положениями.



Максимов Владимир Александрович,
консультант управления Главы
Республики Марий Эл
по профилактике коррупционных
и иных правонарушений

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕРКИ ДОСТОВЕРНОСТИ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ

С 1 января 2015 года вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации». Порядок заполнения данной справки нормативными правовыми актами Российской Федерации до настоящего времени не регулируется. Несколько миллионов государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации руководствуются Методическими рекомендациями Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд России), которое является единственным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы. Данный документ ежегодно меняется и корректируется, имея при этом рекомендательный характер. Как следствие, остаются неохваченными отдельные нюансы заполнения справок и возникают определенные противоречия, что вызывает на практике некоторые проблемы.

Так, в последних рекомендациях за 2015 год спорным моментом является ситуация по декларированию объекта недвижимости в виде земельного участка под многоквартирным домом, оформленном в собственность. С одной стороны установлено, что указываются все объекты недвижимости, принадлежащие служащему на праве собственности [11, с. 26]. С другой стороны, там же указано, что земельный участок под

многоквартирным домом не подлежит указанию [11, с. 28]. Подобные разночтения вызывают недоумение не только у служащих, заполняющих справки о доходах, но и у должностных лиц, проводящих проверку этих справок.

Практика проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера позволяет акцентировать внимание на некоторых актуальных проблемах.

Проблемной оказывается ситуация подачи сведений о доходах служащего, супруга которого является индивидуальным предпринимателем без образования юридического лица (далее – ИП) и является плательщиком единого налога на вмененный доход. Это означает, что ИП ежегодно получает (документально) один и тот же доход, сумма которого определяется как базовая доходность в месяц в зависимости от вида предпринимательской деятельности, а понесенные им расходы не учитываются. При этом свою бухгалтерию ИП вести не обязан, равно как и учитывать свои реальные заработки. По итогам налогового года ИП подает налоговую декларацию, в которой расходы не указываются, а в доходах указывается фиксированная сумма от базовой доходности. Именно эта, фиксированная и документально подтвержденная сумма и включается в справку о доходах.

На примере ситуация выглядит следующим образом: ИП занимается, например, оказанием автотранспортных услуг по перевозке грузов и имеет в собственности пять грузовиков. Базовая доходность в месяц на один грузовик составляет 6 000 руб. [1, ст.246.29],

то есть 360 000 руб. в год, или 1,08 млн. руб. от 5 машин за три года. Фактически ИП за эти три года покупает еще два грузовика по 4,0 млн. руб. каждый. Естественно, служащий в очередной справке о доходах супруги указывает уже не пять, а семь машин и доход супруги в 360 000 руб. Также служащий обязан подать сведения о расходах супруги от покупки двух грузовиков на 8,0 млн.руб., происхождение которых он документально объяснить не может. При этом (при заработной плате служащего в 12 тыс.руб. в месяц) доход семьи за три года составит 1,512 млн. руб. Подобная ситуация Методическими рекомендациями Минтруда России не предусматривается и при разработке правил заполнения справки о доходах не учитывалась.

В последнее время в России большое распространение приобрели краткосрочные, на 1–2 года, потребительские кредиты, которые выдаются множеством банков, например, такими как Русский стандарт, Ренессанс, Хоум Кредит и некоторыми другими. При оформлении гражданином такого кредита, например в 2014 году, ему открывается расчетный счет для погашения кредита, который служащий указывает в справке о доходах за 2014 год. В следующем году гражданин погашает кредит и банк выдает ему справку, что по состоянию на 31 декабря 2015 года все обязательства перед банком выполнены и действующих кредитов не имеется, на основании чего служащий в справке о доходах за 2015 год данный счет не указывает. В случае, если в 2016 году он снова оформляет потребительский кредит в том же банке, то новый счет ему уже



не оформляется, а возобновляется тот же самый, который был открыт в 2014 году, а в 2015 году находился в статусе «неактивный». При этом служащий добросовестно в справке о доходах за 2016 год вновь указывает этот счет, не осознавая в большинстве случаев, что он уже у него был ранее. Далее, при анализе справок о доходах за эти три года видно, что служащим один и тот же счет указан в 2014 и 2016 годах, но не указан в 2015 году, что является основанием для назначения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Более того, при запросе компетентным органом информации о счетах и вкладах в банковском учреждении банк дает ответ, что данный счет принадлежит указанному гражданину и открыт им в 2014 году. Вышеуказанные банки данную ситуацию поясняют огромным количеством кредитов, по которым они просто не в состоянии отрывать каждый раз новые счета и закрывать старые из-за большого объема работы. Следует отметить, что банки с участием в уставном фонде государства – например, Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк – таких ситуаций не допускают и каждый раз производят закрытие и открытие новых счетов клиентов.

Общей проблемой всех банков при проверке счетов в банках и остатков денежных средств на отчетную дату является корректность и достоверность предоставляемой ими информации. Законодательно [8, п.20] установлено, что организации обязаны представить запрашиваемую информацию, при этом не установлено конкретной формы и единых правил ее представления.

Как следствие, не только различные банки, но и различные исполнители в одном и том же банке представляют сведения по различной форме и разного объема. В частности, в практике работы отмечены случаи как представления банком сведений о якобы наличии счета у служащего, который им уже закрыт, что подтверждено ранее выданной справкой банка, так и наоборот, не указания банком счетов, которые сам служащий декларирует. Кроме того, сумма остатков на счетах в распечатке движения средств по счету не совпадает с данными сводной информации в ответах. Аналогичная ситуация отмечается и в некоторых государственных органах, предоставляющих информацию по наличию движимого и недвижимого имущества. Например, если исполнитель дал информацию не на ту дату, которую запрашивали, то получается, что служащий уже продал (или купил) объект имущества и не декларирует его, а госорган подтверждает наличие этого объекта имущества, а следовательно – недостоверность поданных служащим сведений. Вполне вероятно, что описанные ситуации стали возможны в связи с отсутствием специально установленной ответственности за своевременность, качество и правдивость информации, предоставляемой государственными органами и организациями при исполнении запросов в рамках проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Отдельного упоминания требует вопрос предоставления персональных данных при подтверждении адреса ре-

гистрации служащего. Нормативными правовыми актами по проведению проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установлено, что руководители государственных органов обязаны представить запрашиваемую информацию в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Представление информации об адресе регистрации служащего в настоящее время регулируется законодательством о персональных данных и административными регламентами ФМС России. Таким образом, представление запрашиваемой информации возможно только после получения согласия у субъекта персональных данных, то есть того самого служащего, достоверность данных которого ставится под сомнение, поскольку должностные лица по профилактике коррупции не относятся к полномочным органам, которые имеют право получать эту информацию без уведомления об этом служащего и получения его разрешения.

Хотелось бы указать еще на один коррупционный фактор, не учитываемый законодательством о противодействии коррупции. Сегодня не найти ни одного человека, у которого бы не было мобильного телефона. А к каждому телефону привязан не только номер, но и счет, на который зачисляются денежные средства. Естественно, это не банковский счет, который подлежит декларированию, но на него могут поступать значительные денежные средства. Даже если эти средства не обналичивать и не переводить (с личны-

ми кабинетами в интернете это вполне возможно: например, через интернет-кошелек или виртуальные платежи), то благами в виде взятки на телефонный счет можно пользоваться долгое время, экономя свои деньги.

С целью решения описанных проблем целесообразно предложить реализовать следующие меры:

- заменить Методические рекомендации Минтруда России правовым актом, как минимум – приказом Минтруда России, прошедшим регистрацию в Минюсте, за нарушение которого можно привлекать к дисциплинарной ответственности;

- разработать единую форму представления банками информации по счетам в банках и остаткам на них;

- ввести меры юридической ответственности для сотрудников государственных органов и организаций, представляющих неполную или недостоверную информацию при проведении проверок в рамках исполнения законодательства о коррупции;

- инициировать вопрос о расширении перечня полномочных органов для получения адресно-справочной информации при подготовке нормативных правовых актов в МВД России;

- внести соответствующие изменения в форму справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с целью исключения коррупциогенного фактора, связанного с получением необоснованного обогащения с помощью счета мобильного телефона.

Реализация предложенных мероприятий позволит упорядочить как процедуру подачи сведений о доходах, так и порядок проведения их проверки.



Список используемых источников

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ //Собрание законодательства РФ, 07.08.2000, № 32, ст. 3340.
2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ //Парламентская газета, 31.07.2004, № 140-141.
3. Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ //Российская газета, 29.07.2006, № 165.
4. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ //Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, № 10, ст. 1152.
5. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ //Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.
6. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5242-1 //Российская газета, № 152, 10.08.1993.
7. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» от 19.06.2012 № 610 //Собрание законодательства РФ, 25.06.2012, № 26, ст. 3528.
8. Указ Президента РФ «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» от 21.09.2009 № 1065 //Российская газета, № 177, 22.09.2009.
9. Указ Президента РФ «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» от 23.06.2014 № 460 //Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть II), ст. 3520.
10. Приказ ФМС России «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации» от 20.01.2014 № 18 //Российская газета, № 74, 02.04.2014.
11. Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 году (за отчетный 2015 год), утв. Минтрудом России //http://www.rosmintrud.ru

Никольский Сергей Валерьевич,
заместитель начальника Главного
управления, начальник отдела
по профилактике коррупционных и
иных правонарушений
Главного управления государственной
службы и кадров правительства
Тульской области



ПРАКТИКА ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ ПО АВТОМАТИЗАЦИИ ПРОЦЕССОВ ПРИЕМА, АНАЛИЗА И ПРОВЕРКИ СВЕДЕНИЙ О ДОХОДАХ, РАСХОДАХ, ОБ ИМУЩЕСТВЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА

Главным управлением государственной службы и кадров аппарата правительства Тульской области централизованно реализуются полномочия органа Тульской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений, включая сбор, анализ и проверку полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Сведения), представляемых:

- лицами, замещающими государственные должности Тульской области;
- государственными гражданскими служащими органов исполнительной власти и аппарата правительства Тульской области;
- руководителями государственных учреждений Тульской области;

- гражданами, претендующими на замещение вышеуказанных должностей.

В связи с этим ежегодное число декларантов, представляющих соответствующие Сведения в главное управление, составляет около 1 тыс. чел., т.е., с учетом справок на членов семьи, ежегодно в главное управление представляется около 3500 справок о доходах, расходах и имуществе.

В целях автоматизации процессов, связанных с декларированием, анализом и проверкой полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в 2013 году был разработан и внедрен специальный программный комплекс.



Его применение позволило автоматизировать следующие процессы:

- контроль своевременности представления сведений;
- сбор соответствующих справок и контроль правильности заполнения данных в них, ведение базы данных представленных сведений, подготовки их к публикации;
- анализ и сравнение (по периодам) представленных сведений;
- контроль за своевременностью и качеством проведения проверок достоверности и полноты представленных Сведений, а также контроль за расходами (в программе предусмотрено поэтапное отражение всех стадий проводимых проверочных мероприятий и соблюдения сотрудниками, проводящими проверки, всех процедурных сроков);
- формирование запросов по проверке представленных сведений в государственные органы, банковские и иные организации.

Программный комплекс технически состоит из двух компонентов:

- автономное приложение для заполнения форм справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Справка, Справки) «Сведения о доходах и расходах»;
- автоматизированная информационная система (АИС) «1С: Справка о доходах».

Декларанты осуществляют заполнение форм Справки с использованием автономного приложения, размещенного в открытом доступе на портале правительства области. Автономное приложение позволяет осуществлять заполнение Справки в

электронном виде. Кроме того, в указанной программе предусмотрены функции автоматической проверки корректности заполнения Справки, которые позволяют избежать технических ошибок при ее заполнении (сверка дат, периодов, адресов, обязательных для заполнения полей и т.д.).

Справки, распечатанные с использованием автономного приложения, имеют на каждом листе штрих-коды, в которых закодирована содержащаяся в Справках информация. Данная информация с помощью сканеров считывается со штрих-кодов и вносится в базу данных АИС «1С: Справка о доходах» (рис. 1).

Комплекс АИС «1С: Справка о доходах» интегрирован с комплексом АИС «1С: Управление кадрами», который используется в правительстве Тульской области в кадровом учете и кадровом делопроизводстве. Из АИС «1С: Управление кадрами» в АИС «1С: Справка о доходах» поступают данные о лицах, представляющих Сведения, и членах их семей (дата рождения, паспортные данные, должность, состав семьи и другие).



Рис. 1. Сканирование справок

При внесении (сканировании) Сведений из Справки в АИС «1С: Справка о доходах» в первую очередь программа автоматически сверяет анкетные данные декларанта и членов его семьи, указанные в Справке, с информацией из АИС «1С: Управление кадрами». Данная функция позволяет исключить ошибки при заполнении титульного листа Справки, а также осуществлять контроль за своевременностью сообщения служащими в кадровую службу информации об изменении их персональных данных.

В случае выявления расхождений соответствующая информация отображается в окне проверки, что является основанием для внесения соответствующих изменений либо в Справку, либо в сведения, содержащиеся в АИС «1С: Управление кадрами» (рис. 2).

Далее осуществляется проверка заполнения обязательных полей и типов данных.

После процедуры внесения (сканирования) Сведения хранятся в базе данных АИС «1С: Справка о доходах» по каждому лицу, представившему Справку в отношении себя и членов своей семьи. В программе Сведения структурированы в порядке, аналогичном форме Справки (рис. 3).

На каждого декларанта и члена его семьи в программе формируется индивидуальная карточка, к которой «привязываются» внесенные в базу данных справки (рис. 4).

В программе Справки размещены списком. Для удобства работы со списком в конфигурации программы предусмотрены различные варианты фильтрации списка Справок, а именно:

1. Отчетный период.
2. Категория.
3. Декларант.
4. Член семьи.

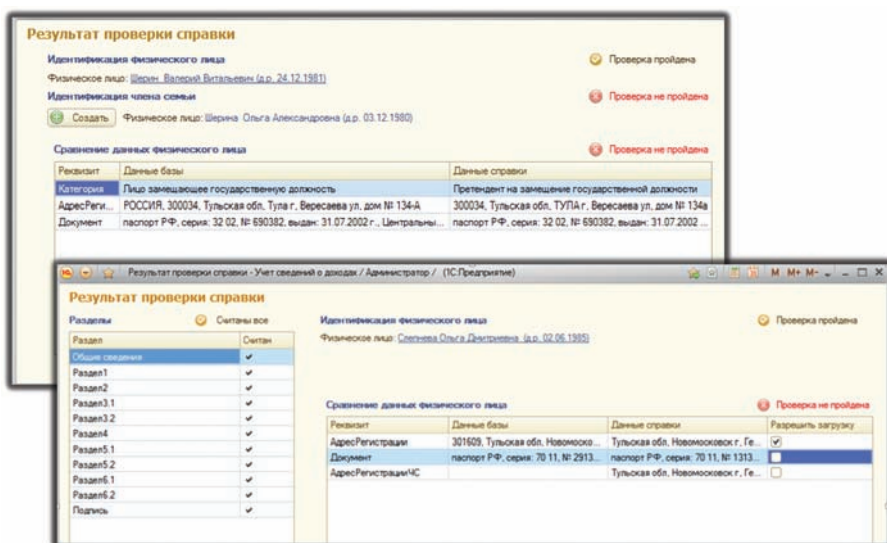


Рис. 2. Контроль заполнения данных

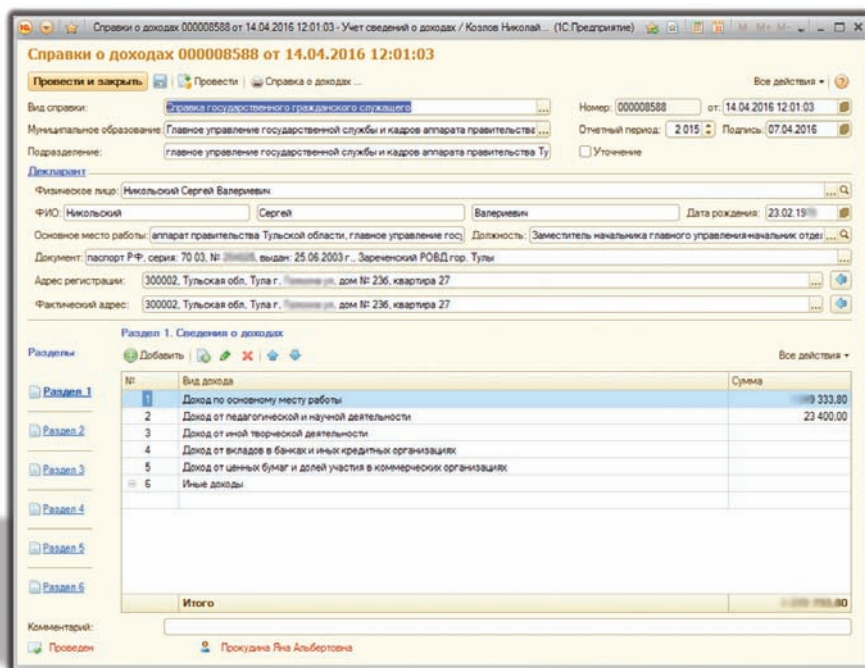


Рис. 3. Отображение разделов справки в АИС

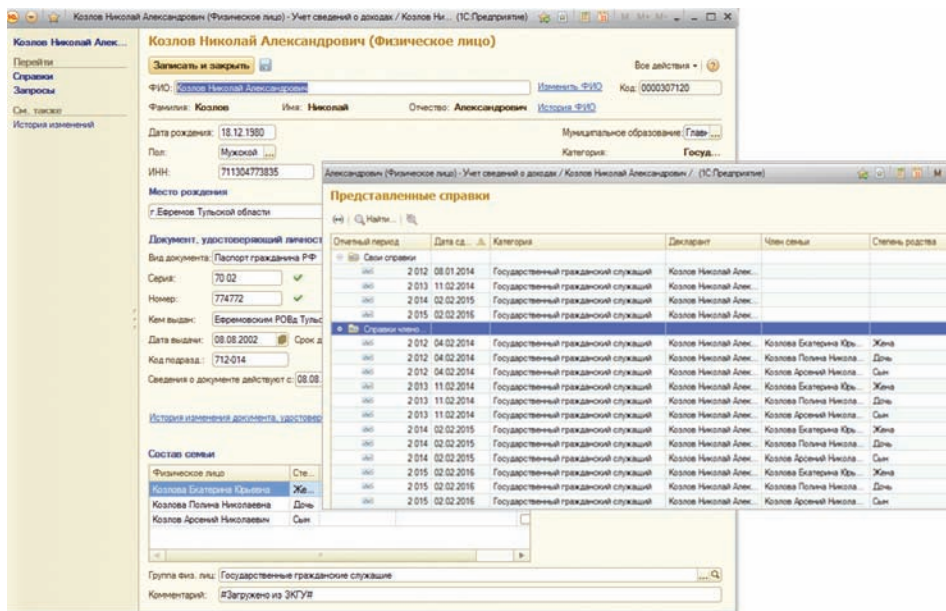


Рис. 4. Карточка декларанта

АИС «1С: Справка о доходах» автоматически позволяет формировать на заданную дату следующие списки (рис. 5):

- список граждан, обязанных представить Сведения;
- список граждан, представивших Сведения;
- список граждан, не представивших Сведения;
- список граждан, частично представивших Сведения.

