



СИБИРСКИЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

SIBERIAN
FEDERAL
UNIVERSITY



КРАСНОЯРСКОЕ
РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ

РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Сборник научных статей
по итогам VI Сибирского антикоррупционного форума

Красноярск, 15–16 декабря 2022 г.

КРАСНОЯРСК 2023

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Сибирский федеральный университет

РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Сборник научных статей
по итогам VI Сибирского антикоррупционного форума

Красноярск, 15–16 декабря 2022 г.

Красноярск
СФУ
2023

УДК 328.185(07)
ББК 67.401.02я73
Р680

Редакционная коллегия:

В. В. Астанин – доктор юридических наук, профессор;
Г. Н. Горшенков – доктор юридических наук, профессор;
И. А. Дамм – кандидат юридических наук, доцент;
С. К. Илий – кандидат юридических наук, доцент;
П. А. Кабанов – доктор юридических наук, доцент;
М. П. Клеймёнов – доктор юридических наук, профессор;
В. А. Номоконов – доктор юридических наук, профессор

Р680 Роль юридического сообщества в противодействии коррупции : сб. науч. ст. по итогам VI Сибирского антикоррупционного форума. Красноярск, 15–16 декабря 2022 г. / отв. ред. И. А. Дамм, Е. А. Акунченко. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2023. – 232 с.

ISBN 978-5-7638-4904-2

Составлен по итогам работы VI Сибирского антикоррупционного форума «Роль юридического сообщества в противодействии коррупции», состоявшегося в Сибирском федеральном университете 15–16 декабря 2022 г.

Предназначен для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, практических работников правоохранительных органов уголовной и административной юстиции, а также представителей общественности и граждан, участвующих в антикоррупционной деятельности.

Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен и иных сведений, а также за соблюдение законов об интеллектуальной собственности несут авторы публикуемых материалов.

Электронный вариант издания
см.: <http://catalog.sfu-kras.ru>

УДК 328.185(07)
ББК 67.401.02я73

ISBN 978-5-7638-4904-2

© Сибирский федеральный университет, 2023
© Коллектив авторов, 2023

ОРГАНИЗАТОРЫ
VI Сибирского антикоррупционного форума
«Роль юридического сообщества в противодействии коррупции»



СИБИРСКИЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ



АДМИНИСТРАЦИЯ
ГУБЕРНАТОРА
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



КРАСНОЯРСКОЕ
РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ



ПРОКУРАТУРА
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



УПРАВЛЕНИЕ
МИНЮСТА РОССИИ
ПО КРАСНОЯРСКОМУ КРАЮ



СОЮЗ КРИМИНАЛИСТОВ
И КРИМИНОЛОГОВ



АДВОКАТСКАЯ ПАЛАТА
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



НОТАРИАЛЬНАЯ ПАЛАТА
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



ЦЕНТРАЛЬНО-СИБИРСКАЯ
ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА

СОДЕРЖАНИЕ

Приветственное слово <i>П. А. Юдина</i>	7
Приветственное слово <i>А. В. Попова</i>	8
Приветственное слово <i>Л. И. Бычковой</i>	9
Приветственное слово <i>В. А. Леонтьева</i>	11
Приветственное слово <i>С. Ю. Зылевич</i>	12
Приветственное слово <i>В. А. Тумки</i>	13
Пленарное заседание и дискуссионные площадки VI Сибирского антикоррупционного форума	14
<i>Акунченко Е. А.</i> Наличие высшего юридического образования у членов избирательных комиссий как мера предупреждения коррупции в избирательном процессе...	15
<i>Антонова Е. Ю.</i> Взяткодатель: социально-демографическая характеристика.....	26
<i>Астанин В. В.</i> Конфликт интересов в предикатных свойствах преступлений.....	33
<i>Басалаева С. П.</i> Сложные вопросы дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки в трудовых правоотношениях.....	40
<i>Волкова М. А.</i> Закупочная документация как объект антикоррупционной экспертизы в сфере публичных закупок.....	46
<i>Горшенков А. Г., Горшенков Г. Г., Горшенков Г. Н.</i> Средства массовой коммуникации и профилактика коррупции.....	52
<i>Гутник С. И.</i> Информационная открытость сведений об образовательных организациях высшего образования в контексте общественного контроля со стороны профессионального юридического сообщества.....	60
<i>Дамм И. А.</i> Опыт реализации программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность» по направлению подготовки «Юриспруденция».....	64
<i>Зылевич С. Ю.</i> Роль Ассоциации юристов России и ее региональных отделений в противодействии коррупции.....	71

<i>Илий С. К.</i> Формирование этики неприятия коррупции в коммерческой организации на примере ОАО «РЖД».....	76
<i>Кабанов П. А.</i> Основные критерии вхождения представителей органов публичной власти в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	81
<i>Клеймёнов М. П.</i> Юридические детерминанты коррупции.....	93
<i>Коробкин А. Н.</i> О междисциплинарном подходе к проектированию образовательных программ в сфере противодействия коррупции.....	98
<i>Кострыкина В. В.</i> Субъекты антикоррупционной профилактики в публичных акционерных обществах.....	107
<i>Молчанова М. А.</i> Противодействие коррупции в частном секторе экономики – важнейший элемент обеспечения безопасности бизнеса.....	117
<i>Мурашкин И. Ю.</i> Сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера как одна из основных форм противодействия коррупции.....	121
<i>Номоконов В. А.</i> Какой быть антикоррупционной политике?.....	129
<i>Подберезкина Л. З.</i> Является ли термин «комплаенс» юридически определенной правовой категорией?.....	137
<i>Роньжина О. В.</i> Особенности привлечения депутатов представительных органов муниципального образования к конституционной ответственности за коррупционные правонарушения.....	148
<i>Сухарева К. С.</i> Институт утраты доверия как средство предупреждения коррупции среди депутатов представительных органов муниципальных образований.....	154
<i>Тепляшин П. В., Тепляшин И. В.</i> Антикоррупционные функции общественного совета при ФСИН России.....	160

<i>Тетерятников Н. Ю.</i> Дарение, не нарушающее антикоррупционного законодательства Российской Федерации.....	165
<i>Шорохов В. Е., Шорохова А. А.</i> Перспективы антикоррупционного SMART-образования на уровне муниципального управления.....	173
Молодежная площадка VI Сибирского антикоррупционного форума.....	178
<i>Беляев Н. А.</i> О возникновении коррупционных рисков в публичном управлении в связи с изменениями в порядок проведения конкурсного отбора на замещение должностей государственной гражданской службы.....	179
<i>Васечко Я. С.</i> Актуальные вопросы предупреждения коррупции в сфере закупок органами контроля.....	183
<i>Дьяченко А. Е.</i> О значимости юридического образования у независимых экспертов в составе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.....	187
<i>Исаков Р. И.</i> Антикоррупционное просвещение как основное направление предупреждения коррупции.....	197
<i>Мерзлякова А. В.</i> Формирование нетерпимости к коррупционному поведению на государственной гражданской службе.....	203
<i>Петрова Ю. А.</i> Некоторые методы познания антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	209
<i>Цирулькевич В. С.</i> Антикоррупционные меры безопасности, установленные в отношении сотрудников органов внутренних дел.....	214
<i>Шамехина Э. В.</i> Искусственный интеллект как инструмент предупреждения коррупции в организациях.....	222
<i>Шолохова Е. А.</i> Транспарентность как основной способ противодействия коррупции.....	227



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Павел Александрович ЮДИН

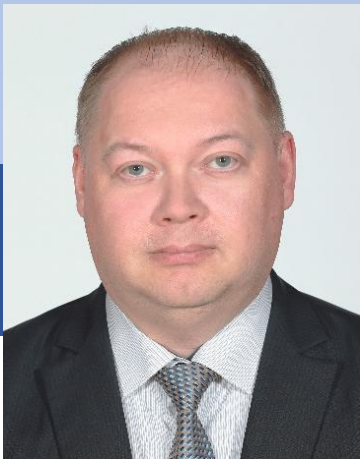
Проректор по безопасности
Сибирского федерального университета

Уважаемые участники и гости Сибирского антикоррупционного форума! Сегодня в стенах Сибирского федерального университета проводится шестой Сибирский антикоррупционный форум, ставший значимым событием не только для учёных-теоретиков, но и практиков в области противодействия коррупции. Отдельно хочется поприветствовать экспертов – наших давних партнеров, традиционно прибывших на форум.

Особая значимость форума состоит в том, что в нём принимают непосредственное участие студенты нашего университета, большинство из них в недалёком будущем станут специалистами и руководителями различного уровня, будут принимать важные решения, направленные на развитие нашей страны. Противодействие коррупции становится наиболее актуальным именно сейчас, в эпоху беспрецедентного давления на нашу страну силами коллективного Запада. Как показывает мировая практика, противостоять такому опасному явлению, как коррупция, возможно лишь совместными усилиями правоохранительных органов и здорового гражданского общества, искренне осуждающего коррупцию как общественное явление, проявляющего нетерпимость к нарушениям антикоррупционного законодательства.

В заключение хотелось бы отметить, что коррупция не только граничит с целым спектром таких тяжких преступлений, как государственная измена, шпионаж, наркоторговля, но и губит отдельных её участников, единожды оступившихся, ставших на «скользкий путь» коррупционера, а затем на долгие годы отправленных в исправительные учреждения, потерявших связь с близкими, лишившись свободы.

Спасибо за внимание, желаю всем хорошей работы!



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Андрей Владимирович ПОПОВ

Начальник управления Губернатора
Красноярского края по профилактике
коррупционных и иных правонарушений

Уважаемые участники форума, дорогие коллеги! От имени Губернатора Красноярского края я приветствую вас на VI Сибирском антикоррупционном форуме!

Профилактика и предупреждение коррупции является одним из первостепенных вопросов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Сложность самого феномена коррупции, многообразие ее форм и проявлений, а также многообразие отношений, подверженных коррупционному воздействию, обуславливают необходимость междисциплинарного изучения данного явления. Учитывая опасность негативных последствий коррупционных деяний, полагаю, что основная роль в формировании системы предупреждения коррупции должна быть отведена представителям именно юридического сообщества.

Двухгодичный перерыв в проведении форума подчеркнул острую необходимость его проведения. Как никогда сегодня требуется аккумуляция накопленного опыта и его скорейшего распространения. Опыт и реализация антикоррупционных практик среди юристов является неотъемлемой частью эффективного предупреждения коррупции. Благодарю за внимание!

Желаю успехов в работе! Буду рад послушать ваши предложения и рекомендации.



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Людмила Ивановна БЫЧКОВА

Начальник управления
Министерства юстиции РФ по Красноярскому краю,
государственный советник юстиции 1 класса

Уважаемые участники и гости форума!

От имени управления Министерства юстиции РФ по Красноярскому краю приветствую всех участников VI Сибирского антикоррупционного форума. В предыдущие годы на данном мероприятии рассматривались такие важные вопросы, как антикоррупционное просвещение и образование, противодействие коррупции в различных сферах общественной жизни, обеспечение антикоррупционной безопасности. Тема сегодняшнего форума также очень актуальна для органов и организаций, которые прямо или косвенно участвуют в осуществлении антикоррупционной деятельности. Полагаю, что все дискуссии, которые состоятся сегодня, будут интересными и насыщенными.

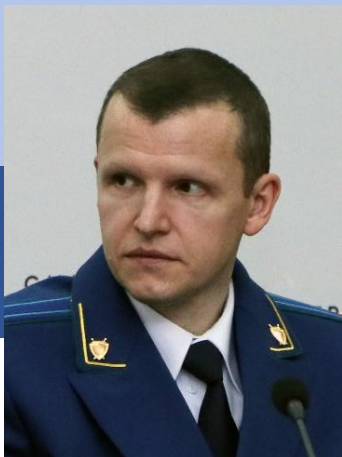
Управление Министерства юстиции РФ по Красноярскому краю с 2009 г. проводит антикоррупционную экспертизу региональных нормативных правовых актов и их проектов, а также уставов муниципальных образований в рамках процедуры государственной регистрации таковых. При этом мы регулярно взаимодействуем с органами прокуратуры, органами государственной власти и местного самоуправления, институтами гражданского общества, независимыми экспертами. Особенно важной представляется работа именно с последними.

Как показывает опыт, в начале своей деятельности граждане и организации были очень активны. Всего в Красноярском крае насчитывалось 28 физических лиц и 6 юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы. В настоящий момент в Красноярском крае из них осталось только два юридических лица, в том числе региональное отделение Ассоциации юристов России, и шесть физических лиц. В 2019 г. подготовлено шесть экспертных заключений, в 2020 г. – два, 2021 г. – одно, в 2022 г. уже ноль.

Основная причина падения активности экспертов заключается в том, что они осуществляют данную деятельность за счет собственных средств, по своей инициативе. И несмотря на различные способы стимулирования, которые мы использовали (почетные грамоты Губернатора, Ассоциации юристов России и др.), переломить тенденцию пока не удалось. Поэтому не исключаю, что у кого-то из участников форума в процессе обсуждения появятся предложения, каким образом повысить интенсивность проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, мы активно работаем с некоммерческими организациями, которые способствуют органам власти в противодействии коррупции. Однако их число также существенно сократилось за последнее время. Проводя мониторинг деятельности таких организаций, мы понимаем, что и оставшиеся фактически в этой сфере не работают. Поэтому для нас очень важно обсудить новые идеи по вовлечению институтов гражданского общества в активную антикоррупционную деятельность, и мы готовы поддержать их практическую реализацию.

Желаю всем участникам форума интересных дискуссий, получения ответов на те вопросы, которые у них имеются, но самое ценное – обмена опытом между коллегами. Всем хорошей работы!



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Вадим Анатольевич ЛЕОНТЬЕВ

Начальник отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры Красноярского края, старший советник юстиции

Добрый день, уважаемые участники форума!

На прошлой неделе все мы отмечали знаковую дату – Международный день борьбы с коррупцией, к которому приурочен целый комплекс антикоррупционных мероприятий. Полагаю, что сегодняшняя форум станет его ярким завершением. Решения, предложения и опыт, которые будут обсуждаться в рамках пленарного заседания и дискуссионных площадок, безусловно, тем или иным образом найдут свое применение в практической деятельности.

Не буду повторяться и говорить о значимости противодействия коррупции для нашего государства и его политики. Напомню лишь, что прокурор является субъектом, который осуществляет координацию деятельности как по борьбе с преступностью в целом, так и по борьбе с коррупцией в качестве ее составной части. Но при этом мы помним, что коррупция имеет не только преступные формы проявления. Большую роль в ее предупреждении имеет надзор за исполнением законов на государственной и муниципальной службе. Обеспечение законности при осуществлении публичных функций позволяет устранять предпосылки коррупционного поведения должностных лиц. И здесь профессиональное юридическое сообщество может выступить как субъект мониторинга правотворческой и правоприменительной деятельности. Поэтому вопросы, которые объединяет тематика форума, являются достаточно актуальными.

Желаю всем присутствующим плодотворной работы и успехов! Особо подчеркну, что при возникновении у участников и гостей форума конкретных вопросов относительно противодействия коррупции, а также участия в нем органов прокуратуры, мы готовы уделить им внимание и дать соответствующие разъяснения.



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

**Светлана Юрьевна
ЗЫЛЕВИЧ**

Председатель Красноярского регионального отделения
Ассоциации юристов России,
президент Нотариальной палаты Красноярского края

Уважаемые друзья, коллеги!

От имени Красноярского регионального отделения Ассоциации юристов России рада приветствовать вас на таком значимом форуме, который проходит уже шестой раз, и с каждым годом его значимость только возрастает.

Также увеличивается и роль юридического сообщества в осуществлении антикоррупционной деятельности. Не случайно, что впервые в число субъектов реализации Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг. включена Ассоциация юристов России.

В самое непростое время для нашей страны внешние силы всегда делают упор на коррупционную проблему, чтобы расколоть российское общество. Безусловно, борьба с коррупцией имеет важное значение, однако она не должна превращаться в самоцель. Поэтому нам необходимо работать с молодежью, воспитывать антикоррупционное мировоззрение и формировать нетерпимость к коррупционному поведению.

Желаю всем нам плодотворной работы, а что она будет именно такой – я уверена!



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

**Владимир Петрович
ТУМКА**

Вице-президент Адвокатской палаты Красноярского края

Уважаемые коллеги, рад вас приветствовать на VI Сибирском антикоррупционном форуме от лица Адвокатской палаты Красноярского края!