С помощью указанной функции осуществляется контроль за исполнением обязанности по представлению Сведений.

Программный комплекс позволяет в автоматическом режиме формировать файлы для публикации Сведений на портале правительства Тульской области.

В целях осуществления мониторинга Сведений, выявления фактов, кото-

рые могут свидетельствовать о том, что были представлены неполные и недостоверные Сведения, в системе предусмотрена возможность формирования отчета по сведениям о доходах при указании пользователем (сотрудником органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений) различных условий выборки – отчет «Анализ сведений о доходах» (рис. 6).

Так, например, может быть сформирована информация обо всех декларантах:

- кто получил доход от педагогической деятельности;
- чей доход больше заданной пользователем суммы;
- у кого количество объектов недвижимости или транспортных средств превышает установленное пользователем значение;
- кто осуществлял в отчетном периоде расходы, и другое.

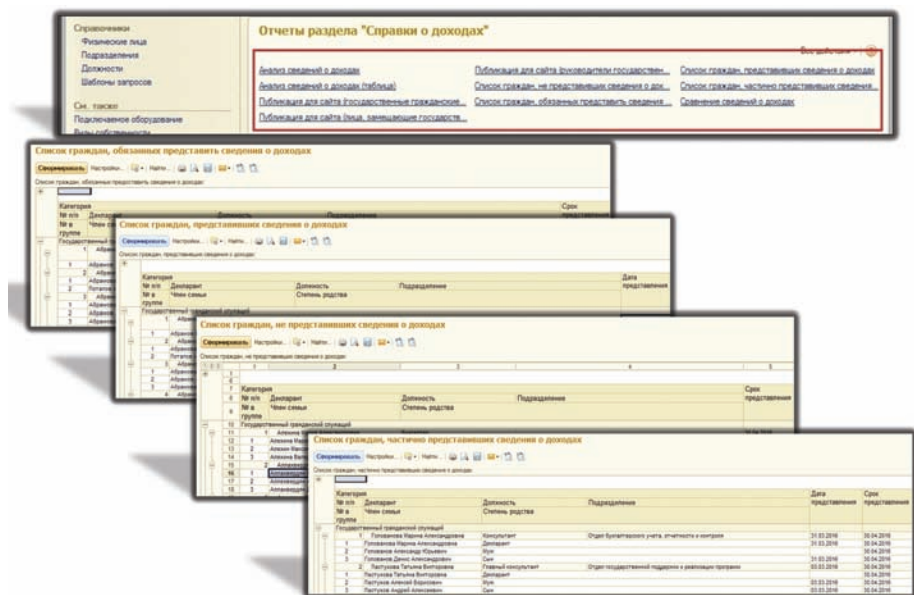


Рис. 5. Отчеты по декларантам



Также АИС «1С: Справка о доходах» сравнивает Справки лица, представленные в отчетном периоде, с предыдущими периодами и формирует соответствующие отчеты (рис. 7).

В 2016 году в АИС «1С: Справка о доходах» дополнительно разработан модуль, позволивший автоматизировать процесс контроля за проведением проверок достоверности представленных Сведений.

Данная функция предусматривает постановку руководителем задач сотрудникам подразделения по профилактике коррупционных правонарушений по проведению проверок полноты и достоверности представленных Сведений, а также поэтапное отражение в программе всех стадий проверочных мероприятий (издание приказа о проведении, фиксирование факта ознакомления с ним, направление запросов, подготовка доклада, рассмотрение материалов комиссией,

размещение соответствующей информации на сайте, решение представителя нанимателя, ознакомление лица с решением).

При этом программа отслеживает соблюдение всех процедурных сроков, а также позволяет автоматически формировать проекты типовых документов, связанных с проверочными мероприятиями (приказы, уведомления, запросы и т.д.).

Автоматизирован процесс формирования текстовых файлов запросов в государственные органы и организации, которые направляет орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений в ходе проверок достоверности Сведений и контроля за расходами.

В результате использования программного комплекса с 2013 года в базу данных внесены 8689 справок. В 2016 году сформированы задания на проверку полноты и достоверности пред-

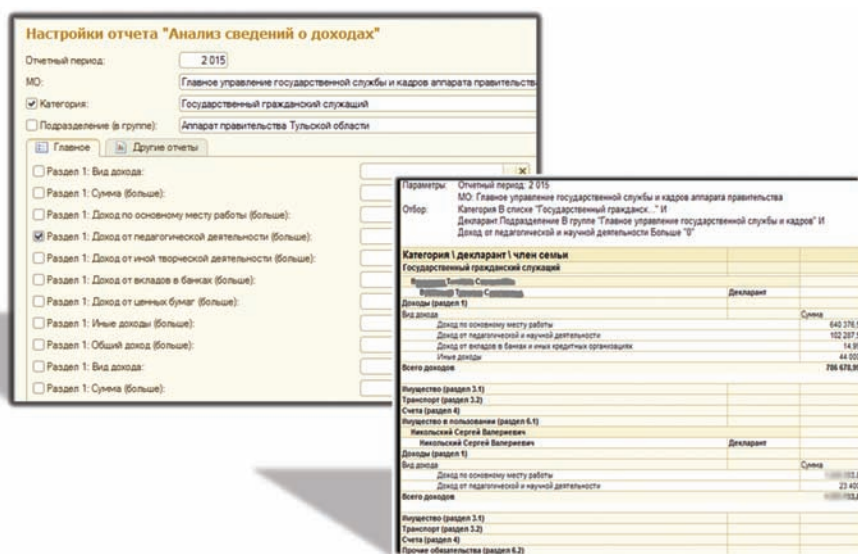


Рис. 6. Анализ сведений о доходах, расходах и имуществе

Сравнение сведений о доходах

Отчетный период: 2 015

МО: Главное управление государственной службы и кадров аппарата правительства

Категория: Государственный гражданский служащий

Подразделение (в группе)

Сформировать Настройки... Найти...

Параметры: Отчетный период: 2 015
МО: Главное управление государственной службы и кадров аппарата правительства

Отбор: Категория Равно "Государственный гражданский служащий" И
Показывать только отличия

Декларант

Раздел 1

Вид дохода	Текущий год	Предыдущий год
Вид дохода		
Вид дохода расшифровка	Текущий год	Предыдущий год
Иные доходы	-	-

Раздел 3.1

Вид имущества	Текущий год	Предыдущий год
Имущество представление		
Квартиры	нет	есть
Квартира: Адрес: РОССИЯ, Тульская обл., Венковский сельское поселение, Венковский сельсовет, ул. Советская, д. 10, кв. 10		

Раздел 3.2

Вид транспортного средства	Текущий год	Предыдущий год
Транспорт представление		
Автомобили легковые	есть	есть
Ремонт LOGAN, 2011 г. (Индивидуальная); Место регистрации: Тульская обл.		

Прочие отличия

Результат проверки
Адрес регистрации физического лица: 300026, Тульская обл., Ленинский р-н, Старое Венковское с/поселение, д. 10 кв. 10, квартира 10. В сведениях о доходах указанная квартира (дом) не задекларирована.

Рис. 7. Сравнение сведений по периодам

Мои задачи

Задача	Проверяемое лицо	Дата окончания проверки	Точка маршрута	Срок
Проверка достоверности сведений о	Конюшова Жанна Владимировна	10.11.2016	Проанализировать отчеты	20.10.
Проверка достоверности сведений о	Рязанова Татьяна Юрьевна	13.12.2016	Зарегистрировать приказ	18.10.
Контроль за расходами	Борисова Наталия Викторовна	10.11.2016	Проанализировать отчеты	20.10.
Контроль за расходами	Лакомова Дарья Сергеевна	05.11.2016	Ознакомить с результатами проверки	10.10.

Рис. 8. Задания, поставленные исполнителю



ставленных сведений в отношении 82 государственных и муниципальных служащих, руководителей государственных учреждений Тульской области.

Внедрение АИС «1С: Справка о доходах» позволила повысить эффективность работы подразделения по профилактике коррупционных правонарушений за счёт автоматизации рутинных операций, сокращения времени и трудозатрат на подготовку сведений для публикации, оперативной отчетности, документов.

Автоматизация процесса анализа упростила процедуру выявления оснований для возбуждения проверок полноты и достоверности представленных сведений (фактически процент охвата предпроверочным анализом Сведений, представленных за отчетный период, достиг 100%).

За счет реализации в программном комплексе процесса планирования проверок сократилось время их проведения, соблюдаются все процедурные сроки.

Дата выдачи	Лицо	Подписавший	Категория	Дата окончания периода	Дата акта	Проблема	Типовая норма	Срок	Актуальность	Дата окончаний прора.	Расхождение неточности	Дата выдачи
19.07.2016	Проверка достоверности сведений	Королева Людмила Владимировна	Государственный	07.07.2016	16.08.2016					19.08.2016		19.08.2016 17
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Борисов Владимир Иванович	Государственный	19.08.2016	19.08.2016					19.08.2016		19.08.2016 18
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Корсаков Александр Владимирович	Государственный	23.08.2016	20.08.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	23.08.2016	20.08.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Третьяков Александр Александрович	Государственный	23.08.2016	20.07.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Иванов Павел Владимирович	Государственный	23.08.2016	20.07.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Семин Сергей Владимирович	Государственный	23.08.2016	20.07.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Александров Елена Владимировна	Государственный	23.08.2016	21.08.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Семин Сергей Владимирович	Государственный	23.08.2016	19.08.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Ромашов Павел Владимирович	Государственный	23.08.2016	20.07.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Александров Павел Владимирович	Государственный	23.08.2016	20.07.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Хавкина Наталья Александровна	Государственный	23.08.2016	22.07.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
19.08.2016	Проверка достоверности сведений	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	23.08.2016	22.07.2016					19.08.2016		19.08.2016 19
27.09.2016	Контроль за расходами	Сидельникова Наталья Александровна	Муниципальный	27.09.2016	28.11.2016	Получить отчет на выплаты		27.10.2016	Актуальность			11.10.2016 14
27.09.2016	Контроль за расходами	Григорьева Елена Николаевна	Муниципальный	27.09.2016	28.11.2016	Получить отчет на выплаты		27.10.2016	Актуальность			11.10.2016 14
19.09.2016	Контроль за расходами	Мазина Екатерина Владимировна	Государственный	25.09.2016	19.11.2016	Получить отчет на выплаты		25.10.2016	Планируется			19.08.2016 16
19.09.2016	Проверка соблюдения тайбы	Смирнова Светлана Александровна	Государственный	19.09.2016	19.11.2016	Получить отчет на выплаты		19.10.2016	Каждый рабочий			19.08.2016 16
19.09.2016	Контроль за расходами	Машков Дмитрий Владимирович	Государственный	19.09.2016	17.11.2016	Получить отчет на выплаты		19.10.2016	Планируется			19.08.2016 16
19.09.2016	Проверка достоверности сведений	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	19.09.2016	19.11.2016	Получить отчет на выплаты		19.10.2016	Планируется			19.08.2016 16
19.09.2016	Контроль за расходами	Сидельникова Наталья Александровна	Муниципальный	19.09.2016	17.11.2016	Получить отчет на выплаты		19.10.2016	Планируется			19.08.2016 16
19.09.2016	Контроль за расходами	Сидельникова Наталья Александровна	Муниципальный	19.09.2016	17.11.2016	Получить отчет на выплаты		19.10.2016	Планируется			19.08.2016 16
12.09.2016	Проверка достоверности сведений	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	12.09.2016	12.10.2016	Проанализировать отчеты		12.10.2016	Выполнено			12.10.2016 13
12.09.2016	Контроль за расходами	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	12.09.2016	10.11.2016	Проанализировать отчеты		20.10.2016	Выполнено			12.10.2016 13
12.09.2016	Контроль за расходами	Морозов Николай Владимирович	Государственный	12.09.2016	18.11.2016	Проанализировать отчеты		12.10.2016	Планируется			12.10.2016 13
12.09.2016	Проверка достоверности сведений	Алексеев Евгений Александрович	Муниципальный	12.09.2016	10.11.2016	Проанализировать отчеты		17.10.2016	Выполнено			12.10.2016 13
18.09.2016	Контроль за расходами	Лисицын Давид Сергеевич	Государственный	07.09.2016	09.11.2016	Сопоставить в расчетном периоде		19.10.2016	Выполнено			12.10.2016 13
18.09.2016	Контроль за расходами	Зарудный Павел Николаевич	Государственный	08.09.2016	09.11.2016	Получить отчет на выплаты		20.10.2016	Выполнено			12.10.2016 13
18.09.2016	Проверка достоверности сведений	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	12.09.2016	10.11.2016	Проанализировать отчеты		20.10.2016	Выполнено			12.10.2016 13
10.08.2016	Проверка достоверности сведений	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	01.08.2016	10.10.2016	Сопоставить в расчетном периоде		19.10.2016	Выполнено			10.08.2016 12
10.08.2016	Контроль за расходами	Корсаков Сергей Владимирович	Государственный	01.08.2016	10.10.2016	Сопоставить в расчетном периоде		19.10.2016	Выполнено			10.08.2016 12

Рис. 9. Список проверок

Формирование запросов на проверку

Места запросов: Запрос (включен) Запрос в подразделении Д.Запрос в «ВТБ Банк. Москва» без отсчета Д.Запрос в банк «АТФ-ФА-БАНК» без отсчета Д.Запрос в банк «Возрождение» без отсчета Д.Запрос в банк «Новооскоковский» филиал 3652 ПАО... Д.Запрос в банк «Райффайзенбанк» без отсчета Д.Запрос в банк «Российский Сельскохозяйственный...»

Проверяемый: **Лицо**
Григорьев Павел Иванович

Отчетный период: Срок ответа:

Приказ №: от:

Подпись:

Для служебного пользования
Экз. №1
Тульский филиал
ПАО Банк «Возрождение»
Революции ул., д. 5-а, г. Тула, 300034

В соответствии с законодательством о государственной гражданской службе и противодействии коррупции проводится проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных государственным гражданским служащим органа

Рис. 10. Формирование запросов

**РАЗДЕЛ V. ВОПРОСЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ,
ПРОПАГАНДЫ И МОНИТОРИНГА.
ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

Абросимова Алла Владиславовна,
Член РОО «Академия творческой
молодежи Республики Татарстан»,
руководитель Республиканской
молодёжной антикоррупционной
программы «Не дать – не взять!»



**РЕАЛИЗАЦИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ МОЛОДЕЖНОЙ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПРОГРАММЫ «НЕ ДАТЬ – НЕ ВЗЯТЬ!»**

В рамках конференции активисты Региональной общественной организации «Академия творческой молодежи Республики Татарстан» организовали специализированную выставку под названием «Молодёжь Татарстана против коррупции».

Представители активной молодёжи презентовали Республиканскую молодёжную антикоррупционную программу «Не дать – не взять!», которая реализуется в соответствии с государственной программой «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2020 годы», утвержденной постановлени-

ем Кабинета Министров Республики Татарстан от 19.07.2014 № 512 совместно с Министерством по делам молодежи и спорту Республики Татарстан. Основная цель данной программы – пропаганда антикоррупционного поведения в студенческой и молодёжной среде.

С помощью непрерывной и комплексной работы в области противодействия коррупции активисты проводят мероприятия по нескольким направлениям. Во-первых, это *повышение правовых знаний и правовой грамотности молодёжи*. В рамках этого направления проводятся



Республиканские образовательно-информационные квесты «Скажи коррупции нет!» в учреждениях детского оздоровительного летнего отдыха, во время прохождения которых участники выполняют задания на проверку эрудиции в области противодействия коррупции, на умение креативно мыслить и принимать командное решение в короткие сроки. Проведение интеллектуальных игр и дебатов сейчас становится актуальным для детей и молодежи (признаются активисты), – в связи с этим были проведены такие мероприятия, как дебаты по антикоррупционной тематике «Антикоррбатл» и Республиканский интеллектуальный брейн-ринг «Честный Татарстан».

Во-вторых, это *актуализация проблемы коррупции в сознании детей и молодежи*. В рамках данного направления (рассказывают активисты) мы проводим встречи со студентами накануне сдачи ими первой экзаменационной сессии. Встречи проходят в неформальной, комфортной для студентов обстановке, когда студенты открыты к тесному диалогу, готовы делиться мнениями, задавать сложные, интересующие их вопросы и получать не менее полные, развернутые ответы от экспертов. Далее, это *социальная акция «Молодежь Татарстана против коррупции»*, которая представляет собой принятие обращения в адрес старшего поколения Республики Татарстан, где активная молодежь призывает поддержать идею антикоррупционного воспитания и антикоррупционной пропаганды на всей территории Республики. На данный момент собрано уже более 2000 под-

писей к данному обращению (отмечают студенты). Еще одна акция – «Взяток не даю», которая проводилась для автолюбителей. В знак твердой гражданской позиции многие участники на лобовое стекло автомобиля разместили наклейку «Взяток НЕ ДАЮ!», которая символизирует отказ от коррупции на дорогах. И самое масштабное мероприятие – флешмоб «Дети Татарстана против коррупции». Он представляет собой передачу «антикоррупционного привета» по всем муниципальным районам Республики. С помощью такого мероприятия дети, перенимая эстафету, стараются самым ярким и запоминающимся образом отобразить свою четкую позицию желания жить в стране, где основные принципы – это честность и справедливость.