Адвокаты, как правило, вступают в антикоррупционную деятельность уже по факту, то есть когда есть либо лицо, либо деяние, по которому проводится расследование. Кроме того, на сегодняшний день адвокатура также косвенно вовлечена в реализацию иных мер по противодействию коррупции. Например, Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» обязывает адвокатов осуществлять определенные действия. Вместе с тем, к сожалению, исполнение данного закона со стороны адвокатских палат сталкивается с тем, что механизмы, порядок, технические и оценочные действия являются сложными для реализации, поскольку по отношению к ним отсутствуют соответствующие методические разъяснения. В свою очередь, обучающие мероприятия, которые проводятся на сегодняшний день, не всегда способствуют повышению соответствующих компетенций.

Поэтому на полях форума важно обсуждать и предлагать конкретные действия и методики, направленные на формирование понимания сложных положений антикоррупционного законодательства, чтобы у исполнителей на местах появилось четкое представление о том, в каком направлении двигаться и что делать.

Желаю успехов в работе и благодарю за внимание!

**ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ И ДИСКУССИОННЫЕ ПЛОЩАДКИ
VI СИБИРСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ФОРУМА**

Наличие высшего юридического образования у членов избирательных комиссий как мера предупреждения коррупции в избирательном процессе



Е. А. Акунченко

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры деликтологии и криминологии
Сибирского федерального университета,
ведущий научный сотрудник
Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье рассматривается увеличение числа лиц, имеющих высшее юридическое образование, среди членов избирательных комиссий различного уровня как мера предупреждения коррупции в избирательном процессе. Представлены результаты исследования уровня восприятия коррупции членами избирательных комиссий, действующих на территории Красноярского края, в разрезе наличия у респондентов среднего профессионального, высшего и высшего юридического образования. Сделан вывод о необходимости установления требования о наличии высшего юридического образования у лиц, замещающих руководящие должности в избирательных комиссиях. В качестве одного из возможных способов обеспечения данного критерия предлагается активизация участия профессиональных объединений юристов, имеющих статус общественных организаций, в формировании состава избирательных комиссий.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, избирательный процесс, выборы, антикоррупционные меры безопасности, меры антикоррупционной профилактики, профессиональное объединение юристов

Обеспечение защищенности избирательной системы Российской Федерации от коррупционных угроз является важной задачей обеспечения национальной безопасности. С одной стороны, коррупционные деяния, совершаемые различными участниками электоральных отношений, способны дестабилизировать демократический процесс формирования органов народного представительства, исказить результаты действительного волеизъявления граждан, поставить под сомнение легитимность избранных должностных лиц и, как следствие, причинить невосполнимый вред внутреннему суверенитету государства. С другой – коррупционная тематика на выборах, а точнее стереотипные представления о масштабах распространения данного явления и проблемах противодействия ему, может

использоваться «внешними силами» для обострения социальной напряженности среди избирателей, ожидаемым результатом которой является «смена политической элиты, перераспределение властных рычагов и финансовых потоков в свою пользу»¹.

Изучению коррупции в избирательном процессе посвящены труды ведущих отечественных специалистов. В литературе представлены результаты исследований понятия, форм и видов данного негативного социально-политического явления², его показателей и детерминант³, личности коррупционера⁴, а также проблем, связанных с повышением эффективности антикоррупционной деятельности в избирательном процессе⁵. Однако

¹ См.: Карпович, О. Г. Цветные революции как инструмент системной дестабилизации политических режимов: угрозы и вызовы для России / О. Г. Карпович // Национальная безопасность / Nota bene. – 2015. – № 1. – С. 83.

² См.: Астанин, В. В. О подкупе и регулятивных возможностях благотворительности в период предвыборных кампаний / В. В. Астанин // Закон и право. – 2003. – № 4. – С. 13–15; Дамм, И. А. Коррупция и ее формы в избирательном процессе / И. А. Дамм // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка : сборник научных трудов. – Владивосток: Дальневост. гос. ун-т, 2005. – С. 95–108; Зырянова, И. А. К вопросу о понятии коррупции в российском избирательном процессе / И. А. Зырянова // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 11. – С. 561–563; Кабанов, П. А. Основные виды электоральной преступности в современной России / П. А. Кабанов // Следователь. – 2004. – № 12. – С. 39–42; Нисневич, Ю. А. Электоральная коррупция и модель участия в выборах в России / Ю. А. Нисневич // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4. – С. 52–60; Шевердяев, С. Н. Освоение феномена политической коррупции в правовой науке: теоретические начала, опорные понятия и классификации / С. Н. Шевердяев // Юридическое образование и наука. – 2019. – № 11. – С. 21–28 и др.

³ См.: Дамм, И. А. Коррупция в избирательном процессе: масштабы распространения и проблемы противодействия на примере Красноярского края / И. А. Дамм // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия : сборник научных трудов. – Саратов: СГЮА, 2005. – С. 23–35; Илий, С. К. Мониторинг электоральной коррупции в России / С. К. Илий // Мониторинг правоприменения. – 2017. – № 1. – С. 18–22; Кабанов, П. А. Криминологическая характеристика электоральной преступности в условиях формирования в России демократического правового государства / П. А. Кабанов // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2010. – № 2. – С. 70–74; Красинский, В. В. О коррупциогенных факторах избирательного законодательства / В. В. Красинский // Российская юстиция. – 2010. – № 2. – С. 22–24 и др.

⁴ См.: Девицкий, Э. И. Подкуп избирателей: взгляд криминолога / Э. И. Девицкий, Д. В. Жмуров // Всероссийский криминологический журнал. – 2017. – Т. 11, № 2. – С. 289–298; Зырянова, И. А. Основные субъекты коррупции в избирательном процессе / И. А. Зырянова // Мир юридической науки. – 2013. – № 10-11. – С. 33–38; Кабанов, П. А. Криминологическая концепция криминальной политической виктимологии / П. А. Кабанов // Право и политика. – 2012. – № 11. – С. 1885–1892 и др.

⁵ См.: Астанин, В. В. Грядут выборы... (О регулятивных возможностях организованной преступности в период избирательных процессов) / В. В. Астанин // Закон и право. – 2003. – № 6. – С. 17–18; Дамм, И. А. К вопросу об уголовной ответственности за подкуп избирателей / И. А. Дамм // Следователь. – 2007. – № 12. – С. 5–8; Какителашвили, М. М. Некоторые вопросы противодействия электоральной коррупции / М. М. Какителашвили // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы : сборник научных трудов. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2015. – С. 118–123; Клейменов, М. П. Два аспекта обеспечения антикоррупционной безопасности избирательного процесса / М. П. Клейменов // Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы : сборник научных трудов. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2018. – С. 33–38; Климова, Ю. Н. Коррупционная преступность как угроза безопасности субъекта избирательного права / Ю. Н. Климова // Национальная безопасность / Nota bene. – 2015. – № 4. – С. 530–542; Номоконов, В. А. Государственная антикоррупционная политики в сфере защиты избирательных прав граждан / В. А. Номоконов // Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы : сборник научных трудов. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2018. – С. 27–32; Щедрин, Н. В. О необходимости уголовной

гносеологический потенциал данной области знаний вряд ли может быть исчерпан в ближайшей перспективе, поскольку появление новых и развитие существующих коррупционных технологий находятся в непосредственной зависимости от совершенствования способов противодействия им.

Особого внимания заслуживают работы ученых, предметом которых является предупреждение коррупции в избирательном процессе. Своевременное выявление и устранение детерминант рассматриваемого явления позволяет останавливать наступление негативных последствий коррупционных деяний «на дальних подступах»¹. Предупредительная деятельность является междисциплинарной, поскольку предполагает снижение коррупциогенных свойств различного рода явлений и процессов, которые могут иметь социальную, экономическую, политическую, правовую, нравственную, культурную и иную природу².

Меры предупреждения коррупции в избирательном процессе носят как принудительный, так и непринудительный характер³. К числу первых относятся меры безопасности, восстановления и наказания, а к числу вторых – меры социальной профилактики⁴. Несмотря на то, что указанные виды мер составляют единую систему, на современном этапе развития общества приоритет должен отдаваться тем из них, которые имеют перспективное действие (то есть направлены в будущее). В первую очередь, это меры антикоррупционной профилактики и антикоррупционные меры безопасности.

Как отмечается в специальной литературе, «меры антикоррупционной профилактики представляют собой совокупность непринудительных способов, приемов и средств, осуществляемых субъектами такой профилактики, направленных на выявление и устранение субъективных и объективных детерминант совершения коррупционных правонарушений, а также на формирование антикоррупционной культуры в поведении физических лиц и деятельности государственных и муниципальных органов, организаций и институтов гражданского общества»⁵. Указанные меры

ответственности за продажу избирателями своих «голосов» / Н. В. Щедрин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2011. – № 4. – С. 89–92 и др.

¹ См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

² См.: Дамм, И. А. Противодействие коррупции: вопросы понятийно-категориального аппарата / И. А. Дамм // Вопросы безопасности. – 2018. – № 3. – С. 22–33.

³ См.: Дамм, И. А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук / Дамм Ирина Александровна. – Красноярск, 2006. – С. 97–107.

⁴ См.: Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности : монография / под ред. Н. В. Щедрина. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2010. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/441840>.

⁵ Дамм, И. А. Антикоррупционная профилактика в системе противодействия коррупции / И. А. Дамм // Национальная безопасность / Nota Bene. – 2018. – № 4. – С. 39.

имеют важное значение в сфере электоральных отношений, поскольку позволяют препятствовать детерминации коррупционных деяний в период организации и проведения выборов, а также способствуют появлению и укреплению антикоррупционного иммунитета участников избирательного процесса.

Антикоррупционные меры безопасности – это «меры принудительного ограничения поведения субъектов коррупции, применяемые при наличии указанных в законе оснований и имеющие целью защиту общественных отношений от вредоносных коррупционных посягательств»¹. Отраслевую специфику указанные меры приобретают за счет особенностей объекта охраны (общественные отношения по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления, а также реализации избирательных прав граждан) и субъектов, на которых направлено ограничительное воздействие (участники избирательного процесса)².

В отличие от мер профилактики содержание мер безопасности составляют запреты, обязанности и ограничения, призванные формировать безопасную модель взаимодействия субъектов общественных отношений, при которой вероятность причинения вреда объектам правовой охраны сводится к минимуму. В рамках системы предупреждения коррупции в избирательном процессе рассматриваемые виды мер находятся в функциональном взаимодействии. Например, установление дополнительных квалификационных требований к должностям, связанным с высокими коррупционными рисками, несмотря на характер императивного ограничения, может стимулировать граждан, претендующих на замещение таких должностей, повышать свой профессиональный уровень и приобретать новые компетенции, необходимые для эффективной работы. И наоборот, повышение уровня профессиональных компетенций субъектов соответствующей сферы публичного управления за счет применения различных мер стимулирования в перспективе будет способствовать формированию у них устойчивости к коррупционному воздействию извне.

Полагаем, что одним из перспективных направлений антикоррупционной деятельности в избирательном процессе, сочетающим в себе характерные черты мер безопасности и профилактики, является увеличение числа лиц, имеющих высшее юридическое образование, среди членов избирательных комиссий различного уровня. Наличие специальных компетенций в сфере юриспруденции, а также развитого правосознания у таких лиц гипотетически может повысить вероятность своевременной идентификации ими коррупциогенных ситуаций в профессиональной деятельности.

¹ Хлонова, Н. В. Меры безопасности в системе противодействия коррупции / Н. В. Хлонова, И. А. Зырянова // Право и политика. – 2010. – № 2. – С. 242.

² См.: Дамм, И. А. Антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе / И. А. Дамм // Вестник Красноярского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2006. – № 6. – С. 332.

Юристы, как правило, менее подвержены воздействию коррупциогенных стереотипов¹, основанных на упрощенном и зачастую неверном понимании действующих правовых предписаний (например, о допустимости получения подарков, минимальном размере взятки или субъекте коррупционного преступления). Кроме того, знание правовых последствий совершения коррупционных деяний способно значительно увеличить эффективность общей превентивной функции юридической ответственности.

Указанная выше гипотеза подтверждается эмпирическими данными. Проведенное нами исследование уровня восприятия коррупции членами избирательных комиссий, действующих на территории Красноярского края², свидетельствует о том, что наличие высшего юридического образования у таковых может рассматриваться как важный фактор сдерживания коррупционного поведения в период организации и проведения выборов.

По результатам анкетирования 100 % опрошенных членов избирательных комиссий, имеющих высшее юридическое образование (далее – ВЮО), оценивают коррупцию в избирательном процессе исключительно как негативное явление. В то время как около 3 % респондентов, имеющих иное высшее или среднее профессиональное образование (далее – ВО и СПО соответственно), рассматривают данное явление как позитивное или нейтральное.

Уровень теоретической подготовки членов избирательных комиссий, принявших участие в опросе, по вопросам понимания коррупции и противодействия ей также варьировался в зависимости от направления подготовки (юриспруденция и иные). Так, среди респондентов, имеющих высшее юридическое образование, больше процент откликов на верные варианты ответов о различных формах проявления коррупции и коррупционной преступности в избирательном процессе (рис. 1–4).

Как видно на представленной диаграмме (рис. 1), члены избирательных комиссий, имеющие высшее юридическое образование, значительно чаще относили к предмету коррупционных отношений в избирательном процессе не только денежные средства, но и объекты материального мира

¹ Под коррупциогенным стереотипом мы понимаем устойчивое бытовое представление о коррупции и мерах противодействия ей, в значительной степени способствующее совершению коррупционных правонарушений представителями некоторой социальной группы. См.: Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования : учебное пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др.; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/967584>.

² Исследование проведено в июне 2018 г. с использованием метода социологического наблюдения в форме анкетирования. Участие в опросе приняли 536 членов избирательных комиссий различного уровня: Избирательной комиссии Красноярского края – 3; территориальных избирательных комиссий – 72; участковых избирательных комиссий – 461. Из них лица, имеющие: среднее профессиональное образование – 135; высшее образование – 376; высшее юридическое образование – 25. См.: Акунченко, Е. А. Коррупционная преступность в избирательном процессе Российской Федерации : монография / Е. А. Акунченко; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. – М.: Проспект, 2020. – С. 221–228.

(подарки), а также услуги. Это в большей степени соответствует легальному определению коррупции, закрепленному в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

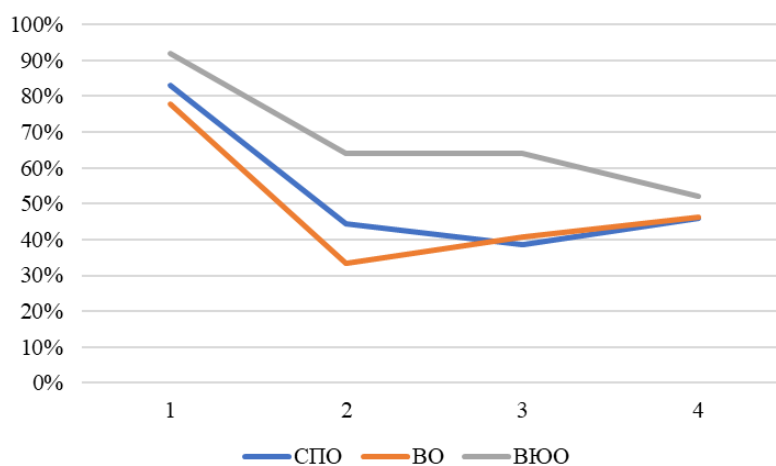


Рис. 1. Что, на Ваш взгляд, может выступать предметом коррупционных отношений в избирательном процессе? (возможно несколько вариантов ответа): 1 – деньги; 2 – подарки; 3 – услуги; 4 – личные отношения (дружеские, семейные, корпоративные и иные близкие)

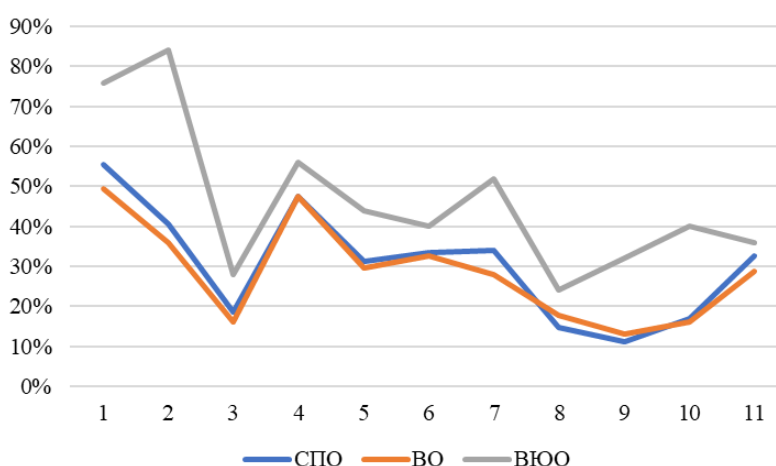


Рис. 2. Кто, на Ваш взгляд, может совершить коррупционное ПРАВОНАРУШЕНИЕ в избирательном процессе? (возможно несколько вариантов ответа): 1 – председатель, заместитель председателя, секретарь избирательной комиссии; 2 – член избирательной комиссии с правом решающего голоса; 3 – член избирательной комиссии с правом совещательного голоса; 4 – зарегистрированный кандидат; 5 – избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов; 6 – доверенное лицо и уполномоченный представитель кандидата или избирательного объединения; 7 – лицо, замещающее государственную (муниципальную) должность либо находящееся на государственной (муниципальной) службе и НЕ являющееся членом избирательной комиссии или зарегистрированным кандидатом; 8 – организации, осуществляющие выпуск СМИ; 9 – главный редактор организации, осуществляющей выпуск СМИ; 10 – наблюдатель; 11 – избиратель

Распределение ответов на вопрос о потенциальном субъекте коррупционных правонарушений в избирательном процессе также наглядно свидетельствует о наличии хороших антикоррупционных знаний у членов избирательных комиссий, имеющих высшее юридическое образование. В частности, из представленной диаграммы следует, что респонденты-юристы имеют более глубокие знания об антикоррупционных стандартах поведения, возлагаемых на отдельные категории участников избирательного процесса.