Следующее направление – *наложение конструктивного диалога и тесного взаимодействия между всеми заинтересованными силами и органами государственной власти в сфере противодействия коррупции*. Для развития данного направления активистами проводится Республиканская молодежная смена «Фронт противодействия коррупции». Основная цель такой школы актива – не просто собрать на одной площадке представителей учебных заведений, заинтересованных в вопросе решения проблемы коррупции и обучить их всем необходимым в области их дальнейшей работы, но и организовать для них встречи с представителями власти и с теми, кто может на личном примере показать негативное последствие коррупции. Таким образом, интенсивный образовательный курс, состоящий

из мастер-классов, встреч с действующими работниками министерств и ведомств Республики Татарстан в формате «face-to-face» и тренингов на командообразование, поможет каждому участнику создать команду активистов для разработки и реализации нового, собственного антикоррупционного проекта. И еще одна площадка для координации заинтересованных сторон – Республиканский молодежный антикоррупционный форум, где подводятся итоги за год и выстраиваются планы на будущее.

Помимо этого, на выставке можно было «соприкоснуться с искусством». Лучшие работы конкурса для молодежи «Творчество против коррупции»: стихи, рисунки, эссе, инфографика, видеоролики – были представлены всеобщему вниманию. Ежегодно торжественное награждение победителей этого конкурса проходит в стенах Кремля, где первые лица Республики награждают самых талантливых ребят в вопросе противодействия коррупции.

Многих гостей конференции поразили цифры: ребятами уже было проведено около 500 различных мероприятий с общим охватом 30 000 представителей активной молодежи Татарстана. Также на выставке была представлена такая сувенирная про-

дукция, как шоколад не для взяток «Жить сладко можно и честно», мыло «Чистые руки – чистая совесть», ручка в виде шприца «Прививка честности» и брендированная продукция социально-агитационной акции «Знания не купишь!».

Представителям делегаций было предложено принять участие в акции составления антикоррупционной карты России под слоганом «Будущее моей страны в моих руках!». Гости конференции на карте Российской Федерации отмечали столицы республик, краев и областей, откуда они прибыли на конференцию. По задумке молодых людей получилась своеобразная «антикоррупционная карта России».

На этом активисты РОО «Академия творческой молодежи Республики Татарстан» не останавливаются и движутся вперед, показывая значимость для руководства Республики своей деятельности проведением мероприятий и агитаций для молодежи, охватывая все новые и новые направления. Молодёжь – это будущее нашей нации, сегодня студент – завтра президент. Именно поэтому, создавая своеобразный «бренд честности», они смогут вывести нашу страну на новый, более высокий уровень развития.



Авдийский Владимир Иванович, декан Факультета анализа рисков и экономической безопасности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России

МЕСТО И РОЛЬ МОНИТОРИНГА В ОРГАНИЗАЦИИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИОННЫМИ ПРОЯВЛЕНИЯМИ¹

Аннотация. В статье содержится анализ содержания интернет сайтов федеральных органов исполнительной власти в разделе противодействия коррупции, отмечается, что в 2014–15 гг. работа в этом направлении была проведена в большинстве случаев формально и недостаточно качественно. Основной проблемой является низкая квалификация исполнителей, недостаточный уровень ответственности уполномоченных лиц, отсутствие системного подхода во взаимодействии и в целом ослабление контроля со стороны уполномоченных контрольно-надзорных органов.

Ключевые слова: федеральные органы исполнительной власти, мониторинг противодействия коррупции, риск-ориентированный подход, национальный план противодействия коррупции.

Коррупция – трудно поддающееся противодействию правонарушение, которое относится к группе высокого уровня латентной преступности.

Не вдаваясь в суть понятия латентная преступность, так как это не является предметом нашего исследования, однако отметим, что это комплексное

¹ Статья подготовлена по результатам НИР на тему «Мониторинг и экспертная оценка реализации национального плана противодействия коррупции и антикоррупционных планов Федеральных органов исполнительной власти», осуществлённой в рамках государственного задания Правительства Российской Федерации в Финансовом университете при Правительстве РФ на 2016 г.

юридическое понятие, вбирающее в себя одновременно несколько характеристик, относящихся к различным областям юридической науки: уголовному и уголовно-процессуальному праву, криминалистике, криминологии. Коррупция, по сути, является сложным, постоянно изменяющимся социальным явлением, имеющим место в жизни любого общества независимо от форм государственного устройства и политической власти, пронизывающим все сферы общества: экономическую, политическую, социальную, духовную и др.

Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ) и построение системы предупреждения коррупционным проявлениям, являющиеся предметом изучения данной статьи, сегодня приобрели глобальный и системный характер. Именно в данных органах должны формироваться самые эффективные методологии противодействия коррупции, разрабатываемые с учетом отраслевой специфики и направленности их деятельности для того, чтобы впоследствии эти методологии можно было бы внедрять в подведомственных структурных подразделениях на муниципальном, отраслевом, локальном уровне. При этом в зависимости от функций, вида, сферы деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) виды, формы и методы антикоррупционных мер должны быть гибкими, адаптированными к условиям и сферам функционирования ФОИВ для повышения эффективности достижения своих целей.

Как показывает практика, в ряде случаев коррупция на современном этапе развития нашего общества стала непреодолимым барьером на пути социально-экономических преобразований, а также государственно-правовых реформ. Последствия недостаточности противостояния коррупции на уровне госорганов прямо или косвенно сказываются на жизнедеятельности практически каждого гражданина нашей страны, что нашло свое подтверждение в целевом социальном исследовании, проведенном в рамках НИР на тему «Мониторинг и экспертная оценка реализации национального плана противодействия коррупции и антикоррупционных планов Федеральных органов исполнительной власти», осуществлённой в рамках государственного задания Правительства Российской Федерации в 2016 году. Были проведены опросы различных социальных групп граждан в разных регионах страны. Результаты опроса достаточно однородны (отклонения не более 4%) и сопоставимы с данными других исследователей. Это свидетельствует о сохранении оценок населения, с одной стороны, и отсутствии заметных публичных результатов в работе по противодействию коррупции в ФОИВ – с другой. Рассмотрим данные опросов подробнее.

Например, на вопрос анкеты: «Какому из уровней властей Вы больше доверяете?», были получены следующие результаты, сформированные ниже в виде таблицы.

Приведенные данные дают основание сделать вывод, что вследствие этих негативных явлений в федеральных органах исполнительной власти



граждане, хозяйствующие субъекты независимо от их форм собственности и уровня капитализации несут невосполнимые издержки, которые существенно сдерживают их экономический рост и инновационное развитие страны в целом.

Объединяясь с мировым сообществом в сфере борьбы с коррупцией, Россия с 2007 года стала членом группы

ГРЕКО, которая объединяет около 50 европейских стран, в том числе США, и ведет активную работу по реализации основных международно-правовых документов в сфере противодействия коррупции (Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию; Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию; Конвенция

Таблица 1

**Оценка реализации антикоррупционных программ
в отдельных учреждениях органов исполнительной власти***

№	Учреждения органов исполнительной власти (выборочно)	Не реализуются совсем (1)	Реализуются плохо (2)	Реализуются удовлетворительно (осуществляются не в полной мере) (3)	Реализуются хорошо (4)	Реализуются отлично (полностью) (5)
1.	Правительство РФ					
	Премьер-министр РФ	17	46	68	84	85
2.	Полиция (в том числе ГИБДД)	78	69	53	43	57
3.	Федеральная служба судебных приставов	540	480	980	670	330
4.	Больницы, поликлиники (лечебные учреждения)	270	450	760	1000	520
5.	Государственные учебные заведения среднего профессионального и высшего образования	460	670	430	740	700
6.	Федеральная налоговая служба	890	900	670	340	200
	Федеральная таможенная служба	940	970	540	300	250
7.	Министерство обороны Российской Федерации (военкомат)**	560	320	120	10	–

* Вопрос анкеты, на основе которой была составлена данная таблица:

«Как, по Вашему мнению, реализуются антикоррупционные программы РФ в отдельных учреждениях органов исполнительной власти из числа перечисленных?»

**Министерство обороны (военкомат) – наиболее часто встречающийся ответ респондентов из числа дополнительно вписанных. В силу этого общее количество респондентов, выставивших оценку, не кратно 3000

ООН против коррупции; Конвенция Организации экономического развития и сотрудничества и др.).

Присоединение к международным правовым актам обязывает Российскую Федерацию привести свое законодательство в соответствие с международным, в частности, разрабатывать и осуществлять эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции.

Анализ фактического положения дел показывает, что руководство страны придает огромное значение вопросам целенаправленной и эффективной борьбы с коррупцией, оценивая это негативное явление как серьезную угрозу национальной безопасности. Так, в соответствии со ст. 46 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (Утвержденной

Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683), установлено, что при обеспечении государственной и общественной безопасности «Особое внимание уделяется искоренению причин и условий, порождающих коррупцию, которые являются препятствием устойчивому развитию Российской Федерации и реализации стратегических национальных приоритетов. В этих целях реализуются Национальная стратегия противодействия коррупции и национальные планы противодействия коррупции, в обществе формируется атмосфера неприемлемости данного явления, повышается уровень ответственности за коррупционные преступления, совершенствуется правоприменительная практика в указанной области».

Таблица 2

Динамика преступлений коррупционной направленности по субъектному составу (2011–2015 гг.)

	2011	2012	2013	2014	2015
Всего, в том числе совершенных в:	11978	13565	16167	15893	16019
органах прокуратуры	8	10	11	10	15
следственных органах Следственного комитета	0	1	2	6	4
органах внутренних дел	782	600	695	737	925
органах федеральной службы безопасности	11	7	11	12	7
органах наркоконтроля таможенных органах	31	26	45	19	71
органах государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы	44	26	39	57	47
органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы	26	65	14	12	9
судебных органах	150	127	200	173	160
органах службы судебных приставов	5	8	2	3	9
системе Министерства обороны	235	207	272	231	172
	680	464	480	458	382



Однако анализ статистических данных показывает, что, несмотря на принимаемые меры, коррупция в отдельных федеральных органах исполнительной власти по своим количественным показателям в 2015 году не только не уменьшилась, но и опережает ранее полученные данные более чем на 40%.

Источник: составлена авторами по данным официальных сайтов госорганов.

В этой связи на борьбу с коррупцией в настоящее время направлены все государственно-правовые средства и институты.

Рассматривая коррупцию в комплексе – как внешнюю, так и внутреннюю проблему – руководство страны за последние годы (2008–2016 гг.) приняло комплекс организационных и практических мер, направленных на активизацию борьбы с коррупцией, прежде всего в федеральных органах исполнительной власти, в том числе были внесены серьезные поправки в действующее законодательство (ФЗ «О противодействии коррупции»), приняты Указы Президента и акты Правительства.

Ежегодно, с учетом социально-политической, экономической обстановки в обществе, приоритетных направлений развития страны, принимаются целевые Национальные планы противодействия коррупции. Согласно Указу Президента РФ от 01.04.2016 N 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» в планы противодействия коррупции органов исполнительной власти должны быть внесены мероприятия, направленные

на достижение конкретных результатов в работе по предупреждению коррупции, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных этими планами.

Данные решения требуют активизации деятельности подразделений федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, принятия организационных мер и создания или серьезной корректировки действующих ведомственных нормативных актов по предупреждению коррупции, а также повышения качества взаимодействия с правоохранительными органами и общественными организациями по борьбе с ней с учетом отраслевой специфики и выполняемых функций.

Однако, в силу целого ряда причин как объективного, так и субъективного порядка органам исполнительной власти пока не удастся достигнуть должных темпов и результатов в деле реализации положений по противодействию коррупции. Заявленное требует разработки адекватных механизмов, позволяющих проводить контроль исполнения федеральными органами исполнительной власти для оценки реализации Национального плана противодействия коррупции и антикоррупционных планов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в целях повышения эффективности борьбы с коррупцией, что должным образом не реализуется.

Проведенные исследования показывают, что решение данной проблемы возможно посредством применения

постоянного системного мониторинга исполнения федеральными органами исполнительной власти Национальных планов противодействия коррупции и других основополагающих документов, регламентирующих разработку, организацию и реализацию конкретных мер по противодействию коррупции, в ходе которого должны решаться следующие основные задачи:

- своевременное выявление любых отклонений и нарушений действующих норм, правил и сроков со стороны федеральных органов исполнительной власти;

- с учетом специфики федеральных органов исполнительной власти выявлять причины и условия, способствующие совершению различного рода нарушений в ходе исполнения плана противодействия коррупции;

- проведение анализа факторов внешней и внутренней среды функционирования должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, способствующих ненадлежащему исполнению ими своих должностных обязанностей или превышению ими своих должностных полномочий;

- разработка, с учетом отраслевой специфики федеральных органов исполнительной власти, конкретных предложений по совершенствованию деятельности по исполнению Национального плана противодействия коррупции.

В связи с этим можно сделать вывод, что на сегодня система информационно-аналитического обеспечения (мониторинг) сферы противодействия коррупции является одним из наиболее эффективных инструментариев

борьбы с коррупцией в федеральных органах исполнительной власти.

Россия проводила и продолжает активно проводить работу по разработке и внедрению целевой национальной системы информационно-аналитического обеспечения (мониторинг) сферы противодействия коррупции, в том числе и в федеральных органах исполнительной власти, которая, как показывает практика, на сегодня является относительно новым, но очень актуальным и эффективным направлением юридической деятельности.

В соответствии с действующим законодательством к числу инструментариев, обеспечивающих мониторинг реализации национального плана противодействия коррупции и антикоррупционных планов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, относится ведение ведомственных антикоррупционных интернет сайтов.

Проведенные исследования интернет сайтов федеральных служб характеризуются разной степенью наполненности разделов методическими материалами по противодействию коррупции. Ряд организаций требования к наполнению подразделов по содержанию выполнили формально, то есть при наличии подраздела в нем отсутствует необходимая информация, либо ссылка на подраздел не активна. Установлено также, что интернет сайты отдельных федеральных агентств, несмотря на выполнение требований по размещению раздела по противодействию коррупции и его наполнения, отличаются неудобством их использования посетителями, за-



труднителен просмотр информации при переходе из одного подраздела в другой. Ссылка на раздел, размещенная на главной странице, не позволяет сразу перейти в него. Просматривая те или иные подразделы (нормативные правовые акты, заключения независимой антикоррупционной экспертизы, сведения о доходах и т.п.), пользователи каждый раз вынуждены возвращаться на главную страницу и заново открывать раздел «Противодействие коррупции» для просмотра его содержания. Переход по отдельным ссылкам раздела не позволяет быстро вернуться к пунктам его содержания. Это возможно только при условии возврата на главную страницу. Мониторинг интернет сайтов федеральных органов исполнительной власти показывает, что требования к наполнению разделов по вопросам противодействия коррупции выполнены в среднем на 60–65%, что не сильно отличается от оценок Общественной Палаты 2013 года (50–60%). При этом следует отметить, что Указы Президента России, Постановления Правительства РФ, Методические материалы Минтруда и соцзащиты РФ как регулятора по вопросам методического обеспечения противодействия коррупции обращают внимание на активизацию и вовлечение общественных институтов и граждан в работу по противодействию коррупции. Однако должным образом эти положения не выполняются. В этом отношении неисполнение рекомендаций Общественной Палаты России также характеризует уровень работы Федеральных органов исполнительной власти по этому вопросу.

Таким образом, можно суммировать основные замечания и упущения, выявленные в ходе обследования разделов «Противодействие коррупции» интернет сайтов ФОИВ и свести их к следующему:

- отсутствие формализованной системы идентификации (методически обоснованной оценки и ранжирования – приоритет) рисков корпоративного мошенничества основных коррупциогенных процессов и в целом безопасности в организации;
- недостаточная разработанность правового и методического обеспечения мониторинга эффективности работы организации в данной сфере как важного элемента повышения эффективности единой системы противодействия коррупции в организации;
- неэффективная коммуникация корпоративных этических ценностей и принципов противодействия корпоративному мошенничеству в организации;
- неэффективное функционирование каналов сообщений о потенциальных фактах злоупотреблений («горячая линия») в организации, привлечение общественных институтов к работе по борьбе с коррупцией в организации;
- недостаточная квалификация сотрудников различных уровней (как общая, так и специальная) данной сферы деятельности и отсутствие данных о проведении обучения и повышения квалификации сотрудников в указанных вопросах;
- отсутствие координации действий между подразделениями организации по противодействию коррупции, особенно по коррупциогенным процессам;

- формальный подход при составлении документов данных разделов: основа этих планов подготовлена «под копирку» без учета требований и специфики конкретной отрасли, повторяется из года в год; основной перечень мероприятий и формулировки повторяются у разных ведомств;

- ответственные исполнители по материалам сайтов: в подавляющем большинстве планов ответственность возлагается на различные подразделения ведомств, лишь в нескольких планах прописана индивидуальная ответственность, при этом нет материалов по рассмотрению отчетов ответственных лиц и подразделений и вынесение рекомендаций и замечаний по итогам таких обсуждений.

В качестве общего итога анализа содержания интернет сайтов федеральных органов исполнительной власти в разделе по противодействию коррупции можно констатировать, что в 2014–2015 гг. работа в этом направлении была проведена в большинстве случаев формально и недостаточно качественно. Основной проблемой является низкая квалификация исполнителей, недостаточный уровень ответственности уполномоченных лиц, отсутствие системного подхода по взаимодействию и в целом ослабление контроля со стороны уполномоченных контрольно-надзорных органов.