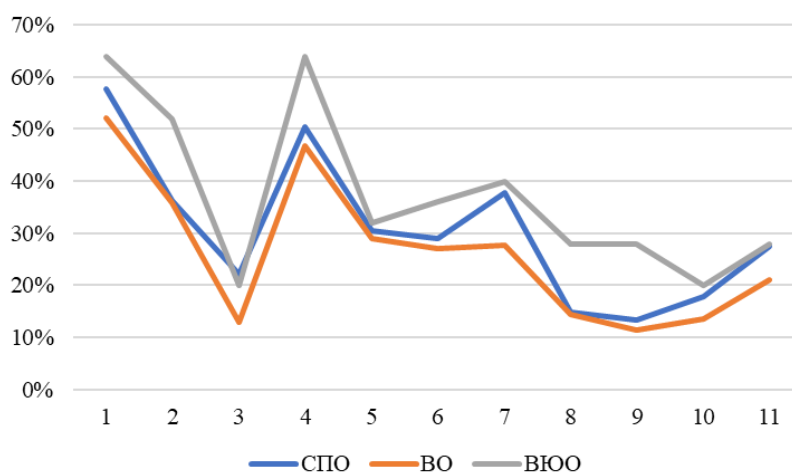


Рис. 3. Кто, на Ваш взгляд, может совершить коррупционное ПРЕСТУПЛЕНИЕ в избирательном процессе? (возможно несколько вариантов ответа): 1 – председатель, заместитель председателя, секретарь избирательной комиссии; 2 – член избирательной комиссии с правом решающего голоса; 3 – член избирательной комиссии с правом совещательного голоса; 4 – зарегистрированный кандидат; 5 – избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов; 6 – доверенное лицо и уполномоченный представитель кандидата или избирательного объединения; 7 – лицо, замещающее государственную (муниципальную) должность либо находящееся на государственной (муниципальной) службе и НЕ являющееся членом избирательной комиссии или зарегистрированным кандидатом; 8 – организации, осуществляющие выпуск СМИ; 9 – главный редактор организации, осуществляющей выпуск СМИ; 10 – наблюдатель; 11 – избиратель

Схожим образом распределились ответы на вопрос о потенциальном субъекте коррупционных преступлений в избирательном процессе. Обращает на себя внимание существенный рост процента откликов на варианты ответа, предусматривающие уголовную ответственность СМИ и их должностных лиц за совершение коррупционных деяний (например, коммерческого подкупа).

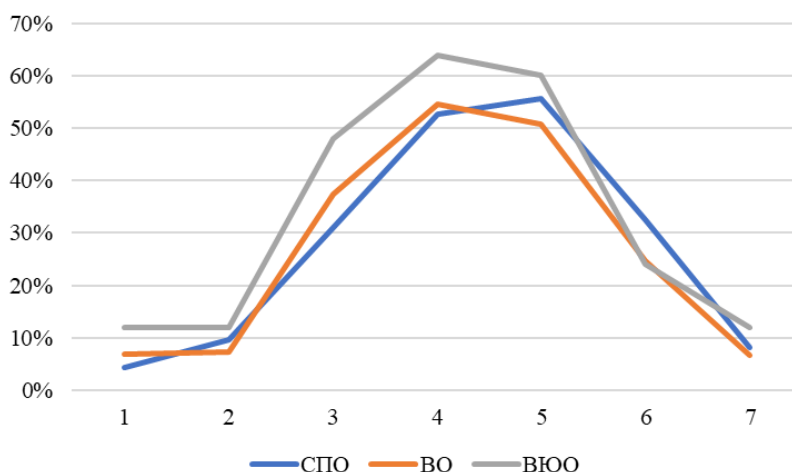


Рис. 4. На каком этапе избирательного процесса, по Вашему мнению, чаще всего совершается коррупционное преступление? (возможно несколько вариантов ответа): 1 – назначение выборов; 2 – образование избирательных округов, избирательных участков; составление списков избирателей; 3 – выдвижение кандидатов и их регистрация; 4 – предвыборная агитация; 5 – голосование, подведение итогов голосования (результатов выборов), их опубликование; 6 – формирование и представление финансовой отчетности; 7 – реформирование избирательного законодательства в межвыборный период

На вопрос об этапах избирательного процесса, на которых вероятнее всего совершение коррупционных преступлений, респонденты-юристы также дали более уверенные ответы по сравнению с коллегами, не имеющими высшего юридического образования. Аналогичная тенденция наблюдается и при ответе на вопросы о квалификации ситуационных задач, связанных с совершением коррупционных деяний различными субъектами избирательного процесса, а также соблюдением отдельных антикоррупционных стандартов поведения.

Отдельный интерес представляет распределение ответов респондентов об основных причинах коррупционной преступности в избирательном процессе, а также о наиболее эффективных мерах ее предупреждения (рис. 5 и 6). На приведенных диаграммах видно, что в отношении некоторых вариантов ответа члены избирательных комиссий, имеющие высшее юридическое образование, высказались отличным от тренда образом.

Так, значительно меньше респондентов из числа юристов отнесли к основным причинам коррупционной преступности в избирательном процессе распространение коррупции в системе органов власти, а также отсутствие соответствующей политической воли. В свою очередь, больший процент откликов наблюдается на вариант ответа «недостатки в деятельности правоохранительных органов».

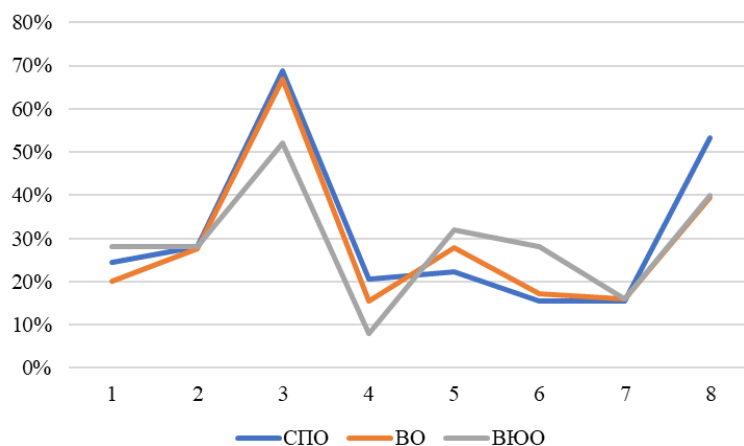


Рис. 5. Что, на Ваш взгляд, относится к основным причинам коррупционной преступности в избирательном процессе? (возможно несколько вариантов ответа):

1 – несовершенство избирательного законодательства; 2 – высокая социальная стратификация (расслоение) российского общества; 3 – распространение коррупции в системе органов власти; 4 – отсутствие соответствующей политической воли; 5 – лоббирование интересов субъектов финансово-экономической деятельности; 6 – недостатки в деятельности правоохранительных органов; 7 – недостаточный профессиональный уровень организаторов выборов; 8 – низкий уровень доверия граждан к результатам выборов

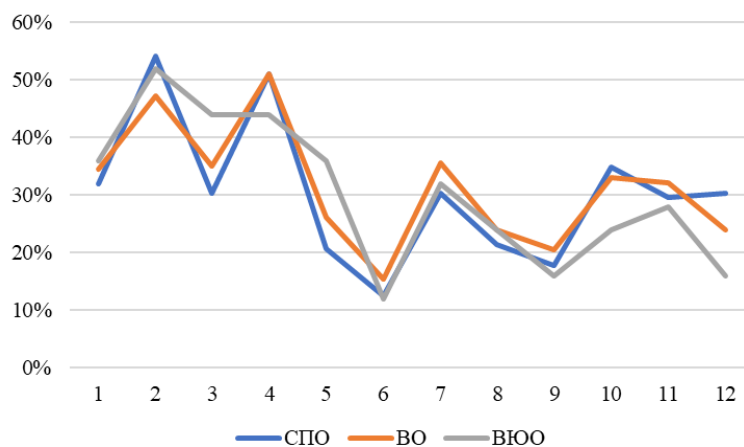


Рис. 6. Что, на Ваш взгляд, является наиболее эффективной мерой предупреждения коррупционной преступности в избирательном процессе? (возможно несколько вариантов ответа): 1 – совершенствование законодательства; 2 – повышение уровня жизни населения; 3 – повышение денежного вознаграждения членам избирательных комиссий; 4 – ужесточение ответственности за совершение коррупционных деяний; 5 – повышение открытости деятельности избирательных комиссий; 6 – развитие институтов общественного контроля за ходом голосования и подсчета голосов; 7 – автоматизация процедур голосования и подсчета голосов; 8 – антикоррупционное просвещение участников выборов; 9 – антикоррупционное образование членов избирательных комиссий; 10 – введение ответственности за «продажу» избирателями своих голосов; 11 – введение ответственности за «продажность» зарегистрированных кандидатов; 12 – ужесточение ответственности за «продажность» организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и их представителей

Оценивая эффективность мер по предупреждению коррупционной преступности в избирательном процессе, респонденты, имеющие высшее юридическое образование, поддержали повышение денежного вознаграждения членам избирательных комиссий, а также открытости их деятельности. В свою очередь, юристы обоснованно поставили под сомнение эффективность ужесточения ответственности за совершение коррупционных деяний и введение ответственности за «продажу» избирателями своих голосов.

Таким образом, наглядная поляризация ответов членов избирательных комиссий, принявших участие в проведенном нами опросе, позволяет констатировать более высокий уровень антикоррупционного правосознания у лиц, имеющих высшее юридическое образование. Данный вывод вполне ожидаем и в очередной раз подчеркивает необходимость модернизации кадрового обеспечения деятельности избирательных комиссий различного уровня в целях повышения эффективности антикоррупционной деятельности в сфере электоральных отношений.

В рамках существующей модели формирования состава избирательных комиссий представляется обоснованным включение в число требований к замещению руководящих должностей в комиссии (председателя, заместителя председателя и (или) секретаря) наличие у претендентов высшего юридического образования. Однако, принимая во внимание тот факт, что назначение на указанные должности отчасти происходит путем принятия коллегиального решения членами соответствующей избирательной комиссии, необходимо также предусмотреть минимальную обязательную квоту для лиц, имеющих высшее юридическое образование (например, не менее 30 %).

В сложившейся ситуации особую роль в кадровом обеспечении антикоррупционной деятельности в сфере электоральных отношений должно играть профессиональное юридическое сообщество, а именно выступать активным субъектом выдвижения граждан в состав избирательных комиссий различного уровня. На сегодняшний день такая возможность предусмотрена действующим избирательным законодательством. В соответствии с п. 1 ст. 22 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных, территориальных и участковых комиссий осуществляется на основе предложений политических партий и иных общественных объединений. Следовательно, участие в формировании состава избирательных комиссий зависит исключительно от воли профессиональных объединений юристов, имеющих статус общественной организации.

Подводя итог, необходимо отметить, что увеличение доли лиц, имеющих высшее юридическое образование, среди членов избирательных комиссий с правом решающего голоса является важной мерой повышения эффективности антикоррупционной деятельности в сфере электоральных отношений. Вместе с тем данная задача требует нетривиальных решений, основанных на реализации одного из основных принципов противодействия коррупции – сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами (п. 7 ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Учитывая роль юридического сообщества в противодействии коррупции, его активное инициативное участие в динамичном процессе формирования и обновления состава избирательных комиссий различного уровня может оказать положительное влияние на обеспечение антикоррупционной безопасности избирательной системы.



Взятокодатель: социально-демографическая характеристика

Е. Ю. Антонова

Доктор юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Дальневосточного юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации, Владивосток

Аннотация. В статье анализируются социально-демографические признаки субъекта дачи взятки. Анализ судебной статистики позволил выявить, что данное преступление чаще всего совершается лицами мужского пола в возрастной группе 30–49 лет, имеющими преимущественно высшее или среднее профессиональное образование, трудоспособными без постоянного источника дохода. Эти и другие факторы (мотив, цель совершения деяния, факт вымогательства взятки и др.) должны учитываться при выработке мер по противодействию коррупционному поведению.

Ключевые слова: коррупция, взятокодатель, личность преступника, профилактика, предупреждение, антикоррупционное мышление, нулевая терпимость, толерантность к коррупции

Основной акцент при изучении преступлений коррупционной направленности, как правило, делается на взятокополучателей. О взятокодателях же обычно говорится вскользь либо ничего не говорится. Вместе с тем субъектами коррупционных отношений, связанных со взяточничеством, являются две стороны – одна, которая передает должностному лицу предмет взятки, и другая, которая ее принимает.

Справедливым представляется мнение о том, что уровень коррупции в любом конкретном обществе в значительной степени зависит от решений, которые принимают граждане, сталкиваясь с коррупционными сценариями (или возможностями для коррупции). Очевидно, что решение гражданина отказаться от дачи взятки фактически кладет конец этому конкретному случаю коррупции¹. Поэтому роль каждого человека в борьбе или преодолении коррупции имеет большое значение и определяется как терпимость к ней.

В связи с этим для выработки эффективных мер правового воздействия на деяния коррупционной направленности, а также на их профилактику и предупреждение необходим комплексный подход. Важным является изучение личности не только взятокополучателей, но и тех

© Антонова Е. Ю., 2023

¹ See: Alvarez, J. P. (2015). Low-Level Corruption Tolerance: An «Action-Based» Approach for Peru and Latin America. In *Journal of Politics in Latin America*, 7 (2), 99–129.

лиц, которые пытаются решить свои вопросы путем материального вознаграждения должностных лиц (например, дача взятки за ускоренную выдачу тех или иных документов; чтобы избежать штрафных санкций за правонарушение; получить удостоверение, предоставляющее право управлять транспортным средством, без сдачи экзамена и др.).

Так, К. был задержан по подозрению в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.9 КоАП. Находясь в служебном автомобиле УМВД ... совместно с инспектором мобильного взвода отдельной роты ППСП УМВД России ... Ш., он в присутствии полицейского взвода № 1, имея умысел на дачу взятки в виде денег должностному лицу за недоставление его в отдел полиции и непривлечение к административной ответственности (заведомо незаконного бездействия), в устной форме предлагал инспектору деньги в сумме 70 000 руб. Реализуя свой умысел, К. положил деньги на место между стояночным тормозом и рычагом коробки переключения передач указанного автомобиля. Однако К. свой преступный умысел не смог довести до конца по независящим от него обстоятельствам, поскольку Ш. отказался принять взятку и сообщил об этом в правоохранительные органы. Содеянное К. было квалифицировано по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 291 УК¹.

Субъектом дачи взятки (ст. 291 УК) является физическое вменяемое лицо, достигшее 16 лет. Юридические лица не подлежат уголовной ответственности, они являются субъектами незаконного вознаграждения от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП). Это правонарушение, как справедливо отмечается в научной литературе, является «предпосылкой возникновения уголовно наказуемых коррупционных деяний»², более того, физические лица, действовавшие от имени и (или) в интересах юридического лица (в данном случае передававшие предмет взятки должностному лицу) являются субъектами дачи взятки (ст. 291 УК). Таким образом, одно и то же деяние квалифицируется одновременно и как административное правонарушение в отношении коллективного субъекта, и как преступление в отношении индивидуального субъекта, что порождает целый ряд проблем³.

Остановимся на социально-демографических особенностях личности индивидуальных субъектов дачи взятки. Выбор лиц, совершающих именно данное деяние, обусловлен тем, что ежегодно фиксируется его рост. Так, в 2018 г. было зарегистрировано 2 612 фактов дачи взятки (ст. 291 УК),

¹ См.: Архив Кировского районного суда г. Санкт-Петербурга. Приговор от 18 июня 2020 года. Дело № 1-325/2020 // Sud-Praktika.ru. – URL: <https://sud-praktika.ru/precedent/551895.html>.

² См.: Квалификация административных правонарушений, предусмотренных статьями 19.28 и 19.29 КоАП РФ: науч.-практич. пособие / А. Д. Ильяков и др.; Ген. Прокуратура рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2022. – С. 9.

³ См.: Антонова, Е. Ю. Корпоративная (коллективная) ответственность за коррупционные правонарушения / Е. Ю. Антонова // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. – 2015. – № 4–5. – С. 118–123.

в 2019 г. – 3 174 (прирост к аналогичному показателю предыдущего года (АППГ) 21,5 %), в 2020 г. – 3 649 (прирост – 14,9 %), в 2021 г. – 4 499 (прирост – 23,3 %), в 2022 г. – 4 716 (прирост к АППГ – 4,8 %, к 2018 г. – 80,6 %). Стабильно высокий уровень занимает данное преступление и в структуре взяточничества (ст. 290, 291, 291¹, 291² УК). В 2018 г. уровень дачи взятки в структуре перечисленных преступлений составил 20,9 %, в 2019 г. – 22,9 %, в 2020 г. – 25,1 %, в 2021 г. 24,9 %, в 2022 г. – 24,2 %.

Количество лиц, осуждаемых за дачу взятки, превышает количество тех, которые осуждаются за получение взятки (ст. 290 УК), и это несмотря на то, что на взяткодателей распространяется специальное правило освобождения от уголовной ответственности (примечание к ст. 291 УК). Так, по данным судебной статистики¹, в 2018 г. по ст. 290 УК было осуждено 1 068 лиц, а по ст. 291 УК – 1 383 лица, в 2019 г. – 1 247 (прирост к АППГ на 16,8 %) и 1 595 (+15,3 %), в 2020 г. – 981 (снижение к АППГ на 21,3 %) и 1 409 (–11,7 %), в 2021 г. – 1 119 (+14,1 %) и 1 936 (+37,4 %) лиц соответственно.

Переходя к социально-демографической характеристике индивидуальных субъектов, совершающих дачу взятки, отметим, что женщины значительно реже совершают это преступление. Так, в 2018 г. за дачу взятки было осуждено 220 женщин (15,9 % от общего числа осужденных по данной статье), в 2019 г. – 223 (13,9 %), в 2020 г. – 159 (11,3 %), в 2021 г. – 254 (13,1 %). Представленные данные свидетельствуют о незначительном росте абсолютных показателей осужденных женщин по ст. 291 УК, а их удельный вес, несмотря на незначительный спад, можно назвать стабильным. Среди женщин, совершающих данное преступление, встречаются и находящиеся в состоянии беременности (0,4–0,9 %), или имеющие ребенка в возрасте до трех лет (0,8–4,5 %). В 2018 г. было осуждено 48 женщин, достигших пенсионного возраста – 55 лет и старше (3,4 % от общего числа осужденных по данной норме и 21,8 % от числа осужденных женщин по данной норме), в 2019 г. – 35 (2% и 15,7 %), в 2020 г. – 35 (2,5 % и 22 %), в 2021 г. – 60 (3,1 % и 23,6 %). Лиц мужского пола, достигших к моменту вынесения судом приговора пенсионного возраста, осуждается несколько больше: в 2018 г. – 45 (3,3 % от общего числа осужденных по данной норме), в 2019 г. – 60 (3,8 %), в 2020 г. – 70 (4,9 %), 2021 г. – 85 (4,4 %).

¹ Здесь и далее: Отчет Судебного департамента при Верховном Суде РФ о составе осужденных, месте совершения преступления за 12 месяцев 2018 г., за 12 месяцев 2019 г., за 12 месяцев 2020 г., за 12 месяцев 2021 г. Форма № 11 // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. – URL: <http://www.cdep.ru/?id=79>.

Градация всех осужденных по ст. 291 УК по возрастному критерию показывает наибольшую криминогенную активность у лиц в возрасте от 30 до 49 лет (табл. 1).

Таблица 1

Возраст лиц, осужденных за преступление, предусмотренное ст. 291 УК
(данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ, 2018–2021 гг.)

Год	16–17 лет		18 лет – 24 года		25–29 лет		30–49 лет		50 лет и старше	
	Абсолютный прирост / снижение в сравнении с предыдущим годом		Абсолютный прирост / снижение в сравнении с предыдущим годом		Абсолютный прирост / снижение в сравнении с предыдущим годом		Абсолютный прирост / снижение в сравнении с предыдущим годом		Абсолютный прирост / снижение в сравнении с предыдущим годом	
2018	0	–	118	–	181	–	803	–	281	–
2019	1	+1	167	+49	199	+18	889	+86	339	+58
2020	2	+1	134	–33	190	–9	792	–97	291	–48
2021	2	0	217	+83	237	+47	1 073	+281	407	+116

Представленные в табл. 1 данные демонстрируют увеличение абсолютных показателей количества осужденных во всех обозначенных возрастных группах (за исключением возрастной группы 16–17 лет). Небольшое снижение абсолютных показателей во всех возрастных группах зафиксировано в 2020 г. (что, видимо, было обусловлено пандемией COVID-19). Наибольший рост осужденных за рассматриваемое преступление фиксируется в возрастных группах 30–49 лет и 50 лет и старше. В возрастной группе 30–49 лет удельный вес осужденных лиц в 2018 г. составлял 58,1 %, в 2019 г. – 55,7 %, в 2020 г. – 56,2 %, в 2021 г. – 55,4 %. В возрастной группе 50 лет и старше: в 2018 г. – 20,3 %, в 2019 г. – 21,3 %, в 2020 г. – 20,7 %, в 2021 г. – 21 %.

Третье место занимает возрастная группа 25–29 лет: удельный вес осужденных в 2018 г. составил 13,1 %, в 2019 г. – 12,5 %, в 2020 г. – 13,5 %, в 2021 г. – 12,3 %.

На четвертом месте – осужденные в возрастной группе 18 лет – 24 года: удельный вес – в 2018 г. – 8,5 %, в 2019 г. – 10,4 %, в 2020 г. – 9,5 %, в 2021 г. – 11,2 %.

Единичные факты осуждения по ст. 291 УК фиксируются в возрастной группе 16–17 лет: удельный вес в 2019 г. – 0,06 %, в 2020 г. – 0,14 %, в 2021 г. – 0,1 %.

Профилактическая работа в возрастных группах 16–17 лет и 18 лет 24 года, несмотря на наименьшее количество осужденных, на наш взгляд, должна быть более интенсивной. Это обусловлено необходимостью выработки антикоррупционного мышления и, как следствие, нулевой терпимости к деяниям коррупционной направленности. Молодежь в этом плане является наиболее восприимчивой к получению информации и выработке соответствующего мировоззрения. Отметим, что в 2018 г. среди осужденных за рассматриваемое преступление 19 (1,4 %) лиц являлись учащимися (студентами), в 2019 г. их было осуждено 14 (0,9 %), в 2020 г. – 10 (0,7 %), в 2021 г. – 13 (0,7 %).

При выработке антикоррупционных мероприятий необходимо обращать внимание и на образовательный уровень лиц, осуждаемых за дачу взятки (табл. 2).

Таблица 2

Образовательный уровень лиц, осужденных за преступление, предусмотренное ст. 291 УК (данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ, 2018–2021 гг.)

Год	Высшее образование	Среднее профессиональное образование	Среднее общее образование	Основное общее, начальное образование или нет образования
2018	399	327	535	122
2019	441	461	580	113
2020	359	442	489	119
2021	611	610	569	146

Из табл. 2 видно, что реже всего совершают данное преступления лица, имеющие основное общее, начальное образование или без образования (7,1–8,8 % от общего числа осужденных за дачу взятки). Удельный вес осужденных по ст. 291 УК, имеющих среднее общее образование, пошел на спад: в 2018 г. он составлял 38,7 %, в 2019 г. – 36,4 %, в 2020 г. – 34,7 %, в 2021 г. – 29,4 %, что нельзя сказать про группы осужденных с высшим и средним профессиональным образованием, в которых наблюдается тенденция к росту как абсолютных показателей (с некоторым снижением в 2020 г.), так и удельного веса таких лиц. Так, в 2018 г. удельный вес осужденных по данной норме лиц, имеющих среднее профессиональное образование, составил 23,6 %, а лиц с высшим образованием – 28,9 %,

в 2019 г. – 28,9 % и 27,6 %, в 2020 г. – 31,4 % и 25,5 %, в 2021 г. – 31,5 % и 31,6 % соответственно.

По роду занятий наибольшую группу лиц, осуждаемых за дачу взятки, составляют трудоспособные лица без постоянного источника дохода. В 2018 г. было осуждено 627 таких лиц, в 2019 г. – 673, в 2020 г. – 615, в 2021 г. – 753. Во вторую группу входят рабочие лица: в 2018 г. осуждено 278 таких лиц, в 2019 г. – 370, в 2020 г. – 299, в 2021 г. – 449. Работников сельского хозяйства в 2018 г. было осуждено 5, в 2019 г. – 8, в 2020 г. – 6, в 2021 г. – 5. Служащих коммерческих и иных организаций в 2018 г. было осуждено за данное преступление 149, а лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, – 159, в 2019 г. – 174 и 176, в 2020 г. – 132 и 154, в 2021 г. – 178 и 157 соответственно. Примечательно, что государственные и муниципальные служащие реже совершают преступление, предусмотренное ст. 291 УК: в 2018 г. осуждено 21 такое лицо, в 2019 г. – 25, в 2020 г. – 15, в 2021 г. – 17.

Наименьший процент среди осужденных за рассматриваемое преступление составляют лица юридических профессий. Так, в 2018 г. было осуждено 5 адвокатов/нотариусов/аудиторов, 0 судей/работников суда, 1 прокурор/следователь, 13 иных сотрудников правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, в 2019 г. – 5, 0, 1, 10; в 2020 г. – 3, 0, 0, 9; в 2021 г. – 4, 0, 1, 7 лиц соответственно. При этом представителей военнослужащих по призыву или по контракту чуть больше с наметившейся положительной динамикой: в 2018 г. – 10 лиц, в 2019 г. – 21, в 2020 г. – 39, в 2021 г. – 173.

Анализ личности осужденных за дачу взятки показывает, что данное общественно опасное деяние чаще всего совершается лицами мужского пола в возрастной группе 30–49 лет, имеющими преимущественно высшее или среднее профессиональное образование, трудоспособными без постоянного источника дохода.

При выработке мер по профилактике и предупреждению коррупционного поведения необходимо учитывать эти данные, а также тот факт, что взяткодатель не всегда является инициатором соответствующих действий. Нередко имеют место факты вымогательства взятки (в 2018 г. за вымогательство взятки было осуждено 72 должностных лица, в 2019 г. – 96, в 2020 г. – 52, в 2021 г. – 68). В этом плане интересен опыт зарубежных стран, демонстрирующий положительные результаты в противодействии коррупционной деятельности путем стимулирования антикоррупционного поведения и поощрения лиц, содействующих выявлению и раскрытию коррупционных правонарушений¹.

¹ См.: Антонова, Е. Ю. Стимулирование антикоррупционного поведения: опыт зарубежных стран / Е. Ю. Антонова // Антикоррупционная безопасность: выявление угроз и стратегия обеспечения: сборник

Кроме того, выделяют и взяткодателей, которые «преследуют долгосрочную цель поставить в зависимость от них должностное лицо для решения последующих задач». В данном случае можно говорить о сложившейся преступной личности¹.

Так, К. (учредитель ООО «Городская управляющая компания») с сентября 2015 г. по январь 2016 г., действуя умышленно, через посредников ежемесячно передавал должностным лицам (членам административной комиссии Первомайского района г. Ижевска) взятку в виде денег (общая сумма 240 000 руб.) за непринятие мер по выявлению административных правонарушений в отношении ООО, несоставление протоколов об административных правонарушениях, а также за способствование признанию выявленных другими членами административной комиссии административных правонарушений малозначительными, в целях освобождения ООО от административной ответственности и неназначения наказания в виде штрафа².

Кроме того, важным направлением в антикоррупционной профилактике является выработка так называемой нулевой терпимости к таким деяниям. В научных публикациях, посвященных толерантности к коррупции, описываются такие ее вариации, как (а) толерантность как гражданская поддержка коррумпированных чиновников/политиков и (б) толерантность как готовность граждан заниматься коррупцией. Примером первой группы является склонность граждан мириться с участием чиновника/политического деятеля в коррупционных сделках, а второй – готовность граждан предлагать и/или оправдывать взятки при признании такого поведения коррупционным³. Соответственно в первом случае, с одной стороны, лицо не совершает противоправного деяния, а, с другой стороны, оправдывает коррупционные действия других лиц. Во втором случае – лицо вступает в коррупционные отношения, его действия являются уголовно-противоправными и наказуемыми. Вместе с тем полагаем, что оба варианта поведения негативно сказываются на уровне коррупционной преступности, что должно учитываться при выработке профилактических и предупредительных мер.

В заключение еще раз подчеркнем, что только системный подход к разработке и внедрению в практику мер по противодействию коррупционных деяний, в том числе со стороны лиц, дающих взятку, позволит добиться положительного эффекта.

научных статей. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2020. – С. 24–29; Антонова, Е. Ю. Защита и поощрение осведомителей как мера противодействия правонарушениям коррупционной направленности / Е. Ю. Антонова // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 6. – С. 92–95.

¹ См.: Ваймер, Е. В. Тип личности взяткодателя, взяткополучателя и посредника при даче взятки / Е. В. Ваймер, А. В. Музалевская // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2015. – № 12. – С. 50–52.

² См.: Архив Первомайского районного суда г. Ижевска. Дело № 1-36/2017 // Sud-Praktika.ru. – URL: <https://sud-praktika.ru/precedent/546827.html>.

³ See: Alvarez J. P. Op. cit., 99–129.



Конфликт интересов в предикатных свойствах преступлений

В. В. Астанин

Доктор юридических наук, профессор,
советник директора Университета Банка России, Москва

Аннотация. В статье приводится анализ криминообразующих свойств конфликта интересов, проявления которого находят выражение как в началах, так и в последствиях должностных и экономических правонарушений, субъектами которых могут становиться работники публично-правовых организаций. Риски образования конфликта интересов рассматриваются в контексте разных бизнес-процессов и организационных аспектов их деятельности: в сфере закупок; при кадровом администрировании трудовых правоотношений; в ходе проведения служебных расследований; при взаимодействии с внешними контрагентами; при нарушении коммерческой тайны и несоблюдении режима ограниченного оборота служебной информации; игнорировании финансово-учетной дисциплины. Квалифицирующие признаки предикатных свойств уголовно-наказуемых деяний, в генезисе которых участвуют проявления конфликта интересов, рассматриваются в контексте положений тематических постановлений Пленума Верховного суда Российской Федерации.