Важный вклад в формирование эффективной системы мониторинга вносят стандарты ФАТФ (ПОД/ФТ), переработанные в 2012 г. и опирающиеся на риск-ориентированный подход к регулированию рисков. Акцент в положениях и правилах ФАТФ делается

на усиление контрольно-надзорной функции, как основном инструменте поддержания требуемого уровня противодействия ПОД/ФТ и коррупции, как часто используемой схемы отмыкания доходов. Надзор и мониторинг в целях снижения рисков коррупции имеет хорошую методическую продуманность и практическую поддержку. Согласно этим документам постоянный надзор заключается в оценке качества мер контроля, предназначенных для выявления и пресечения противозаконных действий, исходя из оцененных рисков, включая меры контроля, установленные в законах или нормативных актах. Такой надзор осуществляется путём проведения камеральных и выездных проверок, в рамках которых может проводиться анкетирование, а также специальные встречи и собеседования.

В соответствии с Базовыми принципами ФАТФ эффективный надзор должен:

1) быть основан на оценке рисков, причём особое внимание должно уделяться основным пруденциальным рискам и рискам, связанным с осуществлением коммерческой деятельности, а также широкому спектру других рисков, таких как риски мошенничества, невыполнения установленных требований, репутационные риски, правовые риски и риски коррупции;

2) сочетать в себе элементы камерального и выездного надзора;

3) обеспечивать соответствующий доступ ко всем документам и записям каждого поднадзорного финансового учреждения в объёме, достаточном для сбора самого широкого спектра



информации, необходимой надзорному органу;

4) учитывать международные операции финансовых учреждений или финансовых групп, осуществляющих трансграничную деятельность, за счёт обеспечения возможностей международного сотрудничества (включая договорённости об обмене конфиденциальной информацией с зарубежными партнёрами).

В рамках риск-ориентированного режима организации принимают и реализуют меры контроля, соотносимые с их моделью осуществления деятельности и оцененными рисками. В этой связи не все организации будут применять одинаковые меры контроля в целях противодействия мошенничеству и коррупции. Более того, единичные недостатки в этой сфере, которые не ведут к возникновению системных рисков, не обязательно сводят на нет действенность мер контроля в области противодействия коррупции, реализуемых учреждением. В то же самое время должно понимать, что применение гибкого риск-ориентированного подхода не освобождает от обязанности применять эффективные меры контроля в целях противодействия коррупции.

Надзорные органы должны принимать надлежащие меры для выявления и понимания рисков, с которыми сталкиваются учреждения и секторы в их стране и за рубежом. Такие риски включают, как минимум, риски, связанные с клиентами, продуктами, зоной охвата и каналами поставки продуктов и услуг учреждений. Необходимо периодически анализировать характеристики рисков поднадзор-

ных организаций, в том числе при изменении обстоятельств, таких как смена руководства или уточнение сферы деятельности. Кроме того, в соответствии с риск-ориентированным подходом при определении подхода к надзору за определённым сектором, надзорные органы должны учитывать возможности и опыт в области противодействия коррупции в поднадзорном секторе.

Организации, которые по оценкам надзорных органов подвержены более высоким рискам, должны подлежать более тщательному надзору, например, более частым и/или более комплексным проверкам (при наличии достаточно чётких признаков рисков коррупции). В основе такого риск-ориентированного надзора должен лежать анализ и определённый порядок принятия решений. Согласно рекомендациям ФАТФ, порядок организации и проведения надзорных проверок должен включать следующие элементы:

а) Надзорный орган должен иметь чёткую и необходимого качества методологию и процедуры проведения камерального надзора и выездных проверок. Способы камерального контроля могут включать анкеты (для самооценки) по вопросам политики, процедур и мер контроля, применяемых в финансовом учреждении. Методы выездных проверок могут включать оценку достаточности мер контроля, таких как направление сообщений руководству и контроль со стороны руководства. В секторе, на который распространяются Базовые принципы, при проведении оценок, как правило, осуществляется анализ результатов внутренних или внешних

аудитов учреждений. Надзорные органы могут рассмотреть возможность проведения собеседований с членами управляющих органов и сотрудниками, занимающими различные должности и отвечающими за выполнение различных функций. (Такие собеседования могут проводиться, например, со старшим руководством; должностными лицами, отвечающими за обеспечение выполнения требований; персоналом службы внутреннего аудита/контроля и сотрудниками, непосредственно работающими с клиентами). Также может осуществляться оценка имеющейся политики и процедур и/или проводиться проверка (например, анализ досье клиентов, проверка эффективности системы мониторинга операций, направления сообщений о подозрительной деятельности, а также проверка уровня подготовки и благонадёжности сотрудников) для оценки эффективности реализации политики и мер контроля учреждения.

б) При оценке соблюдения установленных требований особенно важным инструментом является выборочная проверка. Она относится к требованиям, касающимся как применения риск-ориентированных мер, так и выполнения установленных правил (например, в отношении соблюдения адресных санкций). Надзорному органу следует обеспечить, чтобы его сотрудники, проводящие проверки, имели надлежащую подготовку и обладали достаточными знаниями в области противодействия коррупции.

в) Помимо надзора за деятельностью отдельных учреждений, надзорный орган должен, при необходимости, осуществлять риск-ори-

ентированные оценки всего сектора или его части, когда, по мнению надзорного органа, риски требуют такого подхода. Это может касаться ситуации, когда группа учреждений подвержена одинаковым угрозам или имеет одинаковые уязвимые места.

г) При необходимости надзорный орган должен осуществлять консолидированный надзор за деятельностью зарубежных отделений и дочерних отделений учреждений, головные офисы которых расположены в его стране, путём проведения камерального надзора и выездных проверок.

Надзорный орган также должен рассмотреть возможность применения риск-ориентированных мер для проверки или анализа руководства или контроля со стороны учреждения за сторонними провайдерами услуг, когда функции по реализации мер противодействия коррупции переданы другим лицам, например, агентам учреждения. Такая проверка или анализ необходимы для определения того, обеспечивают ли договорённости и схемы проверяемого учреждения выполнение им своих обязательств и обязанностей.

Также важно учесть рекомендацию №11 Третьего Евразийского антикоррупционного форума (24–25 апреля 2014 г.) «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции» о том, что «...учитывая сложность освоения навыков, необходимых для применения современных технологий противодействия коррупции, усилить антикоррупционные компоненты в содержании образовательных стандартов высшего профессионального образования для всех



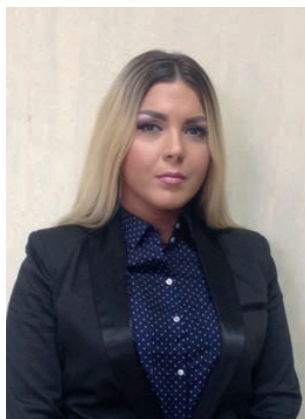
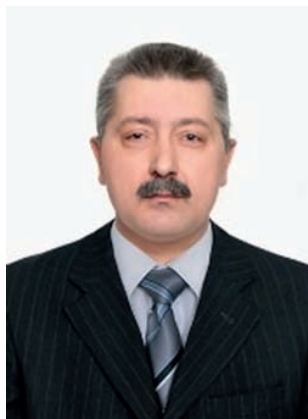
квалификаций [9, 10]. Положения, направленные на освоение современных технологий противодействия коррупции (антикоррупционная экспертиза, правовой мониторинг, оценка регулирующего воздействия и др.),

должны быть включены в указанные образовательные стандарты»¹.

¹ Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 N 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения»
3. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10.03.2009 N 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».
4. Методика осуществления мониторинга правоприменения, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 N 694.
5. Федеральный закон «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации», (Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683)
6. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
7. Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
8. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2014. – № 7.
9. Методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» (одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 25 сентября 2012 г. № 34).
10. Методические рекомендации «Реализация профилактических мероприятий подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений» (одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 25 сентября 2012 г. № 34).



Алексеев Сергей Львович,
декан юридического факультета
ЧОУ ВО «Академия социального образования»,
кандидат педагогических наук, доцент, г. Казань

Алексеева Юлия Сергеевна,
старший преподаватель кафедры уголовного права
и уголовного процесса ЧОУ ВО «Академия
социального образования», г. Казань

Шайдуллин Рамиль Наилевич,
лаборант кабинета экспертизы в уголовном и гражданском
судопроизводстве и криминалистического полигона
ЧОУ ВО «Академия социального образования», г. Казань

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ДИСЦИПЛИНЫ «АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ» В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ ВЫСШЕГО И СРЕДНЕ-ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Аннотация. Одной из задач государства в сфере противодействия коррупции является антикоррупционное образование, целью которого является формирование у обучающихся антикоррупционного мышления, мировоззрения, гражданской позиции и устойчивых навыков противодействия коррупции.

Объединенные усилия совместно с Аппаратом Президента Республики Татарстан по противодействию коррупции и проведенная ра-



бота в тесном сотрудничестве с Министерством образования и науки Республики Татарстан дали своевременный и практический результат: им стала введенная с нового 2016 учебного года в образовательных организациях средне-профессионального и высшего образования дисциплина «Актуальные направления противодействия коррупции».

В данной статье авторы дают краткое описание, раскрывают цели и задачи дисциплины «Актуальные направления противодействия коррупции».

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционное просвещение и образование, российская антикоррупционная политика, стандарты поведения, правовые компетенции, цели и задачи дисциплины.

Современная Россия, наряду с неоспоримыми успехами в различных сферах государственной и общественной деятельности, не избежала обстоятельств, в которых коррупция имеет системный и даже наступательный характер, угрожая интересам и будущему современной прогрессивной державы.

Исторически сложилось, что в России коррупция корнями уходит в период становления Московского государства, когда усиление централизации происходило без учета и так недостаточно оформленного государственного аппарата и архаичного административно-территориального деления.

Петровские реформы явились толчком в развитии российской государственности. Созданный при царе Петре I обширный бюрократический аппарат разрастался, а критерием успеха работы чиновников являлось, в первую очередь, упорядоченное делопроизводство, но не реальное положение дел. Проводя анализ Петровских реформ, можно сделать вывод, что вместо ликвидации условий для

коррупции были созданы благоприятные условия для её дальнейшего развития.

Николай I, в период своего правления, приказал составить свод законов Российской империи (1833 года), способствовавший общему порядку, без изменения политического строя, но это не изменило коррупционную ситуацию в российском государстве [8].

Жесткие меры воздействия на взяточников со стороны молодого социалистического государства так же не привели к искоренению этого негативного явления. Такой результат был обусловлен тем, что так же, как и при царизме, государством не были устранены основные причины коррупции.

В Советское время ярким примером «развитой» коррупции являлся период правления Л.И.Брежнева, когда взяточничество широко проникло в те сферы, где его раньше не наблюдалось, такие как здравоохранение и образование. В 80-е годы центральные органы государственной власти были не в состоянии локализовать коррупционные центробежные тенденции советского общества. Проис-

ходила его криминализация на фоне жесткой борьбы за государственную власть и полного бездействия правоохранительных органов, что и обусловило формирование тенденций, которые объясняют громадные масштабы коррупции в современной России [9].

Именно этими историческими «провалами» в политической деятельности были обусловлены изменения государственного подхода в сфере противодействия коррупции, где одной из задач была выдвинута проблема просвещения, а также формирования у молодежи антикоррупционного мышления, мировоззрения, гражданской позиции и устойчивых навыков антикоррупционного поведения через систему образования.

Что мы понимаем под определением антикоррупционного просвещения в образовательных организациях средне-профессионального и высшего образования? Это системная, нацеленная на повышение и формирование правового и культурного сознания деятельность сотрудников образовательных организаций для противодействия возможным проявлениям коррупционных ситуаций и правонарушений, которая обеспечит положительный процесс формирования духовно-нравственной позиции и гражданской антикоррупционной устойчивости субъектов, участников образовательного процесса [6].

Что мы вкладываем в понятие антикоррупционного воспитания в образовательных организациях? Это системный, управляемый и целенаправленный процесс, воздействующий на мировоззрение субъектов, участвующих в сфере образования,

проводимый при помощи специальных право-воспитательных форм, средств и методов, формирующих нравственные компетенции, а также общее правосознание и правовую культуру, выражением которой является антикоррупционное поведение [5].

Целью антикоррупционного воспитания субъектов мы ставим сформированность у них антикоррупционного мировоззрения и поведенческих стандартов. Одной из важнейших сторон воспитательного процесса выступает аудиторная и внеаудиторная студенческая деятельность.

Основой процесса воспитания является обладание студентами тематическими антикоррупционными знаниями, понимание опасности коррупции для государственности в целом, общества и личности.

Законодательно, процессы, регулирующие организационные действия в сфере правового просвещения в образовательных учреждениях, имеют, конечно, недостатки и нуждаются в совершенствовании. Нормативно эта деятельность рассредоточена по нормативным правовым актам, которые не всегда конкретны и часто противоречат друг другу. В качестве примера мы можем привести действующие сейчас Федеральные государственные образовательные стандарты, в которых не отражены требования в образовательном процессе по привитию у выпускников вузов антикоррупционных компетенций, необходимых им в дальнейшей профессиональной деятельности.

Наличие трех компетенций, присутствующих только в одном стандар-



те по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (Квалификация «Бакалавр»), не обеспечивают привитие навыков по противодействию коррупции у выпускников-юристов. Безусловно, на сегодняшний момент существует необходимость разработки и внедрения специальных компетенций для абсолютно всех направлений профессиональной подготовки.

Отправной точкой в разработке программ усовершенствования процесса антикоррупционного образования в средне-профессиональных и высших учебных заведениях современной России и толчком в развитии стал ряд нормативных правовых государственных актов федеральных и иных уровней органов государственной власти по противодействию коррупции об осуществлении антикоррупционного образования совместно с антикоррупционным просвещением, такие как Распоряжение Правительства РФ от 14.05.2014 №816-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016»; Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы и т.д.

Президентом Республики Татарстан Р.Н. Миннихановым, наряду с другими масштабными мерами, принятыми в области противодействия коррупции, была поставлена задача введения в учебный процесс на всей территории Республики дисциплины, обеспечивающей у студентов антикоррупционное мировоззрение. Результатом этого стало включение в «Комплексную Республиканскую антикоррупционную программу» пунктов, посвященных антикорруп-

ционной пропаганде и антикоррупционному образованию [7].

В связи с вышесказанным, на базе Академии социального образования были проведены исследования о целесообразности введения в существующий учебный процесс новой дисциплины, основной задачей которой является привитие студентам антикоррупционного мировоззрения.

Проведенное в 2013 году анкетирование положило начало экспериментальному исследованию по необходимости введения дисциплины по противодействию коррупции. В Академии были созданы контрольная и экспериментальная группы из состава студентов юридического факультета. После проведенных контрольных занятий с использованием различных критериев по проблемам предупреждения антикоррупционных ситуаций была подтверждена важность осуществления антикоррупционного образования и внеаудиторной деятельности в данном направлении [1]. А практическим результатом этой огромной подготовительной работы стало введение с 2014 учебного года на юридическом факультете Академии дисциплины «Основы антикоррупционного права», а на других факультетах в дисциплину «Правоведение» был введен раздел «Основы антикоррупционного права».

Для обеспечения учебного процесса нами были разработаны учебно-методическое пособие для преподавателей [2] и учебное пособие для студентов «Основы антикоррупционного права» [3]. Данные пособия были представлены и признаны на

различных всероссийских и международных уровнях.

Используемые и внедрённые в Академии антикоррупционные практики явились реальным механизмом противодействия возможным коррупционным проявлениям у студентов, а активная общественно-нравственная позиция неприятия коррупции в студенческой среде сделала невозможным использование коррупционных серых схем на любых этапах учебно-образовательной деятельности.

Очевидным становится тот факт, что сама ценность получаемых профессиональных знаний заключается в прозрачности управленческой деятельности вуза.

На внедренный инновационный опыт обратили внимание Аппарат Президента по противодействию коррупции и Министерство образования и науки Республики Татарстан. Эти исполнительные органы республики признали данное учебное пособие системным и соответствующим требованиям к преподаванию дисциплины.

Рабочая группа «По формированию единой дисциплины в области противодействия коррупции», созданная при Министерстве образования и науки РТ [10], приступила к разработке единых требований. В ходе заседания рабочей группы представителям Академии поручили разработать, с целью внедрения и изучения дисциплины, учебно-методические рекомендации для всех направлений подготовки высшего и средне-профессионального образования Республики Татарстан, взяв за основу уже действующее в Академии методическое обеспечение дисципли-

ны с использованием своего опыта работы по данной тематике. Т.Б. Алишев, заместитель министра образования и науки Республики Татарстан, предложил единое название для дисциплины: «Актуальные направления противодействия коррупции», которое было единогласно принято всем составом группы.

Предлагаемые учебно-методические рекомендации позволяют сформировать у обучающихся целостный взгляд на проблемы противодействия коррупции, антикоррупционное мышление, мировоззрение, гражданскую позицию и устойчивые навыки антикоррупционного поведения, адаптировать инновационные технологии в образовательную среду, актуализировать проблематику противодействия коррупции, усилить разнообразие и качество внеаудиторной работы со студентами по данной проблематике.

Для достижения указанных целей в ходе учебного процесса преподаватель должен дать обучающимся необходимую совокупность знаний о коррупции, ее исторических корнях и формах, а также основные содержательные характеристики российской антикоррупционной политики, разъяснить особенности проявления негативных, разрушающих последствий от коррупции в различных сферах жизнедеятельности государства и общества. В процессе обучения сформировать у студентов правовое антикоррупционное мышление, комплекс знаний коррупциогенных ситуаций с целью овладения стандартами поведения, соответствующими правовым и морально-этическим нормам.



Данные знания необходимы студентам для овладения правовыми компетенциями и потребностью к противодействию коррупции, ее неприятия как средства достижения личных либо корпоративных интересов – неприятия, основанного на знаниях цели, приоритетов и функций антикоррупционной политики современного российского государства. Одной из задач дисциплины является овладение студентами навыками проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, способностью осуществлять консультирование в сфере законодательства по противодействию коррупции и способностью осуществлять мониторинг в сфере противодействия коррупции.

Учебная дисциплина распределена на 5 модулей, общая трудоемкость её составляет 2 зачетные единицы (72 часа). Модули посвящены сущности и причинам возникновения коррупции – как социально-правового явления, государственной политике РФ по противодействию коррупции, общей характеристике ответственности за коррупционные правонарушения, целям, задачам, механизмам и результатам антикоррупционной политики Республики Татарстан, криминологической характеристике коррупции и коррупционной преступности, а также формированию антикоррупционного сознания и поведения личности [4].