Ключевые слова: конфликт интересов, личная заинтересованность, судебная практика, уголовно-правовые риски, должностные и экономические преступления

Уникальное свойство ситуаций, образующих конфликт интересов, состоит в возможности одновременно обретать и культивировать неблагоприятные правовые последствия, порождая квалифицирующие признаки различных правонарушений. Во многих случаях допущенного конфликта интересов без труда можно обнаружить дисциплинарные проступки, нередко гражданско-правовые деликты, но при внимательном анализе обстоятельств, приведших к нему, практически всегда можно найти признаки уголовно-наказуемых деяний. В этой связи задачи реагирования на конфликт интересов подчинены целям предупреждения преступлений, как предшествующих его проявлениям, так и образующих их. Как правило, такие проявления не идентифицируются в уголовно-правовых рисках. Первоначально проявления конфликта интересов камуфлируются за дисциплинарными проступками или административными правонарушениями, но при обнаружении обстоятельств предоставления/получения незакон-

ных выгод, доходов или преимуществ, превращаются в преступления. Для того чтобы исключить гипотетичность представленных суждений, предлагается иллюстрировать описываемые процессы трансформации конфликта интересов, основываясь на судебной практике. Такие возможности раскрываются в актах судебного толкования норм уголовного законодательства, издаваемых для целей более точной квалификации коррупционных и иных правонарушений. В данном случае они представлены в постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (далее – Постановление)¹.

Итак, носителем конфликта интереса является должностное лицо, испытывающее личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Схожее толкование должностного статуса и его использования отражено в Постановлении, в котором указывается, что под входящими в служебные полномочия действиями (бездействием) должностного лица следует понимать такие, которые оно имеет право и (или) обязано совершить в пределах служебной компетенции в пользу взяткодателя. Они могут получить выражение в сокращении установленных законом сроков рассмотрения обращения, ускорении принятия соответствующего решения, выборе в пределах своей компетенции или установленного законом усмотрения наиболее благоприятного решения (п. 3). В Постановлении также отражен генезис коррупционных преступлений, ровно так же, как это происходит при конфликте интересов, когда получателем выгод являются аффилированные с должностным лицом субъекты. Такой генезис выражен в «способствовании должностным лицом в силу своего должностного положения, совершению действий (бездействия) в пользу взяткодателя» (п. 4).

Таким образом, если описанные в Постановлении действия представить исходящими от должностного лица – носителя личной заинтересованности, сложности в определении признаков как минимум трех элементов состава коррупционного преступления (субъект, субъективная сторона, объективная сторона) не возникнут. Для превращения конфликта интересов в окончательное преступление достаточно выявить объект посягательства – общественные отношения, охраняемые уголовным законом, уточнить субъективную сторону, а также дожидаться наступления общественно

¹ В редакции коррелирующего с ним Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24.12.2019 «О внесении изменений в постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 “О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях” и от 16 октября 2009 г. № 19 “О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий”».

опасных последствий (что обеспечит полноту объективной стороны деяния).

Сравнительный анализ судебного толкования признаков коррупционного преступления и нормативного определения конфликта интересов убедительно иллюстрирует тонкую грань, разделяющую их при дисциплинарной или уголовно-правовой оценке фактов и сопровождающих их обстоятельств.

Путь трансформации допущенного конфликта интересов в преступление, связан с упущенными сроками его урегулирования, которые и обуславливают время образования его общественно опасных последствий. Представим это в ситуации, при которой законное распределение благ (квоты, кредиты, авансы) осуществлялось должностным лицом в пользу компании, с которой он изначально не был аффилирован, но впоследствии, например приобретя ее акций, оказался связан имущественными отношениями. При игнорировании соблюдения норм о предотвращении конфликта интересов (непринятие мер по самоотводу при взаимодействии или передача в доверительное управление акций), можно фиксировать образованный конфликт интересов и дисциплинарный проступок. При отсутствии мер реагирования и ответственности, конфликт интересов воплотится в должностное или экономическое преступление либо образует их симбиоз. Это может быть совершение работником действий в пользу аффилированной компании с нарушением регламентов, принципов конкуренции или искажением документации, что будет квалифицировано в обстоятельствах причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций (прежде всего той, в которой он работает) либо охраняемым законом интересам общества или государства. Установление таких обстоятельств послужит основанием для возбуждения уголовного дела по преступлению, предусмотренному ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями».

Обратившись снова к положениям Постановления можно найти пример продуцирования коррупционного преступления допущенным конфликтом интересов, который связан с реализацией должностных полномочий в условиях личной заинтересованности, вызванной nepотизмом¹. Исходным условием для квалификации коррупционного преступления, как отмечается в Постановлении, является получение взятки за общее покровительство или попустительство по службе. В частности, общее покровительство по службе может проявляться в необоснованном назначении подчиненного, в том числе в нарушение установленного порядка, на более высокую

¹ Nepотизм (от лат. *peros*, род. п. *perotis* «внук; племянник»), заключается в предоставлении привилегий (преимуществ), в том числе выраженных в предоставлении доходов, родственникам или друзьям независимо от их профессиональных качеств (например, при найме на работу, оценке труда или служебных заслуг), и находит выражение в служебном покровительстве или попустительстве по службе.

должность, во включении его в списки лиц, представляемых к поощрительным выплатам. К попустительству по службе относится согласие должностного лица не применять входящие в его полномочия меры ответственности в случае выявления совершенного нарушения (п. 5 Постановления).

Представим, что в обоих случаях получателем преимуществ (выгод, доходов) является работник, имеющий родственные (свойственные) или близкие отношения с лицом, оказывающим покровительство или попустительство. Нередко такие же обстоятельства попустительства и покровительства демонстрируют и случаи аффилированных отношений, основанных на имущественных и корпоративных связях. Исключив условие предоставления/получения взятки, в таком сценарии легко обнаружить допущенный конфликт интересов (с обстоятельствами которого предстоит разобраться), повлекший дисциплинарный проступок – покровительство по службе. Его свидетельством, например, будут выступать действия аффилированного руководителя, связанные с назначением своего визави на должность в нарушение установленного порядка (без проведения конкурса, без подтверждения квалификации, без наличия опыта). Такой же механизм образования дисциплинарного проступка будет демонстрировать попустительство по службе, за которым кроется допущенный конфликт интересов, связанный с установлением режима благоприятствования со стороны руководителя (контролера, ревизора) в отношении лиц, состоящих с ним в родственных, близких, имущественных или корпоративных связях. Дисциплинарный проступок может выразиться в непринятии мер реагирования за нарушения трудовой дисциплины или служебной деятельности, упущения при выполнении должностных обязанностей или причинение материального ущерба, виновной стороной которых являются аффилированные с ним субъекты.

Проявленные в ходе служебной деятельности попустительство или покровительство являются дисциплинарным деянием. При установлении обстоятельств допущенного конфликта интересов их квалификация изменяется на коррупционный дисциплинарный проступок. При выявлении же признаков нарушения общественных отношений, охраняемых уголовным законом, попустительство или покровительство, в том числе основанное на допущенном конфликте интересов, отражает механизм конкретных преступлений. Их палитра разнообразна – от экономических до должностных. Чаще всего это деяния, предусмотренные: ст. 160 УК РФ «Присвоение и растрата», ст. 165 УК РФ «Причинение имущественного ущерба путём обмана или злоупотребления доверием», 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями», ст. 201.1 «Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа»,

ст. 201.2 «Нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа», ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий». Совершение указанных и любых иных преступлений в условиях допущенного конфликта интересов, при котором можно выделить субъектов коллизии, представленных работником организации и представителем сторонней компании, облегчает установление их роли исполнителей и соучастников в криминальном деянии.

Если отмеченные преступления совершены в условиях допущенного конфликта интересов, который связан с получением доходов, преимуществ или выгод, это позволяет их дополнительно квалифицировать по совокупности с уголовно-наказуемыми деяниями коррупционного характера. Это не только традиционные преступления взяточничества (ст. 290, 291, 291.2 УК РФ), но и ряд иных, предусмотренных УК РФ: ст. 204 «Коммерческий подкуп», ст. 204.1 «Посредничество в коммерческом подкупе», ст. 204.2 «Мелкий коммерческий подкуп», субъектами которых могут выступать работники публично-правовых организаций.

Продуцированные конфликтом интересов могут оказаться и преступления, не ассоциированные с коррупцией, но связанные с преступной реализацией служебных полномочий, вызванной личной заинтересованностью. Например, в IT-сфере она может сопрягаться с совершением деяния, предусмотренного ст. 272 УК РФ «Неправомерный доступ к компьютерной информации», которое охватывает не санкционированное проникновение к ней, в том числе с возможностью ознакомления, позволяющее распоряжаться этой информацией и создающее опасность для интересов ее собственника или иного законного пользователя. Данное преступление может выразиться в проникновении работника к сведениям, связанным с коммерческой деятельностью организации, доступ к которым ограничен в соответствии с гражданским законодательством и Федеральным законом от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне», с целью использования этих сведений в личных или сторонних интересах. К сведениям, которые могут составлять коммерческую тайну, может относиться информация производственного, технического, экономического, организационного и иного характера, которая имеет действительную (потенциальную) коммерческую ценность. Таковыми, в частности, могут являться сведения об условиях заключенных контрактов, перспективные планы развития организации и стандарты по ее бизнес-процессам, информация о результатах деловых переговоров, конструкторская документация на изготавливаемые изделия. Подобные сведения вызывают вожделенный интерес со стороны контрагентов или субъектов промышленного шпионажа, а в его удовле-

творении задействованы механизмы, которые позволяют максимально отводить подозрения от заказчиков востребованной информации. Такой механизм часто воплощается не в грубой форме подкупа, а через ситуации образованного конфликта интересов, стороной которого, при неустановлении преступления, формально является работник, в действиях которого квалифицируется лишь личная заинтересованность вне уголовно-правовой оценки. В связи с этим крайне важно все случаи допущенного конфликта интересов соотносить с рисками проявления признаков предикатных преступлений, в каком бы содержании обстоятельств уголовных посягательств на общественные отношения, они не выражались.

Вместе с тем личная заинтересованность может выступать в качестве побудительной силы к целому ряду иных преступлений. Примечательно, что элемент личной заинтересованности встречается как обязательный признак субъективной стороны деяния в диспозиции ряда уголовно-правовых норм. Например, в ст. 145.1 УК РФ «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат» отмечается, что данное преступление совершается из корыстной или иной личной заинтересованности. Последняя не всегда обусловлена непосредственной материальной составляющей. Мотивы могут иными: стремление руководителя показать финансовую состоятельность организации за счет имеющихся средств на ее счетах, получение прибыли от временного вложения указанных средств в целях капитализации финансовых активов организации.

Элемент личной заинтересованности, отражающий субъективную сторону деяния, содержится также в диспозиции нормы ст. 292 УК РФ «Служебный подлог». В данном преступлении нередко содержатся цели субъекта получить коррупционный доход. Предметом преступления является официальный документ, предоставляющий определенные права, возлагающий обязанности или освобождающий от них либо удостоверяющий юридически значимые факты или события. Объективная сторона преступления может быть выполнена внесением в документ заведомо ложных сведений или исправлений, искажающих его действительное содержание, что может выступать основанием к получению доходов (преимуществ, выгод), вызванных конфликтом интересов.

Кроме того, личная заинтересованность субъектов рассматриваемых преступлений по ст. 145.1, 292 УК РФ может проявиться в опосредованном получении доходов, выразиться в выгодах и преимуществах, связанных с тем, что они продолжают занимать должность, получать заработную плату (премии), привилегии от замещаемого должностного статуса (непрерывный трудовой стаж, льготное исчисление выхода на пенсию, персональные условия осуществления трудовых функций). Таким образом, личная заинтересованность, связанная с невыплатой заработной платы

или со служебным подлогом, будучи более емким понятием, чем корыстная, автоматически квалифицируется как криминальное деяние даже при обнаружении признаков допущенного конфликта интересов. При этом характерные для конфликта интересов двусторонние отношения субъектов (предоставляющих и получающих доходы, выгоды, преимущества) не нуждаются в установлении. Носителем личной заинтересованности, проявления которой причинили вред организации, является ее работник, но уже в статусе преступника.

Для обоснования криминального содержания признаков личной заинтересованности, не связанной с получением доходов, но получающей выражение в приобретении выгод и преимуществ коррупционного характера, уместно привести в качестве аргумента п. 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». В нем дается разъяснение, что иная личная заинтересованность – это стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность.

Представленные суждения о конфликте интересов в предикатных свойствах призваны отметить не только важность понимания коррелирующей и взаимнообратной связи между дисциплинарными и преступными деяниями, но и продемонстрировать феномен скоротечного и скрытого характера преобразования действий (бездействия), вызванных личной заинтересованностью, в криминальные формы поведения.

Сложные вопросы дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки в трудовых правоотношениях



С. П. Басалаева

Кандидат юридических наук, доцент кафедры
трудового и экологического права
Сибирского федерального университета,
старший научный сотрудник Центра противодействия коррупции
и правовых экспертиз Сибирского федерального университета,
Красноярск

Аннотация. В настоящей статье дается обзор правовых проблем привлечения к дисциплинарной ответственности при противодействии коррупции в трудовых отношениях. Это проблемы определения субъекта ответственности, установления антикоррупционных стандартов на уровне локального регулирования, содержания мер по регулированию и предотвращению конфликта интересов, сроков привлечения к дисциплинарной ответственности. Поднимаются вопросы несоответствия антикоррупционных и трудовправовых конструкций, неоправданной дифференциации правового регулирования дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки в служебных и трудовых правоотношениях.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционные стандарты поведения, конфликт интересов, дисциплинарный проступок, дисциплинарная ответственность

Несмотря на то, что Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» распространяет свое действие за пределы государственной службы уже в течение многих лет, вопросы дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в трудовых отношениях по-прежнему остаются недостаточно проработанными. Цель настоящей статьи – дать обзор такой проблематики.

В первую очередь, это проблема определения субъекта дисциплинарной ответственности. Трудовой кодекс РФ устанавливает требования об антикоррупционном поведении только в отношении некоторых категорий, а именно работников государственных корпораций, публично-правовых компаний и государственных компаний (с. 349.1 ТК РФ), Фонда пенсионного и социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также иных организаций, созданных РФ на основании федеральных законов, организаций, создаваемых

для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (ст. 349.2 ТК РФ).

В указанных организациях это определенные категории работников, должности которых устанавливаются соответствующими приказами министерств и ведомств. Это так называемые «должности по перечням». Проблема здесь в том, что перечни, во-первых, разные. Так, Приказом Министерства просвещения РФ от 12.08.2021 № 553 установлены следующие должности: руководитель; первый заместитель руководителя; заместитель руководителя; главный бухгалтер; руководитель филиала; заместитель руководителя филиала, главный бухгалтер филиала. Как видим, это высший административно-управленческий персонал организации. Подобный подход наблюдается и в других ведомствах. Однако и в рамках этого подхода есть различия. Допустим, в Приказе Минобрнауки РФ от 17.01.2022 № 31 указаны еще и должности заместителя главного бухгалтера. То есть в вузах заместитель главного бухгалтера относится к указанным субъектам, а в школах – нет. В других ведомствах принят иной подход, перечень должностей там более широкий, включающий должности не только высшего менеджмента, но и специалистов и руководителей разных уровней. Например, в соответствии с Приказом Минспорта РФ от 14.05.2020 № 368, это должности: начальник административно-хозяйственного отдела; начальник отдела физкультурно-массовых мероприятий; старший специалист по закупкам; заведующий хозяйством и др. В Приказе Федерального агентства по рыболовству РФ от 13.12.2021 № 797 это такие должности, как главный инженер, главный рыбовод, ученый секретарь и др. Можно и дальше приводить подобные примеры.

Во-вторых, перечни должностей постоянно изменяются. В-третьих, не всегда должности в перечнях определены достаточно четко. Одним из таких примеров таких является перечень должностей для организаций, находящихся в ведении Министерства высшего образования и науки РФ. В редакции Приказа № 31 от 01.06.2022 появилась категория «должности, исполнение должностных (служебных, трудовых) обязанностей по которым предусматривает участие в осуществлении закупок товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц, а также закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Соответственно, это уже не конкретная должность, а целая категория должностей, причем широкая и оценочная по своему содержанию. Как определить, кто относится к этим должностям? Любая ли это деятельность по обеспечению закупок, в том числе и техническое сопровождение закупочной деятельности? Относятся ли к этой категории должности работников, которые не принимают никаких юридически значимых решений?

Конечно, многое зависит от формулировок самих должностных инструкций. Поскольку же должностная инструкция находится в сфере нормативной власти работодателя, то подход к таким должностям может быть различным в разных организациях.

Кроме того, возникает иная проблема субъектов дисциплинарной ответственности. Можно ли распространить антикоррупционные стандарты поведения в локальных нормативных актах на другие категории работников, кроме тех, которые установил законодатель? Ибо работодатель обладает свободой локального нормотворчества, кроме того, он обязан принимать меры по предотвращению коррупции в соответствии со ст. 13.3 Закона о противодействии коррупции.

Ответ на этот вопрос не столь однозначен. На первый взгляд, такой возможности у работодателя нет. Общий подход трудового права таков: на локальном уровне можно предусматривать только такие меры, которые не ухудшают положение работников по сравнению с действующим законодательством (ст. 8 ТК РФ). Соответственно, можно сказать, что если законодатель не установил для работников антикоррупционные обязанности, то любое установление дополнительной обязанности на локальном уровне будет ухудшать его положение по сравнению с действующим законодательством. Кроме того, можно сказать, что возложение дополнительных антикоррупционных обязанностей влечет ограничение конституционных права человека, которое может быть осуществлено только федеральным законом.

Однако, по нашему мнению, такая возможность у работодателя – в определенной мере – все же имеется. Критерием для установления таких обязанностей на локальном уровне должно быть качество выполнения трудовой функции, ибо работодатель вправе регулировать трудовую функцию, характер и порядок выполнения работы таким образом, как он считает нужным, чтобы работник работал надлежащим образом. Таким образом, если антикоррупционные требования связаны с надлежащим исполнением работниками трудовых обязанностей, то они могут быть установлены для работников на локальном уровне. И наоборот, если они не связаны с трудовыми обязанностями, то установлены быть не могут. Например, такие коррупционные обязанности, как предоставление сведений о доходах или сообщение о фактах склонения к коррупционному поведению, не влияют на исполнение работником трудовой функции. Следовательно, работодатель не вправе устанавливать их на локальном уровне. Это прерогатива законодателя. Требование же работодателя принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, исключать влияние личного интереса на профессиональную деятельность вполне правомерно. Иллюстрацией такого подхода может

быть и вопрос о запрете работы родственников в подчинении или подконтрольности. Конечно, такой самостоятельный запрет работодатель установить не может. Однако можно урегулировать этот вопрос на локальном уровне как частный случай конфликта интересов. Например, обязанность сообщать работодателю о факте совместной работы родственников может быть установлена как мера по предотвращению конфликта интересов. Более подробно данный подход освещен в статье «О праве образовательной организации на установление антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей для работников»¹. Это одно из возможных решений. Но, конечно, вопрос все еще остается сложным.

Далее, возникает проблема, связанная с мерами по предотвращению конфликта и урегулированию конфликта интересов. Законодательство о противодействии коррупции не вполне укладывается в трудовые институты. В частности, Закон о противодействии коррупции основной мерой называет изменение должностного или служебного положения работников. Но с точки зрения трудового права изменить такое положение возможно в результате перевода на другую работу. Перевод же возможен только с письменного согласия работника (ст. 72.1 ТК РФ). Соответственно, возникает вопрос, как работодателю осуществить эту меру, если работник не согласен. Отказ его от перевода на другую работу в этом случае будет ли означать непринятие меры по предотвращению конфликта интересов? И можно ли его уволить в этом случае (или наложить иное дисциплинарное взыскание)? С точки зрения законодательства о противодействии коррупции – да, с точки зрения трудового права – нет, нужно предлагать другие меры.

Другой мерой предотвращения и урегулирования конфликта интересов является отстранение от работы. К этой мере тоже есть вопросы с позиции трудового права. Так, в ст. 76 ТК РФ перечислен конкретный перечень оснований отстранения от работы, и предотвращения конфликта интересов там нет. Однако имеется отсылочная норма, что отстранение возможно в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. Таким образом, можно сказать, что этот случай предусмотрен Законом о противодействии коррупции и, соответственно, является законным основанием отстранения от работы. Но этим вопрос не исчерпывается. Как быть с заработной платой на период отстранения? Для ее сохранения на этот период необходимо прямое указание в ТК РФ или иных федеральных законах (ч. 3 ст. 76 ТК РФ). Но в ТК РФ такой нормы не установлено. Ничего не указано

¹ См.: Басалаева, С. П. О праве образовательной организации на установление антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей для работников / С. П. Басалаева // Антикоррупционная безопасность: выявление угроз и стратегия обеспечения : сборник научных статей. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2020. – С. 36–45.

на сей счет и в Законе о противодействии коррупции. Следовательно, если работодатель применяет эту меру, то он не обязан сохранять за работником заработную плату. Это представляется несправедливым, поскольку получается, что работник несет негативные последствия за свое невиновное поведение, ибо он уведомил работодателя о ситуации конфликта интересов, то есть действовал правомерно. С одной стороны, это несправедливо, а с другой стороны, еще и дискриминирует работников в трудовых правоотношениях по сравнению с государственными служащими, для которых Законом «О государственной гражданской службе РФ» от 27.07.2004 № 79-ФЗ предусмотрено в данном случае сохранение заработной платы на период отстранения от работы (ч. 4 ст. 32).

Еще хотелось бы обратить внимание на вопрос о субъекте принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов: согласно п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ это сторона конфликта интересов, то есть работник. Однако в трудовых отношениях меры, влекущие трудовые последствия, могут быть приняты только руководителем организации или уполномоченным им лицом, ибо он является представителем работодателя и реализует работодательскую правосубъектность во всех трудовых правоотношениях. То есть работник может предлагать какие-то меры, но их может не принять его руководитель. Здесь возникает следующий вопрос. Если работник действовал добросовестно, а меры не были приняты по вине руководителя, то может ли он быть привлечен к дисциплинарной ответственности? В ТК РФ (п. 7.1 ч. 1 ст. 81) руководитель не указан в качестве субъекта, подлежащего увольнению в этом случае. Такое регулирование отличается от подхода Закона о государственной гражданской службе. Представитель нанимателя, в соответствии с ч. 2 ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе, также подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий. Здесь мы вновь отмечаем неоправданную дифференциацию в правовом регулировании дисциплинарной ответственности в служебных и трудовых правоотношениях.

Итак, руководитель в трудовых правоотношениях не может быть уволен за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Однако полагаем, что его можно привлечь к иной дисциплинарной ответственности. Вынести замечание или выговор, потому что Закон о противодействии коррупции в ст. 11 устанавливает общую обязанность представителя работодателя принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Поэтому непринятием мер руководитель не исполняет эту законодательно установленную обязанность, и значит, на него может быть возложено

дисциплинарная ответственность в виде замечания или выговора. Но уволить нельзя. В отличие от служебных правоотношений.

Остановимся еще на вопросе о сроках привлечения к дисциплинарной ответственности. По общему правилу он составляет 6 месяцев с момента совершения проступка (ч. 4 ст. 193 ТК РФ). При совершении же коррупционных дисциплинарных проступков он составляет три года с момента совершения. Но проблема в том, что ч. 4 ст. 193 ТК РФ устанавливает такой удлинённый срок только за нарушение антикоррупционных стандартов, установленных на законодательном уровне. Можно ли сказать, что этот же срок можно применить и при установлении антикоррупционных обязанностей на локальном уровне? С одной стороны, можно, ведь сами антикоррупционные стандарты установлены законодательно. Например, обязанность принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов законодательно установлена, однако законодатель установил ее только для определенных субъектов. Поэтому, с другой стороны, применять здесь трехгодичный срок – зона риска для работодателя, так как в трудовых спорах всегда применяется доктрина слабой стороны, каковой является работник, и все сомнения в понимании смысла нормы толкуются в его пользу.

В завершение отметим, что это далеко не полный перечень проблемных вопросов антикоррупционной политики организации и дисциплинарной ответственности работника за коррупционные проступки. В доктрине трудового права этим вопросам, к сожалению, уделяется чрезвычайно мало внимания. Помимо трудовых проблем правового регулирования антикоррупционной деятельности, возникает вопрос о необходимости унификации подходов к противодействию коррупции в разных правоотношениях. Только в этой небольшой статье мы дважды проиллюстрировали разность правового регулирования трудовых и служебных правоотношений в этом вопросе, причем различия никак не обусловлены особенностями характера отношений. Можно с уверенностью констатировать наличие доктринального и регуляторного запроса на создание единой концепции дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.



Закупочная документация как объект антикоррупционной экспертизы в сфере публичных закупок

М. А. Волкова

Старший преподаватель кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, директор Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В работе рассматривается характеристика объекта антикоррупционной экспертизы в сфере публичных закупок. Автором выделены три вида объектов антикоррупционной экспертизы в рассматриваемой сфере и охарактеризован один из наименее исследованных объектов – закупочная документация. Проведенное исследование позволило сформулировать предложения по расширению объекта антикоррупционной экспертизы в сфере публичных закупок, а также по разработке новых способов исключения коррупциогенных факторов из закупочной документации.

Ключевые слова: коррупция, коррупционная преступность, противодействие коррупции, антикоррупционная профилактика, антикоррупционная экспертиза, объект антикоррупционной экспертизы, коррупциогенные факторы, закупочная документация, публичные закупки

Современное антикоррупционное законодательство основывается на принципе приоритетного применения мер предупреждения коррупции (п. 6 ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции»). Предупреждение коррупции (в широком смысле) представляет собой «самостоятельное направление противодействия коррупции по выявлению и последующему устранению причин коррупции, осуществляемого всеми субъектами противодействия коррупции»¹. Меры предупреждения коррупции широко используются в национальном законодательстве как для построения общей системы противодействия коррупции, так и в целях антикоррупционного регулирования отдельных сфер общественных отношений (например, государственной и муниципальной службы, образования, здравоохранения, избирательного процесса и др.). Массив нормативного регулирования противодействия коррупции в сфере публичных закупок в законодательстве Российской Федерации уже сложился². В Федеральном

© Волкова М. А., 2023

¹ Дамм, И. А. Противодействие коррупции: вопросы понятийно-категориального аппарата / И. А. Дамм // Вопросы безопасности. – 2018. – № 3. – С. 22–33.

² См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также в Федеральном законе «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» указано, что одной из целей их регулирования является предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Ш. М. Шурпаев справедливо отмечает, что сфера публичных закупок характеризуется повышенными коррупционными рисками, понятие которых тесно связано с терминами «коррупциогенность» и «коррупциогенный фактор»¹. Такая характеристика публичных закупок предопределяет необходимость использования мер, направленных на устранение факторов, детерминирующих коррупциогенность правоотношений в указанной сфере. Такие факторы могут носить социально-экономический, политический, правовой, организационно-управленческий, социально-психологический и иной характер².

Важное место в системе предупреждения коррупции и коррупционной преступности в сфере публичных закупок занимает *антикоррупционная экспертиза*. Данная мера «направлена на исправление дефектов правового регулирования, способствующих возникновению и развитию коррупционных отношений в процессе правоприменения»³. К таким дефектам в публичных закупках относят правовые положения, характеризующиеся дефектом формы или содержания и допускающие и (или) стимулирующие в силу указанной дефектности коррупционное поведение должностных лиц⁴.

Такое понимание антикоррупционной экспертизы в сфере публичных закупок на сегодняшний день носит теоретический характер и основано на анализе научных работ. Так, изучение сложившихся научных подходов позволило выделить три вида объектов антикоррупционной экспертизы в сфере публичных закупок:

- 1) нормативные правовые акты и их проекты, регулирующие правоотношения в сфере публичных закупок;
- 2) локальные нормативные акты организаций, регулирующих публичные закупки (положения о закупках и др.);
- 3) закупочная документация.

¹ Шурпаев, Ш. М. Факторы повышения коррупциогенности сферы публичных закупок в условиях усиления санкционной политики / Ш. М. Шурпаев // Актуальные вопросы противодействия коррупции в публичном и частном секторах : материалы конференции. – СПб.: Санкт-Петербургский институт (филиал) РПА Минюста России, 2022. – С. 116.

² См.: Волкова, М. А. Детерминанты коррупционной преступности в сфере государственных (муниципальных) закупок / М. А. Волкова // Право и политика. – 2020. – № 9. – С. 189–205.

³ Акунченко, Е. А. Ретроспектива и перспектива понимания объекта и предмета антикоррупционной экспертизы / Е. А. Акунченко // Lex Russica. – 2022. – Т. 75, № 10. – С. 42.

⁴ См.: Землин, А. И. Коррупционные риски при осуществлении государственных закупок / А. И. Землин // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – № 3. – С. 96.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» в перечень мер профилактики коррупции включена «антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов» (ст. 6). Подробная правовая регламентация данной меры содержится в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также в Постановлении Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

При этом необходимо обратить внимание на различие подходов к определению объекта антикоррупционной экспертизы в названных актах. Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» объектом экспертизы являются правовые акты и их проекты. В то время как специальное законодательство об антикоррупционной экспертизе называет объектом только нормативные правовые акты и их проекты. Представляется, что существует коллизия указанных норм поскольку объем понятий «правовой акт» и «нормативный правовой акт» не идентичен, что служит основанием для научных и практических дискуссий, направленных на конкретизацию объекта экспертирования. Перспективным направлением таких исследований является рассмотрение в качестве объекта антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов организаций¹.

При этом представляется, что ресурс антикоррупционной экспертизы может быть эффективен не только при исследовании правовых норм (нормативных правовых актов и локальных нормативных актов). Коррупциогенные факторы часто содержатся и в иных юридических документах (договорах (контрактах), проектной документации и др.). Такие факторы также могут нарушать или ограничивать права граждан и юридических лиц, способствовать реализации коррупционных деяний.

¹ См.: Астанин, В. В. Корпоративный антикоррупционный комплаенс: проблемы и ресурсы практического обеспечения / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2017. – № 10. – С. 5–8; Дамм, И. А. Об антикоррупционной экспертизе локальных нормативных актов образовательных организаций / И. А. Дамм // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей. – Томск: Национальный исследовательский Томский государственный университет, 2021. – С. 112–113; Кострыкина, В. В. Локальный (корпоративный) нормативный акт коммерческой организации как предмет антикоррупционной экспертизы / В. В. Кострыкина // Организация противодействия коррупции на региональном уровне: опыт, состояние, перспективы : сборник материалов. – Нижний Новгород: Нижегородский государственный лингвистический университет им. Н. А. Добролюбова, 2021. – С. 185–191; Толстикова, И. Н. Об обязательности проведения антикоррупционной экспертизы проектов локальных нормативных правовых актов организации / И. Н. Толстикова // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 3. – С. 43–51 и др.

Предметом научного обсуждения в отношении регулирования публичных закупок сегодня является идея проведения *антикоррупционной экспертизы закупочной документации*¹. Под закупочной документацией понимается «комплект документов, содержащий всю необходимую и достаточную информацию о предмете закупки, об условиях ее проведения и рассматриваемый как неотъемлемое приложение к документу, объявляющему о начале закупочных процедур»². В состав закупочной документации входят: проект договора (контракта), извещение о проведении закупки, описание объекта закупки, обоснование начальной максимальной цены контракта и др.

Изучение судебной практики по привлечению к ответственности за совершение коррупционных преступлений в сфере публичных закупок позволило сделать вывод, что во многих случаях подготовка к совершению таких преступлений начинается с внесения в закупочную документацию сведений, создающих необходимые условия для реализации преступного умысла. Например, в соответствии с информацией, содержащейся в приговоре Ленинского районного суда г. Оренбурга³, главный врач областной больницы обеспечивал включение в документацию об электронных аукционах, размещаемую в единой информационной системе, технических заданий на закупку товаров, составленных «своим» поставщиком, в которые последним сознательно включались товары с такими техническими характеристиками, которые не могли поставить иные организации, несмотря на фактическую возможность их замены на эквивалентные товары. Таким образом главный врач оказывал содействие одному из постоянных поставщиков в заключении контрактов с больницей, за что получал взятки.

Исследователи выделяют ряд коррупциогенных факторов в закупочной документации, представляющих собой сведения, которые могут свидетельствовать о подготовке к коррупционному преступлению или попытке сокрытия следов такого преступления. Так, В. М. Корякин выделил пять основных коррупциогенных факторов в закупочной документации⁴:

¹ См.: Дулина, Н. В. Коррупционные риски на этапе формирования конкурсной документации в системе государственных закупок / Н. В. Дулина // Социально-экономическое развитие России и регионов в цифрах статистики : материалы конференции. – Тамбов: Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина, 2017. – С. 226–229; Корякин, В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд / В. М. Корякин // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 66–75; Паскарь, С. В. Методика проведения антикоррупционной экспертизы документации о закупках для нужд военных организаций / С. В. Паскарь // Военное право. – 2016. – № 4. – С. 151–158 и др.

² Экономико-математический словарь : словарь современной экономической науки. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2003. – 520 с.