Объединенные усилия, совместно с Аппаратом Президента Республики Татарстан по противодействию коррупции, и проведенная работа в тесном сотрудничестве с Министер-

ством образования и науки Республики Татарстан стали результатом введения с нового 2016 учебного года на территории республики в средне-профессиональных и высших учебных заведениях дисциплины «Актуальные направления противодействия коррупции».

Ввиду того, что дисциплина молодая и внедрена совсем недавно, и сегодняшние руководители образовательных организаций, преподаватели высших и средне-профессиональных учебных заведений не обладают достаточной подготовкой, руководствуясь только собственным имеющимся опытом, не имея теоретических знаний, для них нами была разработана программа повышения квалификации «Основы противодействия коррупции».

Мы убеждены, что действующая на сегодняшний день дисциплина обеспечит выпускникам средне-профессиональных и высших учебных заведений возможность осуществлять в дальнейшей профессиональной деятельности противодействие коррупционным проявлениям, предлагать новые способы минимизации и искоренения коррупции, а также позволит сформировать у них антикоррупционное мировоззрение, мышление, устойчивые навыки антикоррупционного поведения и гражданскую позицию.

Безусловно, внедрение антикоррупционного образования является актуальным на всех уровнях, и мы считаем, что данный опыт Республики Татарстан необходим для создания единого научно-методического обеспечения во всей образовательной системе Российской Федерации.

Список литературы

1. Алексеев С.Л., Алексеева Ю.С. Правовая подготовка студентов образовательных организаций средне-профессионального и высшего образования к предупреждению коррупционных проявлений: монография / под ред. д-ра пед. наук, профессора Ю.М. Кудрявцева. – Казань: ИД «МеДДоК», 2016. – 152 с.

2. Алексеев С.Л., Алексеева Ю.С. Учебно-методическое пособие «Основы антикоррупционного права» / под ред. А.Ю. Епихина, д-ра юрид. наук, профессора. – Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2015. – 168 с.

3. Алексеев С.Л., Алексеева Ю.С. Учебное пособие «Основы антикоррупционного права» / под ред. д-ра юрид. наук, профессора А.Ю. Епихина. – Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2015. – 184 с.

4. Алексеев С.Л., Алексеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Учебно-методические рекомендации по введению и изучению дисциплины «Актуальные направления противодействия коррупции» в образовательных организациях средне-профессионального и высшего образования, расположенных на территории Республики Татарстан / под ред. д-ра мед. наук, профессора И.Ш. Мухаметзянова. – Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2016. – 120 с.

5. Алексеева Ю.С. Формирование антикоррупционной культуры у студентов / Современные проблемы науки и образования, 2015. – №1-1. – С. 933.

6. Алексеев С.Л., Алексеева Ю.С. Формирование антикоррупционного мышления и превентивных навыков противодействия и неприятия коррупции у студентов вузов / Управленческие аспекты развития северных территорий России. Материалы Всероссийской научной конференции (с международным участием), 2015. – С. 32–35.

7. Комплексная республиканская антикоррупционная программа на 2012-2014 годы, утвержденная постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 августа 2011 г. № 687.

8. Коррупция в органах государственной власти: история, причины, последствия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://r51.fssprus.ru/2034684/>.

9. Противодействие коррупции: учебное пособие / составители: А.М. Межведилов, Л.Т. Бакулина, И.О. Антонов, М.В. Талан, Ю.В. Виноградова, А.Д. Гильфанова. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2016. – 192 с. – С. 32.

10. Приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан «О создании рабочей группы», №под-706/16, от 15.04.2016.



Вербицкий Дмитрий Юрьевич,
руководитель сетевого издания
«Первое антикоррупционное СМИ»

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Врач-пациенту:

– Больной, у меня для вас две новости, хорошая и плохая. С какой начнем?

– Давайте плохую новость и ни слова о хорошей!

– Почему?!

– Понимаете, я по профессии журналист.

(Анекдот)

К чему этот анекдот, станет понятно чуть позже, а сначала об актуальном: недооценке роли информационной политики в области противодействия коррупции.

В настоящее время перед нами стоит важная задача, которая заключается в объединении усилий государственных и общественных институтов, направленных на реализацию политики в области противодействия коррупции. Последние восемь лет проводимой антикоррупционной

политики подтверждают: самостоятельная борьба чиновников с чиновниками без участия общества не принесла существенных результатов. Глупо говорить, что высокий уровень коррупции касается только бюрократии: чиновниками не рождаются, чиновниками становятся, а коррупцией поражено все население – это проблема всего общества. Этим обусловлена необходимость работать с гражданами, а также максимально использовать средства массовой информации.

Почему средства массовой информации? Потому что СМИ – это самый эффективный способ влияния, взаимодействия государства и общества, получения обратной связи.

Об этом в своем Указе от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» говорит и президент, фокусируя внимание на данном направлении как одном из основных для реализации главами субъектов РФ. В указе перед руководителями регионов четко поставлены задачи по взаимодействию с институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научным сообществом; а также по информированию населения о проводимой работе. В документе говорится и о необходимости реализовывать программы антикоррупционного просвещения и формирования нетерпимости к коррупционному поведению – не только у чиновников, а у всего населения.

Мы провели мониторинг, который показал, что на практике указ президента в части взаимодействия власти и общества, а также СМИ реализуется неудовлетворительно.

На чем основываются выводы? Во-первых, на мониторинге СМИ, во-вторых – на опыте непосредственного взаимодействия редакции ПАСМИ в рамках спецпроекта «Интервью с губернатором», и, в третьих – предлагаю посмотреть на состав участников многих мероприятий, проводимых органами власти (доля представителей негосударственного сектора на них составляет менее 5 %). Представим, что в зале 50 % со-

става участников – это общественники, представители журналистского и бизнес-сообществ: какая интересная дискуссия может получиться, какие реальные проблемы подняты и, возможно, им здесь же могут быть найдены решения!

Мы провели мониторинг сообщений в агрегаторе «Яндекс-новости». Этот вектор исследования выбран нами не случайно. Стоит отметить, последние медиа-исследования подтвердили, что глобальная сеть по масштабу, охвату аудитории начала обгонять традиционные СМИ, такие как телевидение и радио, а если говорить о реальной, влияющей на ситуацию целевой аудитории, то она давно уже в интернете. Кроме того, все рейтинговые СМИ, в том числе региональные, имеют свои страницы в сети. А «Яндекс-Новости» – крупнейший в России агрегатор новостей. Потому все порталы, ставящие перед собой задачу информирования населения и повышения индекса читаемости, давно уже настроили RSS-канал для агрегации в яндекс.

Таким образом, если в интернете в легком доступе при оптимально коротком поиске пользователь не найдет интересующую информацию, значит можно сделать вывод, что этого медиа фактически нет в информационном поле, значит работы в этом направлении тоже нет.

Информационная политика – мониторинг СМИ

Берем указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» и чи-



таем типовые положения: о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ и об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Проводим мониторинг четко по ним.

Смотрим пп. «в» п. 6 раздел 3 Типового положения, вбиваем в поисковую систему ресурса «Яндекс-Новости» – «рекомендации по организации антикоррупционного просвещения»: результат – всего 10 материалов по всей стране, за весь период, из них 5 – регионального масштаба: из Самары, Новосибирска, Москвы, Рязанской и Волгоградской областей. Остальная часть – публикации федеральных СМИ или просто текст самого Указа № 364.

не регионального, а местного уровня (Москва, Выхино-Жулебино); а запрос о «ежегодном докладе о деятельности в области противодействия коррупции» (пп «з» п. 6 раздел 3 Типового положения) – три «региональных» статьи (две – из Хакассии, одну – из Ненецкого автономного округа) и одну с текстом указа.

Если выстроить систему запросов на основе пунктов типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, получим следующий результат:

Под запрос «формирование нетерпимости к коррупционному поведению» попадают всего 532 материала (и это по всей стране без ограничения срока по годам).



Почему средства массовой информации? Потому что СМИ – это самый эффективный способ влияния, взаимодействия государства и общества, получения обратной связи



Далее вбиваем поисковый запрос «меры по выявлению причин и условий, порождающих коррупцию» (согласно пп. «е» п. 6 раздела 3 Типового положения). Найден только один материал на эту тему – из Приволжья.

Поиск интересующей нас информации о «содействии развитию общественного контроля за реализацией региональной антикоррупционной программы» (пп «ж» п. 6 раздела 3 Типового положения) «подарил» нам один законодательный обзор даже

Поиск информации на тему «антикоррупционное просвещение» выдал 1 647 сообщений (за 2016 год – всего 254 сообщения); «организация антикоррупционного просвещения граждан» – за период с 1 ноября 2015 г. по 1 ноября 2016 – всего 38 материалов. При этом, напомним, что Указ Президента РФ № 364 уже год как вступил в силу.

По запросу информации на тему «противодействие коррупции: взаимодействие с правоохранительными

органами» найдено 2 197 текстов, за 2016 год – всего 141. Среднее арифметическое составляет чуть больше одного материала в год на каждый регион.

Запрос «противодействие коррупции: взаимодействие с гражданами» за 2016 год «выдал на гора» всего 26 материалов в поисковой системе «Яндекс-Новости», «противодействие коррупции: взаимодействие со средствами массовой информации» – 18 материалов за год (представлены, в частности, статьи из таких регионов, как Ульяновская, Рязанская область, Марий Эл).

Работа «горячих линий»

Считается, что один из наиболее популярных и эффективных механизмов взаимодействия с гражданами – это «горячая линия». Проведение разъяснительной и любой другой работы с помощью нее – очень действенный способ для достижения плодотворного диалога. И это, казалось бы, должны понимать те, на кого возложена задача по антикоррупционному просвещению населения. Однако поисковый запрос информации на тему «Коррупция, горячая линия» показал крайне неэффективное использование этого механизма. «Выскочило» очень много небольших анонсов, повествующих только о месте, времени проведения горячей линии и ее спикерах. А вот по итогам горячих линий разместили в СМИ свои материалы только Санкт-Петербург, Тула, Кировская, Ульяновская и Челябинская области.

Губернатор – локомотив бюрократической машины

О полноценной системе информирования населения говорить сложно, если главы регионов сами не озвучивают проблему и способы ее решения, не становятся локомотивом для всей бюрократической машины. Они крайне редко затрагивают в своих выступлениях эту неприятную для них тему.

В качестве примера приведем результаты мониторинга, проведенного редакцией «ПАСМИ» за период с 1 ноября 2015 года по 1 ноября 2016 года по одному из субъектов Российской Федерации.

Поисковый запрос проводился по нескольким позициям (в запросе перед основной фразой указывались имя и фамилия губернатора), далее следующие запросы:

1. Коррупция;
2. Антикоррупционная пропаганда;
3. Антикоррупционное просвещение;
4. Рекомендации по организации антикоррупционного просвещения;
5. Взаимодействие с гражданами по противодействию коррупции;
6. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению.

Поиск выдал нам только три статьи на тему «коррупция» и два материала на тему «антикоррупционное просвещение» (один из них принадлежал следственному комитету, второй – правительству субъекта), по остальным – 0.

При этом за последние два года в регионе были задержаны семь чинов-



Считается, что один из наиболее популярных и эффективных механизмов взаимодействия с гражданами – это «горячая линия». Проведение разъяснительной и любой другой работы с помощью нее – очень действенный способ для достижения плодотворного диалога



ников исполнительной власти. Получается, что в отсутствие информации о профилактике и борьбе с коррупцией лента региона заполнена материалами, не лучшим образом влияющими на имидж региона и власти субъекта.

Вернемся к анекдоту, который наглядно отражает ситуацию, сложившуюся в сфере антикоррупционной информационной политики: доля негативной информации о борьбе с коррупцией в интернете намного выше, чем позитивной. Это и подтвердил проведенный журналистами «ПАС-МИ» мониторинг освещения в СМИ вопросов противодействия коррупции: 65 % публикуемой в интернете информации посвящено скандалам, арестам, задержаниям, 3 % – давлению на бизнес и ущемление прав бизнесменов, 3 % – антикоррупционной пропаганде, 6 % – антикоррупционному просвещению, 5 % – предупреждению и устранению причин коррупции. Два процента информации составляют интервью о противодействии коррупции, 8 % – отчеты о деятельности органов власти города в рамках противодействия коррупции,

8 % – другая информация, не относящаяся к основным позициям.

Итог: около 70 % публикуемой информации имеет ярко выраженную негативную окраску.

Данную негативную динамику подтверждают и опросы ВЦИОМ: с 2005 по 2015 год количество тех, кто уверенно заявляет, что в стране многое делается для борьбы с коррупцией, возросло всего на 8 % (с 3 до 11 %). Результат не столь оптимистичный: менее процента за год.

С учетом сказанного можно сделать следующий вывод: региональные органы власти, которые проводят антикоррупционные мероприятия, в том числе и эффективные, не находят своего продолжения и пиар-развития, не доводятся до граждан. Таким образом, отсутствие информационной политики в регионе (именно политики – как системы информирования населения) приводит, в том числе, к преобладанию негативной информации, а, следовательно, к социальному напряжению в обществе и дискредитации проводимой в стране борьбы с коррупцией. Удивляет, что вся инфраструктура для информацион-

ного обеспечения противодействия коррупции есть в регионе, и средства массовой информации с государственным участием – полностью подконтрольны главам регионов.

Спецпроект «Интервью с губернатором» – взаимодействие

От мониторинга перейдем к непосредственному взаимодействию редакции с главами субъектов РФ. В 2015 году «ПАСМИ» запустило уникальный спецпроект – «Интервью с губернатором». В рамках проекта губернаторам было предложено рассказать о проблемах и достижениях, основных тенденциях, а также успешных практиках в сфере противодействия коррупции.

Эту работу можно разбить на два этапа. На первом – редакция разослала запросы на проведение интервью представителям всех регионов. В течение 2015 года только семь губернаторов дали ПАСМИ полноформатное интервью и поделились с читателями опытом в сфере реализации антикоррупционной политики. Остальные под разными предлогами нашу просьбу проигнорировали.

После серии критических статей и отчета на Экспертном совете при Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, где были обозначены «герои» взаимодействия с журналистами, ситуация в корне изменилась. Начался второй этап, и уже более 37 глав регионов изъявили желание сотрудничать и говорить с журналистами ПАСМИ о коррупции. Работа над спецпроектом летом этого года была временно приостановлена, так как выяснилось, что губернаторы не настроены на от-

кровенный диалог, не хотят отвечать на острые вопросы. В результате на страницах ПАСМИ появлялись так называемые сладкие интервью. Нужно понимать, что такая работа идет во вред, дискредитируется сам глава региона, его политика, а также работа журналистов.

Сейчас мы переходим к третьему этапу реализации спецпроекта: на базе ПАСМИ создается информационная площадка, на которой будет открыт диалог с губернатором, вести его будут не только журналисты редакции, но и представители общественности, бизнеса, журналисты, блоггеры, представители регионов в Совете Федерации и Государственной Думе, эксперты, – те, кому интересно, как реализуется антикоррупционная политика в регионе. Это будет открытое, объективное, серьезное обсуждение, в результате чего могут наметиться пути совершенствования антикоррупционной политики в регионе.

Подводя итоги, предлагаем руководителям субъектов РФ принять активное участие в спецпроекте «Интервью с губернатором». Нужно понимать, что отвечая на сложные, острые вопросы, порой очень неудобные, вы будете вести честный и открытый диалог, таким образом получите больше имиджевых дивидендов, доверия населения. Уделите особое внимание информационной политике в области противодействия коррупции, – нужно и отчитываться перед гражданами, работать за одним столом с представителями гражданского общества, вести просветительскую и пропагандистскую работу с населением.



Дамм Ирина Александровна,
доцент кафедры деликтологии
и криминологии Юридического
института Сибирского федерального
университета, директор Центра
противодействия коррупции и
правовых экспертиз Сибирского
федерального университета

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ

*«Коррупция неистребима, пока все
проходят мимо!»¹*

В утвержденной Указом Президента РФ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года коррупция отнесена к одной из основных угроз национальной безопасности в Российской Федерации², в свою очередь предупреждение коррупции стало одним из приоритетных направлений государственной политики.

¹ Слоган-победитель конкурса антикоррупционной социальной рекламы «Высшее образование – не место для коррупции», проведенного Антикоррупционным студенческим клубом Сибирского федерального университета.

² Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»

Вместе с тем, основной предупредительный потенциал законодательства о противодействии коррупции направлен на сферу государственного и муниципального управления. В этом направлении государство предпринимает значительные усилия по снижению уровня коррупции: устанавливаются административные регламенты деятельности государственных и муниципальных органов, осуществляется антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, постоянно совершенствуется система антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений государственных и муниципальных служащих, осуществляется антикоррупционное образование и прочее. Предупреждение коррупции в системе государственной и муниципаль-

ной службы начинает приобретать системный характер и приносить положительные результаты.

Предупреждение коррупции в российском образовании осуществляется, но не столь системно и интенсивно¹.

Опасность коррупции в сфере образования заключается в том, что процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом, сводится к сделке, в которой существенное значение имеет лишь получение представителем системы образования вознаграждения за использование своего должностного положения. В таких условиях образование фактически сводится к отношениям купли-продажи, при этом уровень приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции остается за рамками коррупционной сделки. Фактически безграмотный, но получивший диплом в результате использования коррупционных отношений в образовании врач, учитель, инженер, строитель, юрист или другой дипломированный специалист может искалечить не одну человеческую жизнь в процессе своей «профессиональной» трудовой деятельности. Очевидно, что развитие общества и государства при отсутствии грамотных, квалифицированных молодых специалистов имеет весьма туманные перспективы².

¹ Damm, I.A.; Shishko, I.V. (2016) Corruption Prevention in Russian Education. In Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences. (9). 2270.

² Дамм, И.А. Коррупция в сфере образования: понятие, характерные черты, формы

Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению – это первоочередная мера по профилактике коррупции в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Одним из основных средств формирования в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению является антикоррупционное просвещение³.

Распространение в доступной форме знаний о социально-правовой природе, формах существования и негативных последствиях совершения коррупционных правонарушений, а также преодоление сложившихся в российском обществе коррупциогенных стереотипов – приоритетное направление профилактической работы. Предоставление незначительных вознаграждений, услуг, оплата отдыха, развлечений служащим, работникам образовательных и иных организаций за использование последними должностного положения в интересах лица, передающего материальные блага, далеко не всегда оценивается нашим населением, да и самими работниками вышеуказанных организаций как коррупционные деяния. Вековые традиции «кормления» и «благодарения» служилых людей привели к формированию в общественном мнении крайне устойчивых «коррупциогенных стереотипов».

Безусловно, широта русской души испокон веков предполагает одаривание благодетеля. Однако, «дар» ли это от чистого сердца или банальная бы-

и виды / И.А. Дамм // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 4.

³ Damm, I.A.; Shishko, I.V. Ibid. 2013.



товая взятка? Подарок – это исключительно безвозмездное преподнесение материальной ценности, он не предполагает возникновения встречных обязательств со стороны одаряемого. Получение подарка до или после оказания гражданину образовательной или иной услуги не может и не должно ставиться в зависимость от ее качества! Отсутствие у населения базовых знаний о стандартах антикоррупционного поведения и уголовно-правовых последствиях вступления в коррупционные отношения порождает крайне неблагоприятные последствия¹.

Решить обозначенные проблемы призвано широкое антикоррупционное просвещение. Впервые на высшем политическом уровне необходимость развертывания системы гражданского просвещения, включающей обучение антикоррупционному поведению, отметил первый Президент РФ Б. Н. Ельцин в своем послании Федеральному Собранию в 1998 году². Задача активизации антикоррупционного просвещения граждан обрела нормативную оболочку только в тексте Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы³. В целях обеспечения ее выполнения

распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Программа по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 годы⁴. Содержание программы раскрывает комплекс первоочередных мероприятий по повышению уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения, важным субъектом реализации которых является Министерство образования и науки РФ, правоохранительные органы, институты гражданского общества⁵.

В общем следует признать, что осуществление антикоррупционного просвещения имеет положительное значение. Однако анализ такой деятельности позволил выявить достаточно серьезную проблему. Так, антикоррупционное просвещение осуществляется в образовательных организациях преимущественно силами правоохранительных органов, общественных организаций, а также студенческих организаций. Однако такие мероприятия далеко не всегда достигают поставленных целей. Антикоррупционная проблематика – тема очень сложная по своему содержанию. Ее обсуждение с аудиторией в редких случаях воспринимается благожелательно. При этом одним из ключевых и наиболее остро и болез-

¹ Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования : учеб. пособие / Е.А. Акунченко, П.А. Вырва, И.А. Дамм и др.; под. Ред. И.А. Дамм, Н.В. Щедрина. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2016. – С.5-6.

² Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) : Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 фев. 1998 г. // Российская газета. – 1998. – 24 фев.

³ О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы : Указ Президента РФ от 11 апр. 2014 г. № 226 // СЗ РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1729.

⁴ Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 годы : Распоряжение Правительства РФ от 14 мая 2014 г. № 816 – р // СЗ РФ. – 2014. – № 21. – Ст. 2721.

⁵ Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования : учеб. пособие / Е.А. Акунченко, П.А. Вырва, И.А. Дамм и др.; под. Ред. И.А. Дамм, Н.В. Щедрина. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2016. – С. 62.

ненно обсуждаемых вопросов в ходе проведения мероприятий по антикоррупционному просвещению становится обсуждение разграничения подарка и взятки, допустимых форм репетиторства, ситуаций конфликта интересов и пр. Квалифицированное разъяснение этих вопросов требует углубленных познаний теории и практики уголовного, гражданского, административного и других отраслей права. Недостаточно компетентное или плохо подготовленное выступление «просветителя» может привести к неприятию материала или даже совершению коррупционного правонарушения¹.

Анализ коррупционных преступлений в сфере образования в Сибирском федеральном округе свидетельствует, что в основе совершения коррупционных преступлений в сфере образования лежит не особая корыстность наших педагогов, а отсутствие элементарных антикоррупционных знаний.

Так, в отношении доцента кафедры музейных технологий и охраны наследия Восточно-сибирской государственной академии культуры и искусств был вынесен обвинительный приговор за получение взяток от студентов в размере 300 рублей и 400 рублей (два эпизода) за выставление зачета в ходе проведения пересдачи зачета по учебной дисциплине «Архитектура Сибири» без его фактического принятия. Преподавателя признали виновным в совершении трех преступлений, предусмотренных частью 2 статьи 290 2 УК РФ. Осужденный был приговорен к условному наказанию в

виде 3 лет и 6 месяцев лишения свободы с испытательным сроком 3 года².

Обвинительный приговор был вынесен в отношении преподавателя фортепиано Алтайского государственного музыкального колледжа, который получил взятку от студентки 4 курса в виде бутылки коньяка и набора конфет на общую сумму 1643 рубля 30 копеек за повторную сдачу дифференцированного зачета и повышение оценки по учебной дисциплине «Музыкальная информатика» без фактической пересдачи зачета. Преподаватель был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 290 УК РФ и приговорен к наказанию в виде штрафа в размере 41 082 рублей 5 копеек³.

Преподаватель физической культуры Омского института водного транспорта (филиал) ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет водного транспорта» получал взятки в виде лыжной мази стоимостью 200 рублей, а также 300 рублей за оценки «хорошо» и «удовлетворительно» на дифференцированном зачете без фактической проверки знаний. Преподаватель был признан виновным в преступлениях, предус-

² Решение по делу № 1-542/2010 Октябрьского районного суда г. Улан-Удэ Республики Бурятия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnyj-sud-g-ulan-ude-respublika-buryatiya-s/act-101148702/>

³ Решение по делу № 1-251/12 Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-centralnyj-rajonnyj-sud-g-barnaula-altajskij-kraj-s/act-105652122/>

¹ Damm, I.A.; Shishko, I.V. Ibid. 2013.



мотренных частью 1 статьи 290 УК РФ, частью 1 статьи 292 УК РФ и приговорен к наказанию в виде штрафа в размере 30 000 рублей¹.

В другом случае, преподаватель из города Омска была признана виновной в совершении преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 290, частью 1 статьи 292 УК РФ за незаконное выставление оценки «удовлетворительно» за сдачу зачета без самой процедуры зачета. Предметом взятки стала подарочная карта магазина на сумму 500 рублей. Осужденной было назначено наказание в виде штрафа в размере 20 000 рублей².

Руководитель физического воспитания КГБПОУ «Красноярский юридический техникум» ставил зачеты за вознаграждение по предмету «физическая культура» студентам, имевшим пропуски занятий, своевременно не сдававшим необходимые спортивные нормативы:

студентке А., в виде 3 плиток шоколада торговой марки «Бабаевский», стоимостью 150 рублей каждая, на общую сумму 450 рублей;

студенту Б., в виде бутылки водки наименования «Русский лед» объемом 0,5 л стоимостью 334 рубля 25 копеек;

¹ Решение по делу № 1-156/2012 Центрального районного суда г. Омска Омской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-centralnyj-rajonnyj-sud-g-omska-omskaya-oblast-s/act-442599179/>

² Решение по делу № 1-432/2011 Центрального районного суда г. Омска Омской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-centralnyj-rajonnyj-sud-g-omska-omskaya-oblast-s/act-100915588/>

студенту В., в виде бутылки шампанского торговой марки «Абрау-Дюрсо» стоимостью 869 рублей.

Приговором Советского районного суда города Красноярска руководитель физического воспитания КГБПОУ «Красноярский юридический техникум» был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 290 УК РФ. Ему было назначено наказание в виде штрафа в размере 45000 (сорока пяти тысяч) рублей³.

Проанализировав судебную практику, а также результаты мероприятий по антикоррупционному просвещению, осуществляемому в Красноярском крае, экспертное научно-практическое сообщество Красноярского края в сфере противодействия коррупции пришло к выводу о том, что содержание, формы и методы антикоррупционного просвещения в сфере образования должны стать предметом совместной разработки.

Сибирский федеральный университет совместно с КРО «Знание» России, при поддержке Министерства образования Красноярского края, а также при грантовой поддержке Агентства молодежной политики и реализации программ общественного развития Красноярского края в настоящее время реализует проект по разработке и внедрению Антикоррупционного методического просветительского комплекса «Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования».

³ Решение по делу № 1-796/2015 Советского районного суда г. Красноярска Красноярского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-sovetskij-rajonnyj-sud-g-krasnoyarska-krasnoyarskij-kraj-s/act-501141367/>

Основная идея проекта заключается в разработке экспертами в области права, педагогики и психологии комплекса, который содержит комплект материалов, достаточный для самостоятельной подготовки лектора (не имеющего специальных познаний в области противодействия коррупции в сфере образования) и проведения этим лектором занятий по антикоррупционному просвещению.

Проект предполагает обучение основными разработчиками 250 представителей образовательных организаций Красноярского края с вручением Комплекса для осуществления последующего самостоятельного просвещения своих коллег, обучающихся и их представителей.

Антикоррупционный методический просветительский комплекс включает в себя:

Презентацию для проведения просветительского мероприятия в образовательной организации. В презентации последовательно раскрываются три основных просветительских модуля: «Коррупция», «Предупреждение коррупции», «Основные коррупциогенные стереотипы». В каждом модуле в простой и доступной форме излагается основной материал, который подкрепляется необходимыми изображениями и схемами. Наиболее сложные вопросы, как, например, разграничение подарка и взятки, минимальный размер взятки, правомерность оказания репетиторских услуг и другие разъясняются в видео-консультациях представителей прокуратуры Красноярского края, Главного следственного управления Следственного комитета по Красно-

ярскому краю, Федеральной налоговой службы России по Красноярскому краю, докторов юридических наук Юридического института Сибирского федерального университета, Международного института планирования образования ЮНЕСКО.

Учебное пособие для самостоятельной подготовки. Учебное пособие призвано помочь лектору подготовиться к проведению занятия по антикоррупционному просвещению без обращения к дополнительной литературе. В пособии, сообразно презентации, раскрываются основные просветительские модули, но уже с необходимыми теоретическими разъяснениями, нормативными обоснованиями и приведением судебной практики.

Нормативные правовые акты по указанной тематике. В комплексе прилагаются полные тексты необходимых для качественной подготовки к проведению просветительского мероприятия нормативных правовых актов.

Средства наглядной антикоррупционной агитации и пропаганды. Для обеспечения возможности разнообразить свое просветительское занятие лекторам предлагается ряд роликов – победителей конкурсов антикоррупционной социальной рекламы и пропаганды.

Содержание комплекса размещено на DVD-R диске и распространяется среди представителей системы образования Красноярского края.

Таким образом, в Красноярском крае осуществляется проект по запуску массового антикоррупционного просвещения в сфере образования. Надеемся, наш опыт будет полезен и другим регионам.



Юсупов Мансур Равилович,
председатель правления
МОО «Национальный комитет
общественного контроля»,
председатель Московского
антикоррупционного комитета
при Московской ТПП, профессор
кафедры УПД НОУ «МЮИ»,
доктор юридических наук

О РОЛИ И УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ. ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Сегодняшняя конференция особенно актуальна, она проходит в преддверии существенных прогрессивных изменений в политике государства и совершенствования законодательства. В настоящее сложное время, когда сложились непростые отношения со странами Евросоюза, объявление санкций и противодействия в первую очередь экономической политике России необходимо объединение всех прогрессивных сил страны для обеспечения стабильности развития в стране и противодействия коррупции.

Руководством страны четко определен курс на повышение эффективности экономики, иностранного товаровозмещения, установления инвестиционной привлекательности и много другое. И на этом пути стоит серьезной преградой высокий уровень коррупции, в противодействие с кото-

рой все больше вовлекаются, наряду с правоохранительными органами, все структуры общества и бизнеса.

Формирование в современной России подлинно правового государства и безоговорочное обеспечение верховенства Закона во всех сферах жизнедеятельности страны невозможны без активного участия в этих процессах граждан и институтов гражданского общества, которые могут и должны участвовать в этом, в том числе в разработке законопроектов, в проведении антикоррупционной экспертизы законопроектов, а также иметь возможность инициирования и подготовки проектов нормативно-правовых актов, лежащих в русле основных приоритетов по обеспечению законных прав и интересов широких социальных групп. В противном случае следует оставить надежды на пол-

ное осуществление в нашей стране принципа верховенства Закона.

Представляется, что сознательное и активное участие граждан, а также институтов гражданского общества в законотворческом процессе позволит выработать прозрачные для всего общества процедуры подготовки законов, повысить ответственность депутатов за результаты законотворчества. И, что самое главное – создать ограничения для развития негативной и порочной (с позиций подлинной демократии) корпоративизации законодательной деятельности в ущерб законным правам и интересам широких социальных масс, а также государства в целом.

На наш взгляд, сейчас это – одно из основных и важнейших направлений в России в плане повышения правовой идеологии и правовой культуры, наряду с другими направлениями, в законотворческой деятельности страны и в осуществлении автономного общественного контроля. Логика развития правового Российского государства настоятельно диктует императив реализации общественного контроля во всех сферах жизнедеятельности страны, в том числе и в законодательной области.

В сознание каждого гражданина Великой России, как в губку, должен впитаться тезис, согласно которому Общество должно иметь реальную возможность оказывать влияние на законотворческие органы!

Безусловно, что степень и формы такого влияния могут быть различными, однако оно всегда предполагает в первую очередь возможность помощи законодателям, а также осу-

ществление функций общественного контроля над их деятельностью.

Уважаемые участники конференции! Сегодня данная тема является актуальной не только на федеральном, но и на региональных уровнях.

В рамках осуществления Стратегии государственной национальной политики России в конце 2012 г. на публичное обсуждение был вынесен своевременный и важный законопроект Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». После проведения многочисленных обсуждений, 21 июля 2014 года указанный ФЗ №212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» был принят и, тем самым, положено начало для реализации требований данного Федерального закона.

Несомненно, что принятие этого Закона ознаменовало собой новый этап развития гражданского общества в России.

Согласно ст. 7 указанного законопроекта общественный контроль осуществляется в целях защиты и обеспечения общественных интересов, прав и свобод граждан. Общественный контроль призван способствовать:

- 1) признанию, обеспечению и защите основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) повышению уровня участия граждан и их объединений в государственном управлении и местном самоуправлении;
- 3) реализации гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов;
- 4) повышению уровня доверия граждан к деятельности государства и



его органов, органов местного самоуправления, обеспечению прозрачности этой деятельности, обеспечению обратной связи между обществом и государством, предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

5) формированию и развитию гражданского правосознания;

6) повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; снижению рисков принятия и реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений;

7) устойчивому и благополучному развитию общества и государства.

Согласно нормам данного законодательного нормативного акта основными принципами общественного контроля являются следующие:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;

2) добровольность участия в осуществлении общественного контроля;

3) самостоятельность субъектов общественного контроля;

4) публичность и открытость проведения общественного контроля и рассмотрения его результатов;

5) законность действий субъектов общественного контроля;

6) объективность и достоверность;

7) недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля;

8) обязательность рассмотрения органами государственной власти и органами местного самоуправления результатов общественного контроля;

9) независимость субъектов общественного контроля от органов государственной власти;

10) недопустимость вмешательства в деятельность государственных органов в случаях, установленных федеральным законодательством.

Настоящий проект Федерального закона не ограничивает перечень правовых норм общественного контроля и допускает иные формы общественного контроля, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Итоги общественного контроля могут закрепляться в форме обращения (предложения, заявления, экспертного заключения или жалобы), которое по действующему законодательству должно рассматриваться в обязательном порядке. Данное обращение (предписание) носит общий профилактический предупредительный характер, его действие распространяется на все органы и всех должностных лиц и подлежит обязательному рассмотрению.

Прежде всего, это законодательное закрепление реальных прав и способов осуществления институтами гражданского общества общественного контроля во всех сферах жизнедеятельности страны дает уверенность в том, что действительное участие граждан, общественных объединений и организаций становится возможным в дальнейшем прогрессивном развитии государства. Это, наконец, не что иное, как переход от многолетних пустых демагогий к реальным возможностям российского общества. К сожалению, в новом законе все же много недоработок и ограничений.

На практике, такие институты гражданского общества, как общественные приемные межрегиональной общественной организации «Национальный комитет общественного контроля» и Московского антикоррупционного комитета при Московской ТПП, «по горячей линии», начиная уже с 2009 г., реализуют предусмотренные в настоящее время уже данным законом правовые формы общественного контроля при рассмотрении заявлений и обращений граждан и субъектов предпринимательства о коррупционных проявлениях и ущемлении их законных прав. Только за 2015 год рассмотрены 3457 обращений. Отменены десятки незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел с последующим возбуждением уголовных дел. Кроме того, эксперты комитета проводят по этим обращениям общественную экспертизу (антикоррупционную экспертизу), общественную проверку (расследование, изучение поступивших материалов с их последующей правовой оценкой) и общественные слушания (обсуждение при проведении «круглых столов» и конференций) – с направлением этих заключений в различные административные и контрольно-надзорные органы для принятия мер. На ряду с положительными примерами при рассмотрении подобных обращений граждан и предпринимателей по защите их законных прав и интересов, следует отметить, что не всегда удается преодолеть административные и коррупционные барьеры в некоторых подразделениях правоохранительных и исполнительных органов. Здесь можно отметить частичные факты формаль-

ных отписок и круговой поруки со стороны данных органов власти.

За такие, мягко говоря, равнодушные действия представители органов власти, правоохранительных и контрольно-надзорных органов никакой ответственности, к сожалению, пока несут, так как нет достаточного подобного требования на законодательном уровне.

Тем не менее, в Российской Федерации создана соответствующая потребностям времени и международно-правовым обязательствам правовая основа общественного контроля. Естественно, ее элементы требуют дальнейшего уточнения, а сама система должна постоянно развиваться и совершенствоваться, в том числе с учетом международного опыта.

Общеизвестно, что даже самое безукоризненное законодательство имеет практическое значение лишь в том случае, если оно грамотно применяется и выполняется с учетом соответствующего финансирования тех мероприятий, которые регламентированы его нормами.