³ Приговор Ленинского районного суда г. Оренбурга (Оренбургская область) от 19 мая 2020 г. по делу № 1-508/2019. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/1JxJeIRP8Tlj>.

⁴ См.: Корякин, В. М. Указ. соч. – С. 68–70.

1) несоответствие начальной (максимальной) цены закупаемых товаров, работ и услуг среднерыночным ценам, сложившимся на данный тип или вид товаров, работ и услуг, которое может выражаться как в завышении цены, так и в ее необоснованном занижении;

2) нереальные сроки, предусматриваемые конкурсной документацией на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному контракту;

3) завышенные требования к участнику размещения заказа, предъявляемые для участия в конкурентной процедуре, – установление неопределенных трудновыполнимых и обременительных требований;

4) излишняя детализация номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг, требований к содержанию выполняемых работ, предоставляемых услуг;

5) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление в документации о закупке неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Считаем, что вывод исследователей о необходимости проведения антикоррупционной экспертизы закупочной документации следует считать обоснованным. Устранение подобных коррупциогенных факторов может создать дополнительные препятствия для реализации коррупционного умысла участниками закупочной деятельности. Однако большое количество проводимых закупок значительно затрудняет экспертирование всего объема документации.

Исключению коррупциогенных факторов в закупочной документации может способствовать развивающаяся на сегодняшний день идея автоматизации составления закупочной документации¹. В связи с тем, что заказчиками, как правило, проводятся типовые закупки и документация к ним по содержанию идентична, считаем целесообразным внедрение автоматизированной системы разработки такой документации. При этом типовые формы документов в составе такой системы не должны содержать коррупциогенные факторы. Безусловно, процесс ее создания займет немало времени, формы будут появляться постепенно, но в конечном счете это повысит качество закупочной документации и снимет существенный объем нагрузки с работников заказчика.

¹ См.: Казанцев, Д. А. Автоматизация закупок как будущее контрактной системы / Д. А. Казанцев, Н. А. Михалева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2020. – Т. 24, № 1. – С. 137–157; Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2016660736 Российская Федерация. Автоматизация формирования документов по закупкам («А3»): № 2016618354: заявл. 01.08.2016; опубл. 21.09.2016 / Л. А. Махова, Н. О. Панина, Н. Ю. Тестова и др.; заявитель Открытое акционерное общество «Томский научно-исследовательский и проектный институт нефти и газа» (ОАО «ТомскНИПИнефть»); Сухарев, А. О. Автоматизация закупочной деятельности как средство снижения количества нарушений законодательства / А. О. Сухарев // Публичные закупки: проблемы правоприменения : материалы конференции. – М.: Юстицинформ, 2018. – С. 259–266 и др.

Таким образом, объект антикоррупционной экспертизы в сфере публичных закупок следует рассматривать шире, чем это предусмотрено действующим законодательством. Применение антикоррупционной экспертизы обладает большим потенциалом для обеспечения антикоррупционной безопасности закупочной деятельности публичных заказчиков. Данная мера оказывает благоприятное воздействие на правовые детерминанты коррупции и коррупционной преступности в сфере публичных закупок, устраняя коррупциогенные факторы в юридических документах.



Средства массовой коммуникации
и профилактика коррупции

А. Г. Горшенков

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права
Российского государственного университета правосудия
(Приволжского филиала), Нижний Новгород



Г. Г. Горшенков

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовно-процессуального права
Российского государственного университета правосудия
(Приволжского филиала), Нижний Новгород



Г. Н. Горшенков

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного права и процесса
Нижегородского государственного университета
им. Н. И. Лобачевского, Нижний Новгород

Аннотация. Институт массовой коммуникации обладает мощным информационно-психологическим потенциалом, который может быть использован в целях общей профилактики коррупционных правонарушений и коррупции вообще. Авторами рас-

считаются некоторые проблемные вопросы эмпирического характера, решения которых имеют перспективу при условии использования массово-коммуникативных методов, что требует грамотной антикоррупционной политики. Ее непродуманность не только лишает субъекта противодействия коррупции результативности, но и чревата последствиями. Предлагается активизировать использование средств массовой коммуникации в целях дезинтегративного воздействия на коррупционный менталитет.

Ключевые слова: профилактика, массовая коммуникация, коррупционное поведение, нетерпимость, пропаганда, общественное мнение, социальный анабиоз

Тема наших размышлений представляет «криминологический» интерес в связи с возможностями средств массовой коммуникации в реализации политики противодействия коррупции. *Сущность* (можно сказать, и потенциал) такой политики заключается в «материальной» ее части, то есть антикоррупционном законодательстве и соответствующих регулятивных документах; реализуемость ее обеспечивается многоплановыми антикоррупционными мерами.

Эти меры поддаются группировке. В частности, их условно можно разделить на следующие группы: а) меры, направленные на *источники, продуцирующие* интересы, потребности, намерения «коррупционной направленности» (профилактика, предотвращение, пресечение преступлений); б) меры реагирования на состоявшиеся преступления (раскрытие, расследование, обеспечение наказания, возмещение ущерба). Условность классификации объясняется тем, что некоторые меры имеют «двойное назначение».

В контексте настоящей темы интерес вызывают *меры профилактики*. Именно они обращены к *главному житнетворному источнику* коррупционного поведения (коррупции) – *факторам*, продуцирующим «вызревание» антиценностей и, в особенности, коррупциогенных качеств людей. Как известно, меры профилактики направлены на *выявление, изучение* именно таких условий, *воздействие* на них в целях минимизации, а по возможности полного устранения.

Меры предотвращения и пресечения предполагают предупреждение преступления на стадиях замышляемого и подготавливаемого преступления. Эти меры, в частности, следует считать мерами «двойного назначения», поскольку они предполагают, помимо *прямой функции* недопущения стадии оконченного преступления, функцию *устранения* условий (коррупциогенных факторов), порождающих преступления.

В современной российской политике противодействия коррупции мы бы не сказали, что система управленческого противодействия важнейшим направлением определяет профилактику коррупции (во всех ее проявлениях). Например, в основном антикоррупционном Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

профилактике посвящена ст. 6, которая так и называется – «Меры по профилактике коррупции». В статье определены две группы мер: 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

В ст. 7 настоящего Федерального закона определены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, в которых заложены, в частности, идеи взаимодействия государственных органов с гражданами, институтами гражданского общества, принятие мер по привлечению государственных и муниципальных служащих, а также граждан к *более активному* участию в противодействии коррупции, к формированию в обществе опять же негативного отношения к коррупционному поведению.

В остальном законодательные идеи профилактического характера относятся к «антикоррупционному укреплению» *системы противодействия* коррупции: запреты, ограничения, обязательства, обязанности, контроль, ответственность, пресечение предостережения наказанием, увольнения...

По нашим наблюдениям, гораздо меньшее внимание отводится оздоровлению «среды функционирования» данной системы, в отношении которой решается очевидная главная политическая задача: формировать в обществе нетерпимость к (не совсем понятному, дискуссионному) коррупционному поведению. Но и решение данной задачи, особенно в плане общей профилактики (как и общего предупреждения, например одна из задач УК РФ – ч. 1 ст. 2) преступлений невозможно решать без *средств массовой коммуникации*.

Массовая коммуникация (англ. mass communication) есть процесс производства и распространения сообщений на неопределенный круг лиц, или массовую аудиторию, точнее на массовое сознание, *средствами массовой коммуникации*, то есть соответствующими техническими средствами – массовыми изданиями (газеты, журналы, ежегодники), радио, телевидением, средствами электронной коммуникации и др. Функциональность массовой коммуникации можно выразить триединством: функционирует как *канал* (путь, средство) передачи информации на массовые аудитории; *интегратор* массовых настроений; *регулятор* сложнейших социально-психологических процессов. Ввиду этого с помощью средств массовой коммуникации осуществляется массированное воздействие на людей¹, в частности путем формирования «деспотизма общественного мнения» (Ч. Беккария).

Разумеется, такое мощное массово-коммуникативное оружие имеет бесспорную перспективу в применении против коррупции, что широко практикуется в стране. Однако такого рода практика должна отвечать

¹ Средства массовой коммуникации. – URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1239864>.

принципу научности: следовало бы разработать концепцию «массово-коммуникативной профилактики коррупции», в которой уделить главное внимание технологии реализации. При этом можно было бы воспользоваться положениями частной теории *криминологии массовых коммуникаций*, складывающейся теории так называемой *антикоррупционной пропаганды*.

Выражение «так называемой» мы использовали, поскольку наблюдаемые в научной литературе подходы к осмыслению понятия и сущности антикоррупционной пропаганды, методов ее использования приводят к грустным выводам. Например, в пропаганде разные авторы усматривают все, что выражает массово-информационную форму воздействия: агитацию, просвещение, воспитание, официальное информирование и т. д. Кроме того, к пропаганде относят проведение пресс-конференций, брифингов, круглых столов, ежегодного журналистского конкурса на лучшее освещение вопросов борьбы с коррупцией; конкурса на разработку проектов социальной рекламы антикоррупционной направленности и т. д.

Между тем каждая из этих форм (как и пропаганда) имеет специфику функциональности, методов, средств; предполагает разные, хотя и во многом схожие, технологии реализации, несоблюдение правил которой может больше навредить, чем принести пользы. *Пропаганда* – это просветительский метод, распространение и разъяснение правовых (антикоррупционных) идей популярными средствами в целях формирования у граждан нравственных и правовых, антикоррупционных знаний, умений ими пользоваться, формирование правоосознанного поведения, неприятие коррупционных антиценностей.

Вернемся к упомянутому выше законодательному предписанию «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению». Данная мера профилактики (как главнейшая по законодательному статусу) нашла «преломление», в частности, в подзаконных нормативных актах, региональном антикоррупционном законодательстве.

Так, в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг. Министерству просвещения РФ *первой же мерой* определено *продолжение работы* по включению в государственные образовательные стандарты «положений, предусматривающих формирование у обучающихся нетерпимого отношения к коррупционному поведению»¹ (п. 35).

А в Государственной программе «Предупреждение (профилактика) коррупции на территории Нижегородской области» *основной целью* определено... формирование в обществе, в том числе у государственных гражданских и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные

¹ Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы : утв. Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47119/page/4>.

и муниципальные должности, работников учреждений и предприятий, органов и организаций, нетерпимого отношения к коррупции путем развития системы предупреждения коррупции на территории Нижегородской области¹.

Данная мера включается даже в те нормативные акты, которые к ней не имеют прямого отношения, но осознание «антикоррупционной актуальности» законодателем находит в этом политическую целесообразность. Например, в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (суть которого заключается в деятельности субъектов общественного контроля, осуществляемой в целях *наблюдения* за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также общественной *проверки, анализа и оценки* издаваемых ими актов – ст. 4, п. 1) в числе задач общественного контроля определена задача *формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению* (ст. 5, п. 2.6)². Разумеется, связать наблюдение, проверку, анализ, оценку как методы и соответствующие виды контроля с методами пропаганды и агитации формально можно. Но что это даст для контролирующего органа, а тем более для общества?

Однако зададимся вопросом: что такое коррупционное поведение? «Поведение» означает «вести себя по отношению к кому-либо», в данном случае – к коррупции. А вести себя люди могут по-разному: *одни* привыкли давать взятку; *другие* – брать (если дают), а то и вымогать (если не дают); *третьи* – оказывать посредничество в этом; *четвертые* – относиться к этому как к обыкновению; наконец, *пятые* – проявлять возмущение, а то и ту самую нетерпимость. Все они – субъекты коррупционного поведения. К этому следует добавить физических лиц, допускающих незаконное использование своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды (ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции»).

К тому же термин «коррупционное поведение» употребляется как синоним «коррупции».

Однако ни в одном изученном нами нормативном акте мы не нашли значения термина «коррупционное поведение». Да и термин «формирование нетерпимости к коррупционному поведению» оказался неопределенным, бессодержательным. Но политическое усердие, опирающееся на веления закона, обязывает формировать в отношении абстракт-

¹ Государственная программа «Предупреждение (профилактика) коррупции на территории Нижегородской области» : утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 29 марта 2019 г. № 167. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/465589098>.

² См.: Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. – URL: <https://base.garant.ru/70700452>.

ного адресата у всех нас, в том числе и у самого адресата, «гневное» чувство нетерпимости к коррупции.

Вникнем в это словосочетание «чувство нетерпимости». Психологи определяют нетерпимость как отрицательное духовно-нравственное свойство человека, которое характеризует его отношение к чему-то непривычному (хотя коррупция – довольно привычная для многих и в особенности для большинства чиновников), неприемлемому, негативному и т. п. – в целом мерзопакостное явление¹, как и религиозная, этническая (расовая), социальная, политическая, территориальная и иная нетерпимость и др. Теперь вот нетерпимость к коррупционному поведению. Важно заметить: по наблюдениям российского социального философа и культуролога А. С. Ахиезера, в результате активного формирования нетерпимости «она может перерасти в массовые воздействия, например, в погромы» (курсив наш – авт.)².

Формирование чувства нетерпимости можно рассматривать как *право на нетерпимое отношение* к субъектам коррупционного поведения. В средствах массовой коммуникации самое пристальное внимание обращено к взяточнику. И чем «крупнее» взяточник, тем он более востребован журналистами. Это закономерно, поскольку «резонансный (анти)герой» публикации порождает сенсацию, то есть приносит известность изданию, повышает его престиж. Но при этом престиж, например, госслужащего у малывается, если не падает. Разумеется, сам виноват, но его виновность с помощью *средств массовой коммуникации* резонирует с общественным мнением, «деспотизм» которого и формирует в общественном мнении ту самую нетерпимость к конкретному субъекту коррупционного поведения, к тому же поддерживая, а то и повышая протестные настроения. Между тем в данной сфере властвует уголовно-политический принцип: предавать каждый случай коррупции широкой гласности. Наивная надежда правоохранительного управленца: чем больше будет публикаций о взяточниках, тем меньше их останется в реальности. Но мы видим «эффект бумеранга»: хотели как лучше, а получилось наоборот.

Недавно в рамках криминологического исследования по теме «СМИ как социальный институт в системе противодействия коррупции» мы с группой студентов провели контент-анализ продукции десяти региональных газет за 2021–2022 гг., в которых изучали публикации по данной проблематике. Сразу же обращает на себя внимание «регулярность» публикаций по данной тематике: 3–4 публикации в одном издании за два года. Несколько выстрелов из пушки по воробьям.

¹ URL: https://psychology_pedagogy.academic.ru/11120/Нетерпимость.

² Ахиезер, А. С. Россия: критика исторического опыта: (социокультурная динамика России). Т. 2. Теория и методология : словарь / А. С. Ахиезер. – Новосибирск: Сибирский хронограф, 1998. – С. 100.

Оказалось, в числе всех участников коррупционной сделки, которым было оказано внимание периодическими изданиями, доля должностных лиц (органов государственного управления, прокуратуры, внутренних дел) – 94 % (остальные «антигерои» – представители органов образования).

В то же время другое наше исследование (опрос 400 нижегородцев) показало: значительная часть (71 %) реципиентов считает, что формирование нетерпимости к коррупционному поведению влияет на протестное настроение по отношению к органам государственной власти; 75 % опрошенных посчитали это проявлением «массово-информационной дисфункции» по отношению к правоохранительным органам. Однако упомянутый факт – 3 публикации в год – действует успокоительно: такая капля в море волну не вызовет.

Контент-анализ показал уголовно-политическую неспособность либо нежелание ответственных лиц, реализующих региональную антикоррупционную политику, вникать в специфику и возможности института массовой коммуникации в противодействии коррупции.

Между тем есть еще один аспект возможностей средств массовой коммуникации в названном противодействии: участие в формировании правоосознанного поведения граждан, особенно правового активного поведения по отношению к коррупции. Как полагают специалисты (и наши исследования это подтверждают), «корни коррупции уходят в менталитет россиян, за многие века существования своего государства смирившихся с мыслью о неизбежности этого зла»¹. Сознание и привычки людей прониклись такими обыкновениями или жизненными принципами, как «За все надо платить», «Не подмажешь, не поедешь» и т. п. Так считают все опрошенные нами респонденты: одни (22 %) – полагают, что указанными принципами руководствуются все без исключения; другие (54 %) – соотносят с этими обыкновениями поведение большинства людей и 24 % опрошенных считают такие принципы приемлемыми небольшой частью людей.