Для того чтобы все федеральные законы об участии институтов гражданского общества начали работать, нужно не просто их разработать, принять, обнародовать и разъяснить, но и создать условия для его реализации. Вот что особенно важно!

В этом плане эффективно действует финансируемая государством Общественная палата России (как один из легитимных институтов гражданского общества), которая при участии многих общероссийских и межрегиональных организаций выполняет следующие мероприятия:



- проводит слушания по общественно важным проблемам;
- подготавливает и разрабатывает заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и направляет указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;
- осуществляет комплекс различных мероприятий, направленных на защиту законных прав и интересов граждан и субъектов предпринимательства в России.

Тем не менее, одна из основных задач государства в рассматриваемом аспекте заключается в активном вовлечении все более широкого кру-

га граждан и общественных организаций во все сферы деятельности государства и общества, в противодействие коррупции, в том числе и в законотворческий процесс, для своевременного и качественного обеспечения правовых норм, осуществления правовой идеологии в стране.

В заключение всем участникам конференции желаю успехов в этой нелегкой и многогранной работе, направленной на обеспечение обобщения положительного опыта и дальнейшего развития правовых дисциплин, действующих в системе высшего образования, в том числе для обеспечения правопорядка и безопасности в стране, обеспечения гражданских инициатив и поддержки всех инициатив Президента России и государственных органов в данном направлении.

Список литературы

1. ФЗ РФ №212 от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
2. Противодействие коррупции в Российской Федерации: Учебник / под ред. Землина А.И., Корякина В.М. –Изд-е 2-е, доп. и перераб. – М.: МПСУ; Воронеж: Наука-Юнипресс, 2014. –336 с.
3. Доклад Общественной палаты России. – М., 2011.
4. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России. – М., 2001.
5. Гладких В.И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления.
6. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник. – М., 2008.
7. Ключевская И.Н. Современное состояние коррупции в России и проблемы ее предупреждения. – Ставрополь, 2001.
8. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г.).
9. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml>
10. Наука и современность. – 2002. – № 6.

РАЗДЕЛ VI. ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ

Вопросы и ответы, поступившие в рамках научно-практической конференции по актуальным вопросам противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации (г. Казань, 9 ноября 2016 года)

На вопросы отвечают участники научно-практической конференции:

Белинский Виталий Владимирович, референт Управления Президента Республики Татарстан по вопросам противодействия коррупции;

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

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

Михайлов Валентин Иванович, заместитель директора Департамента по взаимодействию с органами государственной власти Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» (с декабря 2013 по август 2016 являлся заместителем начальника Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции).

Вопрос: *В соответствии с Указом Президента РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» к полномочиям органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений относится мониторинг реализации организациями, независимо от форм собственности, мер по противодействию коррупции, в том числе установленных статьей 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». Если с учреждениями, организациями, подведомственными органам исполнительной власти более-менее все понятно, есть административные ресурсы, то в отношении организаций негосударственного сектора как этот мониторинг осуществляется? Имеется ли информация об опыте субъектов по данному направлению?*



Белинский В.В.:

Мониторинг – это наблюдение за процессами, оценка их состояния с целью прогнозирования и влияния на развитие этих процессов. В том числе мониторинг реализации мер, заложенных в статью 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». Это не государственная сфера. Поэтому данное направление мониторинга в настоящее время носит добровольный характер, на добровольной основе осуществляется предоставление сведений, и использование данных из открытых систем. Цель мониторинга – оценка состояния реализации мер противодействия коррупции в бизнес-среде. Полагаю, что в данную деятельность могут включиться торгово-промышленные палаты субъектов, тем более, что Торгово-промышленная палата Российской Федерации уже активно работает в данном направлении, проводятся опросы в регионах, по результатам готовится так называемый «бизнес-барометр».

Баснак Д.В.:

В соответствии с данной статьей все организации без исключения обязаны принимать антикоррупционные меры. Соответственно, встает вопрос, а насколько мы (органы власти) вообще оцениваем, принимаются ли юридическими лицами меры или не применяются? Если не применяются, то в определенной степени наша общая задача – создать определенные стимулы, побудить и всячески поощрять именно те организации, которые внедряют антикоррупционные стандарты, и популяризировать их среди остальных организаций, которые действуют на территории субъекта. Такие практики существуют во многих регионах уже сейчас. Я знаю про опыт Тюмени, и другие субъекты тоже внедряют разные механизмы, которые нацелены на то, чтобы в максимальной степени эту информацию распространить по более широкому кругу лиц. Сейчас зачастую бывает, так что когда прокуратура организует проверку, выясняется, что организация даже не знает о требованиях законодательства.

Михайлов В.И.:

В статье 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» две части. Первая часть звучит так: «Организации обязаны принимать императивные нормы». Во второй части указано: «эти меры могут включать» и дальше набор мер. Такая гибкость во многом базируется на том, что у нас чрезвычайно много разных организаций. Естественно, норма в мониторе адресована государственным структурам. Имеется в виду, что они в рамках своей компетенции могут принимать различные способы наблюдения за тем, как в организациях вводятся меры противодействия коррупции, и контролировать эту работу, используя в том числе в предусмотренных законом пределах «административный ресурс». А в тех организациях, которые находятся вне рамок воздействия конкретной госструктуры, наверное, могут действовать какие-то саморегулирую-

щие механизмы. Самое главное, у этих организаций должна быть заинтересованность во введении системы антикоррупционных мер. Сейчас рассматривается идея о том, чтобы давать преференции организациям, которые подписали антикоррупционную хартию и внедрили ряд других антикоррупционных мер. В числе таких преференций может быть преимущественное участие в госзакупках. То есть те структуры, которые не подписали антикоррупционную хартию, к госзакупкам не допускались бы. Такая идея существует. А с другой стороны, я отмечу: в настоящее время ни одна организация, в которой нет какого-то антикоррупционного механизма, серьезно на международный уровень по большому счету выйти не может. Однако, в уставные документы организаций могут включаться различные антикоррупционные оговорки. Например, заключать контракты только с теми экономическими структурами, в которых существует система антикоррупционных мер. В сфере влияния госкорпорации есть масса акционерных обществ, и представители госкорпораций, которые в соответствии с законом входят в руководящие органы этих акционерных обществ, могут инициировать включение таких оговорок в уставы этих акционерных обществ и т.д. Поэтому еще раз подчеркну. Наверное, это не реально ставить задачу, чтобы во всех организациях, включая от ларька, где 1-2 человека работают, и до структур, в которых работают сотни тысяч работников, были, во-первых, вообще антикоррупционные схемы, во-вторых, чтобы эти схемы были универсальными. Тем не менее, конечно, надо делать ставку в основном на разъяснение антикоррупционных мер, на ту пользу, которую приносит хозяйствующим субъектам их соблюдение.

Вопрос: *Федеральное законодательство, в том числе антикоррупционное, содержит сроки, которые указываются в днях без указаний, какие имеются дни: календарные, рабочие, банковские или иные? Между тем, в соответствии с методикой антикоррупционной экспертизы неопределенность сроков – это коррупциогенный фактор. В отдельных случаях некоторые сроки просто невозможно реализовать, если выполнение выпадает на праздничные дни, то есть требование законодательства заведомо невыполнимо. Не стоит ли ужесточить правила юридической техники?*

Белинский В.В.:

Сроки в антикоррупционном законодательстве в большинстве случаев это календарные дни. Есть общее правило переноса сроков, если выполнение выпадает на праздничный либо выходной день. Если говорить о привлечении к ответственности, то у нас имеется статья 14 Трудового кодекса «исчисление сроков», мы руководствуемся этой статьей.



Вопрос: *Является ли депутат Совета района лицом, замещающим муниципальную должность за исключением главы и заместителя? Должен ли депутат представительного органа сельского поселения представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера?*

Белинский В.В.:

Муниципальная должность – это должность, которая предусмотрена уставом муниципального образования. Согласно действующему законодательству, депутат является лицом, замещающим муниципальную должность. Депутаты представительного органа районного уровня и сельского поселения на данный момент должны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Вопрос: *Планируется ли внесение изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части определения понятия «коррупционное правонарушение»?*

Белинский В.В.:

Коррупционное правонарушение – это нарушение, влекущее уголовно наказуемые, дисциплинарные, административные, либо гражданско-правовые последствия.

Вопрос, видимо, связан с компетенцией органа субъекта по профилактике коррупционных правонарушений. Основа деятельности такого подразделения – обеспечение соблюдения антикоррупционных стандартов и реализация иных функций, которые возложены утвержденным указом Президента РФ № 364 типовым положением. Поэтому привязываться непосредственно к формулировке понятия коррупционного правонарушения здесь смысла нет.

Вопрос: *Существующий объем нормативных актов в области антикоррупционной деятельности вызывает сложности в их правоприменении. Их кодификация и применение в единых унифицированных нормах для всех органов власти, органов местного самоуправления значительно упростило бы работу антикоррупционным подразделениям. Ведется ли работа в этом направлении?*

Михайлов В.И.:

Необходимо отметить, что при формировании нормативной базы в сфере противодействия коррупции, с одной стороны, мы шли по непросторенной дорожке, потому что аналогов не было. Взять любые другие сферы, там можно было что-то реформатировать, использовать. А по антикоррупционной тематике ничего не было. Федеральный закон «О противодействии коррупции» в 2008 году придумывался фактически с нуля.

Да, действительно, в существующие законы вносится много изменений. Это как раз подтверждение того, что антикоррупционная тематика живет реально. Практика сплошь и рядом вскрывает какие-то сферы, которые нормативно не урегулированы. Подумайте, сколько сегодня прозвучало предложений о том, чтобы что-то скорректировать, что-то изменить и так далее. Под подавляющим большинством этих предложений лежат реалии. Другой вопрос, что по целому ряду направлений работа уже ведется.

Могу посоветовать следующее. Делайте своеобразные, если хотите, любительские кодексы. То есть сборники нормативных положений, которые имеют отношение к конкретному виду службы, соединяйте каким-нибудь образом воедино. Для повседневной деятельности это вполне удобный материал.

С другой стороны, существующие правовые базы типа «Консультанта», «Гаранта» дают возможность очень активно работать и с существующей нормативной базой.

Вопрос: *Ведется ли в настоящее время работа по изменению существующей редакции ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции»? Так, исходя из буквального толкования данной статьи следует, что конфликт интересов имеет место уже тогда, когда личная заинтересованность лица может повлиять на надлежащее объективное исполнение обязанностей. При этом в Указе Президента РФ от 22.12.2015 № 650 указано, что нужно уведомлять о личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов.*

Михайлов В.И.:

Еще когда мы готовили проект закона по корректировке 10 статьи Федерального закона «О противодействии коррупции», то один из вопросов, который обсуждался был такой: конфликт интересов – это ситуация, когда личная заинтересованность может повлиять или уже влияет? Если мы будем смотреть зарубежную практику, то во многих странах конфликтом интересов признается ситуация, именно когда личная заинтересованность только еще может повлиять. И если мы уже говорим о том, что она уже повлияла, это значит, что уже конфликт интересов урегулирован не был и фактически он был разрешен в пользу именно личных интересов служащего. Поэтому у нас пока в действующей редакции прописано «и может, и влияет». Я думаю, что этот вопрос еще требует обсуждения, потому что при подходе, когда мы будем фиксировать, что конфликт интересов – это ситуация, когда «может», нам надо будет существенным образом пересматривать много нормативных актов.



А что касается корректировки Указа Президента РФ от 22.12.2015 №650, то, да, действительно, там прописана именно личная заинтересованность, которая влечет конфликт интересов, но в общем, в принципе, если смотреть логически, то связь между федеральным законом и указом прослеживается. Поэтому я пока не вижу здесь никаких проблем для применения.

На данном этапе задача аналитиков в сфере противодействия коррупции сводится к тому, чтобы на основе практики, в том числе и судебной, выявить типичные ситуации, образующие конфликт интересов. К таким ситуациям могут быть отнесены случаи участия близких родственников или свойственников должностного лица в конкурсах на замещение должностей государственной (муниципальной) службы в органе, в котором должностное лицо замещает должность; участие юридических лиц, бенефициарными владельцами которых являются должностное лицо и (или) его близкие родственники или свойственники, в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок, осуществляемых государственным (муниципальным) органом, в котором должностное лицо замещает должность, и др.

Примером такой успешной работы можно назвать практическое пособие о конфликте интересов на государственной и муниципальной службе, которое было подготовлено Управлением Президента Республики Татарстан по вопросам противодействия коррупции в преддверии конференции. В пособии показаны типичные случаи, которые по определению образуют конфликт интересов.

Вопрос: *Тема вопроса касается подконтрольности и подчиненности. Что такое непосредственная подчиненность и как ее использовать?*

Баснак Д.В.:

Есть два подхода: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и разъяснения Минздравсоцразвития 2011 года. В Федеральном законе от 30.11.2011 № 342-ФЗ перечислено, что прямой руководитель - это «руководитель-начальник, которому сотрудник подчинен по службе, непосредственный руководитель – ближайший к сотруднику прямой руководитель-начальник». В нашем разъяснении было написано, именно о ситуации в территориальном органе: кому подчинены работники территориального органа. И мы прописали, что руководителю территориального органа подчинены те люди, которых он фактически назначает, освобождает от должности, принимает решение по их дисциплинарной ответственности, по премированию. Если мы обратим внимание на Федеральный закон, то там это написано во взаимосвязи: непосредственная подчиненность или подконтрольность. Когда мы говорим про

непосредственную подчиненность, понятно, что это прямой руководитель – это руководитель, который влияет непосредственно на служащего и служащий исполняет его поручения. А подконтрольность – это более широкое понятие, которое фактически охватывает всех работников, всех служащих органа. Вот руководитель органа, ему подконтрольны, по сути, все, потому что он может влиять на любого работника через определенную вертикаль. Поэтому, в ситуации, когда в государственном органе работает близкий родственник руководителя, мы считаем, что это недопустимо. Понятно, что, если есть заместитель руководителя органа и у него есть родственник, то, если этот родственник работает не в его вертикали, не в тех подразделениях, которыми он руководит, тогда здесь никакого нарушения не возникает.

Вопрос: *«Коммерческая организация», «хозяйствующий субъект» – что понимается под хозяйствующим субъектом?*

Баснак Д.В.:

Приемлемость распространения данного понятия на некоммерческие организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность для достижения уставных целей, конечно, понимается, то есть некоммерческая организация тоже является хозяйствующим субъектом. Сейчас у нас жесткое ограничение предусмотрено в отношении как государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности – на участие в управлении хозяйствующим субъектом. То есть даже общественные объединения, любые общественные организации подпадают под этот запрет. Сейчас идет большая дискуссия относительно того, насколько это оправдано, потому что получается запрет участвовать в политической партии государственному служащему, запрет участвовать в любом общественном объединении. Но мы должны понимать следующее: когда служащий попадает в общественную организацию, ему зачем-то ведь это нужно? Он тратит свое время, для того чтобы там присутствовать. Поэтому мы должны прекрасно понимать, что любое участие служащего в общественной организации неминуемо будет влечь коррупционные риски. Понятно, что это не сразу конфликт интересов, но риски возникнут. Поэтому пока запрет есть. Как будет в дальнейшем, я не могу сказать. Наверное, или мы устанавливаем запреты и вообще не беспокоимся об этом, или мы снимаем запрет, но тогда мы должны бдительно отслеживать все эти ситуации, когда госслужащие входят в общественные объединения, общественные организации, чем они вообще там занимаются.

Михайлов В.И.:

Надо понимать, что в пункте 3 части 1 статьи 17 Федерального закона о государственной гражданской службе, в которой сформулирован запрет для государственных служащих участвовать в управлении хо-



зайствующим субъектом, политические партии не названы осознанно, потому что предназначение политической партии по идее, по своей сути не сводятся к тому, чтобы получать доход. Бесспорно, у политической партии есть структура, которая занимается какой-то хозяйственной деятельностью: например, типография, управделами и все прочее. В таких структурах служащему участвовать нельзя. Но вхождение в политическую партию – это тема отдельного разговора; собственно говоря, запрет там может быть установлен законом, но по другим основаниям. А вообще, коллеги, эта тема очень глубокая, интересная, она касается определенных конкретных нюансов. Я исхожу из того, что разделение будет проводиться четко. Один человек – одно кресло. Ведущая политическая партия этот принцип (по крайней мере после последних выборов) реализует: член партии может быть или депутатом, или работать в руководящих органах партии. До этого были возможны совмещения. Фактически, наверное, половина депутатов одновременно входила в политические руководящие структуры ведущей партии. Сейчас у них четкий запрет, только одному члену партии – и то на время – делали одно исключение. Этот запрет на участие в органах управления структур должен проводиться по ряду причин. В том числе – это почва для конфликта интереса и для многих-многих других вещей.

Вопрос: *Какие существуют положительные практики по обеспечению функциональной и организационной независимости лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений в исполнительных органах государственной власти?*

Баснак Д.В.:

В настоящее время эта практика обобщается. Мы для себя этот анализ проводили, увидели, что практика сейчас в целом по формированию этих органов разношерстная. Я считаю, что это действительно, один из основных вопросов сегодняшнего мероприятия. Мы посмотрели, что там совмещение составляет порядка в 60 % случаев: это кадровые подразделения выполняют функцию органов по профилактике коррупционных отношений, где-то подразделения, органы, связанные с безопасностью (советы безопасности), где-то создано отдельное юридическое лицо, как в Республике Саха-Якутия. Проверки, а проведенная управлением, показала, что где-то лучше, где-то хуже. Сейчас, я думаю, еще не пришел тот период времени, который может дать оценку. Мы проводим эти мероприятия, для того чтобы посмотреть, где наиболее интересные практики, где наиболее эффективный результат совмещения и тех ресурсов, которые есть в распоряжении этих органов.

Думаю, что еще потребуется определенное время, для того чтобы прийти к какому-то результату. Существуют факторы, из которых мы

исходили, принимая все эти решения, вырабатывая их. Есть вопросы, которые относятся к компетенции главы субъекта Российской Федерации – это построение структуры органа власти субъекта Российской Федерации. Если сам глава субъекта несет ответственность за решение этой задачи противодействия коррупции, т.е. он к ней причастен, то соответственно он постарается выстроить эту структуру. Я думаю, что еще потребуется как минимум год, для того чтобы посмотреть, у кого лучше получается, кто может использовать те информационные ресурсы, те возможности и тот потенциал, который заложен в органе, и обобщить эту практику.

Вопрос: *Возможно ли образование действия одной комиссии по конфликту интересов на несколько муниципальных образований? Например, в администрации района с учетом возможностей, изложенных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?*

Баснак Д.В.:

Насколько мне известно, есть уже такой опыт и достаточно эффективные практики. Однако, когда шел разговор по поводу поселений, мы должны исходить из того, а могут ли люди, оказавшиеся в той ситуации, реализовывать эти функции?

Возможно, и стоит пойти по пути создания каких-то межрайонных или межрегиональных органов.

Вопрос: *Функционирует орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Какие «иные» правонарушения имели в виду при разработке положения об этом органе?*

Баснак Д.В.:

Иные, как обычно, коррупционные правонарушения связаны с иными правонарушениями экономической направленности, должностными злоупотреблениями, хищениями. Это имелось в виду при формулировании.

Вопрос: *Сотрудники высшей школы не являются госслужащими. Законодатель запрещает принимать подарки госслужащим, гражданское законодательство разрешает получать подарки до 3 тысяч рублей. Какую норму применять к высшей школе?*

Баснак Д.В.:

Тут все зависит от того, на какой должности, если для государственных служащих. Для преподавателей вузов, если на них не распространены иные какие-либо ограничения иными актами, то, конечно, гражданский кодекс.



С точки зрения привлечения к ответственности оснований, наверное, нет. С точки зрения этической, наверное, есть основание проводить соответствующую работу.

В некоторых вузах практикуют сейчас принятие кодекса этики преподавателей, где этот вопрос четко регулируется.

Вопрос: *По поводу членства в партиях. Несколько лет назад была ситуация, когда муниципальные служащие выступили учредителями регионального отделения на низшем уровне (партия находится в Москве). То есть они выступили учредителями, не являясь членами партии. В этом году проверка прокуратуры прошла по низовым звеньям, выявили, что они являются учредителями, и почему-то прокуратура заставляет их на следующий год подавать сведения об учредительстве в справках о доходах. В каком разделе, правда не уточняют, но вот такой факт есть. Служащие задают вопрос, что делать на следующий год?*

Русецкий А.Е.:

Действительно, такая ситуация имеет место быть, и учредителем быть не запрещено. А вот участвовать в управлении – уже нет. Получается, что фактически быть членом этой общественной организации Вы не можете. Указываете в справке о доходах в разделе 5.2.

Хотя вопрос требует дополнительной проработки, потому что у нас в разделе 5.2 речь идет о коммерческих организациях.

В декабре прошлого года были приняты изменения в законодательство, которые позволяют выходить и прекращать учредительство. Однако относительно политических партий, вопрос есть, надо на эту тему подумать, но учитывая, насколько соотносится эта тематика с вопросами противодействия коррупции.

Вопрос: *На конференции упоминалось про методические рекомендации по заполнению сведений в 2016 году. Мы в телефонном режиме с коллегами, которые курируют в министерстве труда данный вопрос, указали им, что есть противоречия в методических рекомендациях: одни пункты противоречат другим. Устно нам пообещали, что это заменят. Будет ли это учтено? И самый главный вопрос: какой-то правовой статус данные методические рекомендации когда-нибудь иметь будут или такое не предполагается?*

Баснак Д.В.:

В полномочия Минтруда отнесены вопросы оказания помощи и утверждения рекомендаций в вопросах противодействия коррупции. При направлении рекомендаций письмом министра мы предварительно их согласовываем с представителями администрации Президента Российской Федерации.

ской Федерации, Генеральной прокуратурой. Представители приходят к нам на совещание, мы отработываем с ними всё содержание этого документа. Во всяком случае, в последние два года так происходило. Я надеюсь, что в этом году мы точно так же проработаем, поэтому этот документ является руководством к действию: прежде всего для использования в работе, как я надеюсь, не только самими органами, которые организуют его исполнение, но и проверяющими органами прокуратуры, которые тоже учитывают этот документ, так как он отработан был на федеральном уровне всеми заинтересованными органами.

Вопрос: *Является ли конфликтом интересов участие чиновников в наблюдательном совете акционерного общества, и какие меры применяются, чтобы урегулировать этот конфликт интересов?*

Белинский В.В.:

Необходимо изучать учредительные документы. Федеральное законодательство запрещает государственным гражданским служащим заниматься предпринимательской деятельностью, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, за исключением ряда случаев, если иное не предусмотрено федеральными законами, либо если в установленном порядке такому служащему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Вопрос: *По Указу 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» за подразделениями кадровых служб и ответственных лиц закреплено проведение служебных проверок. Существуют ли какие-то критерии разделения поручения служебных проверок ответственным лицам и сотрудникам кадровых служб? Или проведение служебных проверок в органах исполнительной власти будет осуществляться непосредственно ответственным лицом?*

Михайлов В.И.:

Какого-либо разграничения нет. Дело в том, что уполномоченные лица или даже целые подразделения по профилактике коррупционных правонарушений входят в состав кадровой службы, которая в принципе проводит служебные проверки. И для того, чтобы не создавать лишние проблемы, в свое время в пункте 3 Указа Президента от 21.09.2009 № 065, который посвящен созданию этих подразделений, определению их полномочий и т.д., зафиксирована и эта функция, собственно гово-



ря, для маневра. Но правовой режим служебной проверки и правовой режим антикоррупционной проверки принципиально различны. Они отличаются по срокам, по последствиям, по основаниям.

Белинский В.В.:

Необходимо изучать учредительные документы. Федеральное законодательство запрещает государственным гражданским служащим заниматься предпринимательской деятельностью, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, за исключением ряда случаев, если иное не предусмотрено федеральными законами, либо если в установленном порядке такому служащему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Вопрос: *Какой орган должен осуществлять проверку и анализ сведений о доходах, расходах депутатов муниципального и поселенческого уровня, работающих на постоянной основе, и какая комиссия должна рассматривать конфликт интересов у данного круга лиц?*

Баснак Д.В.:

В настоящее время вопросы проведения анализа и проверок сведений о доходах, представленных лицами, замещающими муниципальную должность регулируются органами местного самоуправления (путем принятия соответствующих правовых актов). Думаю, что в ближайшей перспективе решение по обозначенному вопросу будет принято и на федеральном уровне, соответствующий законопроект уже разработан.

Вопрос: *В течение какого срока возможно привлечь государственного служащего к ответственности, если им были представлены недостоверные сведения в 2014 году, а нарушение было выявлено только в 2016 году?*

Баснак Д.В.:

Сроки привлечения к ответственности сейчас скорректированы, срок 3 года.

Белинский В.В.:

В указ №1065 внесены изменения, в настоящее время проверке подлежат вопросы соблюдения государственным служащим в течение трех лет, предшествующих поступлению информации, явившейся основанием проведения проверки, антикоррупционных стандартов.

ВОПРОСЫ**и ответы экспертов Управления Президента Российской Федерации
по вопросам противодействия коррупции
по актуальным аспектам антикоррупционной работы,
обозначенным субъектами Российской Федерации**

В рамках подготовки к научно-практической конференции от представителей субъектов Российской Федерации поступило ряд вопросов, на которые экспертами Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции даны ответы. Представляем их Вашему вниманию.

Вопрос № 1: Как нормативно решить вопросы обеспечения гарантий функциональной и организационной независимости органа субъекта по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Ответ: (А79-2611 от 20.04.2016) Способы обеспечения организационной и функциональной независимости данного органа должны быть предусмотрены региональными нормативными правовыми актами.

Один из вариантов обеспечения такой независимости может состоять в создании органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в форме государственного органа, в том числе органа власти, общее руководство деятельностью которого осуществляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Личный контроль за эффективностью работы этого органа высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может осуществлять в рамках непосредственного взаимодействия с его руководителем.

Вопрос № 2: Как орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений может получить доступ к личным делам госслужащих, их справкам о доходах, которые хранятся в соответствующих подразделениях государственных органов?



Ответ: (А79-1312 от 01.03.2016) Порядок взаимодействия органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений с государственными органами субъекта Российской Федерации, в том числе порядок передачи сведений о доходах, определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вопрос № 3: Возможно ли наделение органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений полномочиями по предупреждению и пресечению нарушений законодательства при использовании бюджетных средств, осуществлении государственных закупок, распоряжении имуществом, находящимся в государственной собственности?

Ответ: Эту деятельность осуществлять необходимо. Данные полномочия применительно к сфере госзакупок могут быть реализованы с использованием открытых источников информации и анализа сведений о доходах и иных кадровых материалов в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, или должности государственной службы.

Для этого необходимо организовать постоянный мониторинг госзакупок, осуществляемых государственными органами субъекта Российской Федерации, с использованием официального сайта единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (zakupki.gov.ru).

На основании сведений, полученных из информационной системы, можно на соответствующем разделе сайта Федеральной налоговой службы (egrul.nalog.ru) бесплатно получить сведения о государственной регистрации поставщиков, включая сведения об их ИНН, видах экономической деятельности, учредителях и участниках, а также данные о единоличном исполнительном органе поставщика и другую информацию.

Более подробные сведения, включая сведения об аффилированности и бенефициарах, можно получить, воспользовавшись онлайн-сервисом СПАРК-ИНТЕРФАКС (www.spark-interfax.ru).

Путем сопоставления указанных выше сведений со сведениями, содержащимися в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, и государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации, можно определить случаи конфликта интересов при осуществлении государственных закупок.

Если установлено, что при осуществлении закупки лицом, замещающим государственную должность субъекта Российской Федерации, или государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации не были приняты меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, связанного с этой закупкой, то такое лицо или государственный служащий подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия (часть 6 статьи 11 и часть 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

При выявлении в действиях (бездействии) указанных лиц признаков состава преступления или административного правонарушения, соответствующая информация должна быть передана в правоохранительные органы или иные уполномоченные государственные органы.

Вопрос № 4: *Во всех ли случаях и в какой срок государственный служащий в целях предотвращения конфликта интересов должен передавать принадлежащие ему ценные бумаги в доверительное управление?*

Ответ: (А79-6545 от 28.12.2015) Обязанность государственного служащего передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление является мерой предотвращения и урегулирования конфликта интересов в конкретной ситуации, когда государственному служащему стало известно о возможности возникновения такого конфликта.

Меры по передаче в доверительное управление необходимо принять незамедлительно после того, как государственному служащему стало известно о возможности возникновения конфликта интересов.



Вопрос № 5: *В какой конкретно момент лицо должно уведомить о конфликте интересов или о возможности его возникновения, чтобы считаться исполнившим установленную обязанность? Например, в случае, если государственный служащий входит в состав контрактной службы заказчика и имеет родственников, которые лишь потенциально могут быть участниками аукционов.*

Ответ: (А79-3381 от 24.05.2016) Как следует из положений антикоррупционного законодательства, должностные лица обязаны уведомлять в установленном порядке о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно.

В случае если возможность возникновения конфликта интересов обусловлена вхождением должностных лиц в состав комиссий по осуществлению закупок и потенциальной возможностью участия в этих закупках коммерческих организаций, с которыми указанные лица и (или) лица, состоящие с ними в близком родстве или свойстве, связаны имущественными и (или) корпоративными отношениями, уведомление о возможности возникновения конфликта интересов необходимо подать с момента, когда должностному лицу стало известно о вероятности включения в состав соответствующей комиссии.

Вопрос № 6: *Можно ли в субъекте Российской Федерации самостоятельно включить в перечень полномочий комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации рассмотрение вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов в отношении государственных служащих, замещающих должности руководителей и заместителей руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо для этого необходимо создать совещательный орган, например, межведомственную комиссию по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации?*

Ответ: (А79-5868 от 03.12.2015) С учетом положений законодательства Российской Федерации полагаем, что нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации может быть

предусмотрено возложение на комиссию по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации полномочий по рассмотрению вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению и (или) об урегулировании конфликта интересов государственными гражданскими служащими, замещающими должности руководителей и заместителей руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Вопрос № 7: *Можно ли нормативными актами субъекта Российской Федерации предусмотреть механизм контроля за реализацией мер, предусмотренных статьей 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции», а также установить дополнительные меры по предупреждению коррупции в государственных (муниципальных) организациях (учреждениях)?*

Ответ: Данные вопросы могут быть урегулированы нормативными актами субъекта Российской Федерации для организаций, в отношении которых субъект Российской Федерации осуществляет полномочия учредителя, и соответственно муниципальными правовыми актами - для организаций, в отношении которых орган местного самоуправления осуществляет полномочия учредителя.

Вопрос о внесении в учредительные документы организаций, созданных регионами и муниципалитетами, требований в целях противодействия коррупции должен находиться в сфере внимания органов субъектов по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Предложения о добровольном принятии антикоррупционных мер, предусмотренных и рекомендованных законодательством, целесообразно направлять от имени главы субъекта или местного органа руководству всех организаций, которые тем или иным образом взаимодействуют с органами власти.



Фоторепортаж с конференции

9 ноября 2016 года в Казани на площадке ГТРК «Корстон» состоялась научно-практическая конференция по актуальным вопросам противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Перед началом конференции гости смогли ознакомиться с антикоррупционной работой, проводимой в Республике Татарстан на специальной выставочной экспозиции, подготовленной организаторами к проведению мероприятия.



Началась выставка с презентации проектов Региональной общественной организации «Академия творческой молодёжи Республики Татарстан». Активисты представили Республиканскую молодёжную антикоррупционную программу «Не дать – не взять!». Здесь же представителям делегаций было предложено принять участие в акции составления антикоррупционной карты России под слоганом «Будущее моей страны в моих руках!». Гости конференции на карте Российской Федерации отмечали столицы республик, краев и областей, откуда они прибыли на конференцию. По задумке молодых людей получилась своеобразная «антикоррупционная карта России»



КАРТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ



БУДУЩЕЕ МОЕЙ СТРАНЫ В МОИХ РУКАХ!

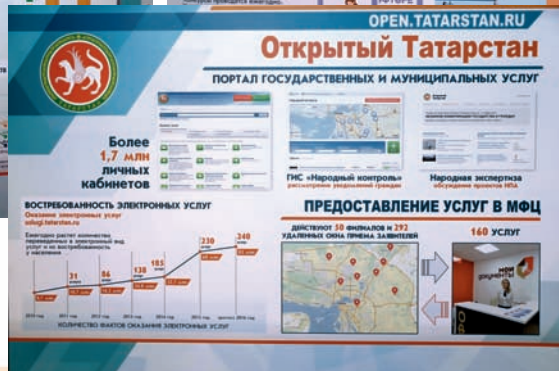
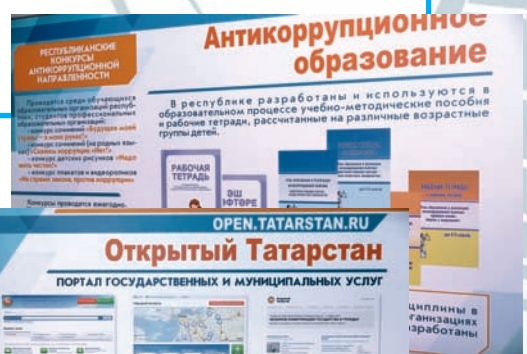


Самый креативный стенд представил один из крупных переработчиков молока в Республике Татарстан. Специально к форуму их йогурт был выпущен в специальной упаковке – «Молочный эликсир правды». Здесь же был установлен аппарат люминескоп «Филин» – своеобразный детектор лжи для продуктов. В него помещали два образца масла, и каждый посетитель мог проверить, честную ли продукцию представил производитель. Фальсификат в аппарате отливал синими тонами.



Представители Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Казанский инновационный университет и Академии социального образования (г. Казань) представили участникам выставку книг, издания по методикам проведения в вузах республики занятий по противодействию коррупции

Тематические разделы выставки были посвящены самым разным направлениям антикоррупционной политики, реализуемой в республике: от законодательной работы и прозрачности органов власти до специализированных телепередач и антикоррупционного мониторинга, включающего в себя – помимо ежегодных социологических исследований – сбор и обработку другой информации





Исторический аспект борьбы с коррупцией на конференции был представлен фрагментом экспозиции «Державин, бич вельмож...» (поэт и государственный деятель, борец с коррупцией), рассказывающей о государственной деятельности министра юстиции Гавриила Романовича Державина, бывшего одним из первых студентов Казанской гимназии

Всем посетителям выставки предлагали пройти тестирование с использованием полиграфа. Однако соглашались не многие. Такие испытания на «детекторе лжи» проводят для представителей госструктур республики (правда, добровольно). Наряду с этим проводится в коллективах антикоррупционный мониторинг морально-психологического климата, психологами



оцениваются коррупционные риски в действиях должностных лиц органов власти (государственных гражданских и муниципальных служащих)



Фоторепортаж с конференции

Пленарная часть конференции началась с демонстрации видеофильма, подготовленного организаторами об истории противодействия коррупции в Российской Федерации и Республике Татарстан.



С приветственным словом к участникам конференции обратился Президент Республики Татарстан Р.Н.Минниханов. Он отметил, что сегодня наша общая задача – противопоставить коррупции серьезные барьеры, используя весь арсенал средств и опыт, накопленный регионами, и выразил уверенность, что конференция поможет в этой очень серьезной работе.



Конференция проходила в режиме видеоконференцсвязи с подключением муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан. Также велась онлайн трансляция мероприятия в сети Интернет на официальном портале Республики Татарстан и Информационном агентстве «Татар-информ».



Открывая пленарное заседание, модератор конференции, заместитель Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ю.З. Камалтынов представил членов президиума.



ДИСКУССИОННАЯ ПЛОЩАДКА,

организованная в рамках конференции, позволила всем желающим получить ответы на самые злободневные вопросы, высказать свое мнение по ключевым направлениям совершенствования деятельности по противодействию коррупции.



АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Материалы научно-практической конференции

Подписано в печать 22.11.2016, формат 70x100/16
Гарнитура Minion, 11. Физ.п.л. 17,5. Тираж 500 экз.

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