К тому же люди в большинстве своем (76 %) не ощущают для себя вред от коррупции. Более того, 29 % опрошенных допускают даже ее полезность. В этом плане важно отметить, что многие (77 %) из реципиентов не ощущают какой-либо вред, причиненный коррупцией лично им, хотя в то же время, наряду с другими, убеждены в том, что коррупция продвигает повышение цен на товары и услуги – так считают 81 % реципиентов, в чем можно рассматривать их косвенное «признание» себя в качестве жертвы коррупции. 68 % – убеждены в том, что коррупция отягощает налоговое бремя, особенно на малообеспеченное население; 44 % – признались, что попадали в ситуацию, когда за решение их дела пришлось «не-

¹ Коррупция – часть менталитета. – URL: <https://kuzovatovo.ulregion.ru/korurt/2192/702.html>.

официально заплатить». Однако вспомним, что 76 % при этом не ощущают какого-либо вреда от коррупции.

В одной из публикаций на данную тему мы констатировали это как состояние *социального анабиоза*, последствия которого могут быть необратимыми. Как пишет эксперт Центра Сулакшина: «Социальный организм может напрочь лишиться свойства реакционности, качества субъектности и потерять способность проявлять свою волю»¹.

Этот очень тревожный прогноз. Необходимо прислушаться к мнению эксперта и оптимизировать институт массовой коммуникации в деле избавления общества от этого «анабиоза». Для нас как бы сам собой напрашивается вывод о явной целесообразности *переключения* массированных усилий, в том числе массово-коммуникативных, с явно политизированной задачи «формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению» на *профилактику условий*, продуцирующих патологическое коррупционное разложение общества.

И с «переключением» следует поспешить: этот разрушительный процесс может приобрести социально-патологический, то есть уродливо-ненормальный характер, что сделает процесс похожим на раковое заболевание.

¹ Социальный анабиоз. – URL: <https://politinformator.ru/articles/3779>.

Информационная открытость сведений об образовательных организациях высшего образования в контексте общественного контроля со стороны профессионального юридического сообщества



С. И. Гутник

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры деликтологии и криминологии
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье рассматривается институт информационной открытости образовательных организаций как инструмент предупреждения коррупционных рисков. Указывается необходимость обеспечения общественного контроля за информационной открытостью образовательных организаций. Формулируется вывод о важной роли профессионально-общественной аккредитации образовательных программ при осуществлении данного общественного контроля за информационной открытостью образовательной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, информационная открытость, профессиональное юридическое сообщество, профессионально-общественная аккредитация, юридическое образование

В контексте цифровизации современных отношений и активного развития образовательных технологий возникает множество проблем, связанных с актуальностью, открытостью и доступностью образования всех уровней, обеспечением реализации принципа образования в течение всей жизни, умением адаптироваться под постоянно меняющиеся условия современного мира. В связи с этим приобретает актуальность вопрос открытости информации об образовательной деятельности и об образовательных организациях.

Несмотря на то, что образовательную деятельность могут осуществлять как государственные и муниципальные, так и негосударственные, частные организации, трудно отрицать, что образование носит скорее публичный характер, а сами образовательные отношения, хотя и сочетают в себе публичные и частные начала, тем не менее являются по своей природе административными (то есть публичными). Как указывается исследователями, деятельность образовательных организаций имеет публичный

характер¹, в связи с чем полагаем, что информация о такой деятельности, безусловно, должна быть открытой, поскольку представляет не только общественный, публичный интерес, но и позволяет формировать доверительное отношение общества к сфере образования, а также к самой организации, осуществляющей образовательную деятельность.

В то же время другой тенденцией, и не менее актуальной, становится противодействие коррупции, принятие антикоррупционных мер безопасности, связанных с обеспечением равного доступа к образованию, справедливому распределению возможностей по повышению своего профессионального уровня.

Пунктом 9 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об образовании» предусматривается принцип информационной открытости и публичной отчётности образовательных организаций. В свою очередь, ст. 29 указанного закона содержит перечень сведений об образовательной организации и её деятельности, которые должны быть открытыми, а также предоставляться без особых препятствий гражданам в установленном порядке².

При этом порядок размещения в открытом доступе информации о деятельности образовательных организаций закреплён также рядом нормативных актов: Постановлением Правительства РФ от 20.10.2021 № 1802³, а также Приказом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 14.08.2020 № 831⁴. В частности, среди обязательных разделов, которые должны входить в структуру официального сайта образовательной организации, указаны: образование, платные образовательные услуги, материально-техническое обеспечение и оснащённость образовательного процесса, финансово-хозяйственная деятельность, вакантные места для приёма (перевода) обучающихся.

Представляется, что данные сведения имеют важнейшее значение для реализации образовательной деятельности и для ознакомления общественности с текущим состоянием образовательной организации. Как справедливо указывает И. А. Дамм, «названные положения, в особенности о правилах и результатах приёма, количестве вакантных мест для приёма

¹ См.: Кирилловых, А. А. Регулирование управленческих отношений в вузе: природа и проблемы форм реализации / А. А. Кирилловых // Образование и право. – 2011. – № 7. – С. 52–64.

² Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2012. – № 53 – Ч. 1. – Ст. 7598.

³ Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации, а также о признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства РФ : Постановление Правительства РФ от 20.10.2021 № 1802 // СЗ РФ. – 2021. – № 44. – Ч. 3. – Ст. 937.

⁴ Об утверждении Требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления информации : Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки РФ от 14.08.2020 № 831 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

(перевода), имеют ярко выраженный антикоррупционный характер и призваны обеспечить равный доступ к информации всем участникам образовательных отношений»¹.

Кроме того, коррупциогенные ситуации, вызванные размещением в открытом доступе данных сведений, могут нанести серьёзный репутационный урон образовательной организации, а также повлечь повышенный интерес со стороны субъектов государственной контрольно-надзорной деятельности, несмотря на автономность образовательных организаций.

В связи с этим институт общественного контроля в отношении информационной открытости образовательной деятельности, безусловно, должен присутствовать как инструмент, позволяющий выявлять и предупреждать подобного рода нарушения и недостатки, предотвращать риски, в том числе носящие коррупционный характер.

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 89) предусмотрено, что управление системой образования включает в себя независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию. В силу ч. 4 ст. 96 данного закона профессионально-общественная аккредитация основных профессиональных образовательных программ представляет собой признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших такие образовательные программы в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность, отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля.

В Российской Федерации на сегодняшний день главной организацией, осуществляющей профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ высшего образования в сфере юриспруденции, является Экспертный центр Ассоциации юристов России по оценке качества и квалификаций в области юриспруденции². Данная организация является субъектом профессионального юридического сообщества, которая проводит в лице своих аккредитованных экспертов проверку качества образовательных программ в сфере юриспруденции и их соответствия требованиям профессиональных стандартов и требованиям рынка труда.

Среди критериев профессионально-общественной аккредитации по всем уровням образования (бакалавриат, специалитет, магистратура, аспирантура) указано «наличие на официальном сайте образовательной

¹ Дамм, И. А. Информационная открытость образовательной организации в предупреждении коррупции / И. А. Дамм // Право и информация: вопросы теории и практики : сборник материалов конференции. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2019. – С. 56.

² Официальный сайт Экспертного Центра Ассоциации юристов России. – URL: <http://expertcenteraur.ru>.

организации полной и достоверной информации об условиях, учебном процессе и результатах реализации образовательной программы»¹.

Очевидно, что обеспечение информационной открытости подлежит первоочередной проверке со стороны представителей профессионального юридического сообщества, поскольку это влияет на возможность ознакомления с данной информацией потенциальных абитуриентов образовательной организации, сотрудников учебного заведения, а также иных лиц, интересующихся юридическим образованием и дальнейшим профессиональным развитием в сфере юриспруденции.

Автор неоднократно принимал участие в аккредитационных проверках образовательных программ по направлению подготовки «Юриспруденция» в различных образовательных организациях высшего образования Российской Федерации. Установлено, что все образовательные организации в полной мере обеспечивают информационную открытость образовательной деятельности. Но в одних случаях имело место размещение неполных сведений либо неактуальной информации, а в других – отсутствие информации обо всех образовательных программах, реализуемых в образовательной организации. При выявлении этих замечаний образовательные организации охотно устраняли недостатки, понимая, что информационная открытость действительно является важным инструментом не только для привлечения контингента обучающихся, но и для преодоления различных рисков.

Представляется, что профессионально-общественная аккредитация образовательных программ в области юриспруденции способна в значительной мере осуществлять качественный общественный контроль за образовательной деятельностью, не нарушая при этом принципа автономии образовательных организаций, а также своевременно выявлять содержательные недостатки образовательных программ и недостатки в информационной открытости организации, что способствует, в свою очередь, предупреждению коррупционных рисков.

¹ Инструкция по проведению профессионально-общественной аккредитации образовательных программ в области юриспруденции. – URL: <http://expertcenteraur.ru/dokumenty>.

Опыт реализации программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность» по направлению подготовки «Юриспруденция»



И. А. Дамм

Кандидат юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой деликтологии и криминологии
Сибирского федерального университета,
руководитель департамента по профилактике
коррупционных правонарушений
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. Антикоррупционное образование как эффективная мера предупреждения коррупции направлена на обеспечение кадровых ресурсов практической антикоррупционной деятельности в Российской Федерации. На сегодняшний день одним из значимых направлений развития государственной политики в области противодействия коррупции является антикоррупционное просвещение и образование, в частности разработка и реализация программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность». Во исполнение положений Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг. ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет» одним из первых объявил набор на данную программу по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция». В статье рассмотрены предпосылки ее открытия, проведен анализ результатов набора обучающихся, а также перспективы развития с учетом потребностей кадрового обеспечения антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное образование, антикоррупционная деятельность, антикоррупционные компетенции

Антикоррупционное образование занимает одно из ведущих мест в системе противодействия коррупции. Конвенция ООН против коррупции устанавливает, что в целях «содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз» каждое государство-участник обязано принимать меры, в том числе направленные на «осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах» (пп. «с» п. 1 ст. 13).

Важность антикоррупционного образования признается и на уровне отечественных документов долгосрочного планирования. Так, «повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции» указано среди основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (пп. «у» п. 8).

В специальной литературе подчеркивается, что «в Российской Федерации формируется многоуровневая система антикоррупционного образования, в которой с разной степенью активности принимают участие государственные органы и учреждения, субъекты образовательной деятельности и институты гражданского общества»¹. Следует подчеркнуть, что в рамках данной системы особое место занимают представители профессионального юридического сообщества, поскольку проведение образовательных мероприятий на антикоррупционную тематику непосредственно связано с преодолением коррупциогенных стереотипов, укоренившихся в массовом сознании российского общества². В свою очередь, распространение недостоверной информации о коррупции и мерах противодействия ей, а также о текущем состоянии и достигнутых результатах практической антикоррупционной деятельности может принести обучающимся больше вреда, чем пользы³. Поэтому специалисты в области противодействия коррупции, имеющие высшее юридическое образование, с одной стороны, должны непосредственно участвовать в разработке и реализации дисциплин антикоррупционного цикла, а с другой – привлекаться к экспертной оценке компонентов образовательных программ на предмет наличия в них сведений, противоречащих законодательству о противодействии коррупции.

На сегодняшний день активно обсуждаются перспективы развития данного вида антикоррупционной деятельности. Исследования, посвященные проблемам формирования нетерпимости к коррупционному поведению с использованием различных образовательных технологий, проводятся

¹ Бикеев, И. И. Антикоррупционное образование в России: состояние и перспективы / И. И. Бикеев, П. А. Кабанов // Бизнес. Образование. Право. – 2010. – № 3. – С. 185.

² Под коррупциогенным стереотипом мы понимаем устойчивое бытовое представление о коррупции и мерах противодействия ей, в значительной степени способствующее совершению коррупционных правонарушений представителями некоторой социальной группы. См.: Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования: учебное пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др.; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/967584>.

³ См.: Дамм, И. А. Предупреждение коррупции в образовательной организации / И. А. Дамм, И. В. Шишко // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2016. – № 9. – С. 2 274; Антикоррупционное просвещение в Российской Федерации : научно-практическое пособие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М.: Проспект, 2021. – С. 91.

российскими учеными в области педагогики¹, психологии², социологии³, культурологии⁴, политологии⁵, экономики⁶ и, конечно, юриспруденции⁷.

Особую актуальность имеет вопрос подготовки квалифицированных кадров, обладающих необходимыми компетенциями для успешного осуществления профессиональной антикоррупционной деятельности. Как известно, система предупреждения преступности в целом и коррупции в частности включает в себя не только объекты, субъектов и меры предупредительного воздействия, но и «ресурсы в виде материально-финансового, организационного, нормативного, информационного, аналитического, пропагандистского, нормативного и кадрового обеспечения»⁸. При этом

¹ См.: Алексеев, С. Л. Превенция коррупции через образование как основа обеспечения национальной безопасности России / С. Л. Алексеев, Ю. С. Сергеева, Р. Н. Шайдуллин // Вестник НЦБЖД. – 2018. – № 1. – С. 80–86; Николаев, С. М. Становление и закрепление антикоррупционного образования в Российской Федерации / С. М. Николаев // Право и образование. – 2022. – № 12. – С. 14–21; Штукарев, Н. А. Антикоррупционная культура как антропологическое средство социализации личности / Н. А. Штукарев // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2019. – № 2. – С. 69–76 и др.

² См.: Шедий, М. В. Антикоррупционное образование кадров как фактор повышения эффективности государственной политики противодействия коррупции / М. В. Шедий // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2-1. – С. 150–154 и др.

³ См.: Пастушеня, А. Н. Склонность к коррупционному преступлению и антикоррупционная устойчивость личности: сравнительная психологическая характеристика / А. Н. Пастушеня // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2020. – № 2. – С. 167–173; Печенкин, В. А. Формирование антикоррупционной компетентности государственных служащих : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / Печенкин Владимир Александрович. – М., 2012. – 212 с.; Федоренко, Е. Ю. Психологический взгляд на коррупционное поведение / Е. Ю. Федоренко // Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сб. науч. ст. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2019. – С. 48–54 и др.

⁴ См.: Копцева, Н. П. К вопросу о культурных основаниях коррупционного поведения в современной России / Н. П. Копцева // Человек и культура. – 2014. – № 3. – С. 23–50; Сюзева, Н. В. О преодолении деформаций правового сознания в процессе антикоррупционного образования / Н. В. Сюзева // Право и образование. – 2014. – № 4. – С. 34–41 и др.

⁵ См.: Мельков, С. А. Антикоррупционная политика в сфере образования: постановка проблемы / С. А. Мельков, А. Н. Перенджиев // Власть. – 2020. – № 2. – С. 26–37 и др.

⁶ См.: Шорохов, В. Е. Антикоррупционная политика и образовательные стратегии в современной России : монография / В. Е. Шорохов. – М.: Русайнс, 2020. – 90 с. и др.

⁷ См.: Астанин, В. В. Антикоррупционная экспертиза законодательства в развитии практики и методики: образовательный компонент / В. В. Астанин // Актуальные проблемы антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования : сб. науч. ст. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2018. – С. 14–21; Воронцов, С. А. Об организации антикоррупционного образования и проблемах, снижающих эффективность данной работы / С. А. Воронцов // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2020. – № 2. – С. 95–98; Кабанов, П. А. О соотношении антикоррупционного образования и антикоррупционного просвещения как видов антикоррупционной деятельности / П. А. Кабанов // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 978–985; Клейменов, М. П. Коммерциализация образования и коррупция / М. П. Клейменов // Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сб. науч. ст. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2019. – С. 28–32; Номоконов, В. А. Коррупциогенные факторы в сфере образования / В. А. Номоконов // Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сб. науч. ст. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2019. – С. 42–47; Трунцевский, Ю. В. Антикоррупционное образование как мера предупреждения коррупции / Ю. В. Трунцевский // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2021. – № 21-1. – С. 233–234; Хайрутдинова, Л. Р. Антикоррупционное образование в образовательной системе России / Л. Р. Хайрутдинова // Санкт-Петербургский образовательный вестник. – 2017. – № 6-7. – С. 4–7 и др.

⁸ Щедрин, Н. В. Пределы предупредительной деятельности / Н. В. Щедрин // Lex Russica (Русский закон). – 2018. – № 9. – С. 40.

кадровое обеспечение имеет далеко не последнее значение, поскольку, по справедливому замечанию Н. В. Щедрина, «закон применяют люди, и конечный результат в значительной мере зависит от их квалификации, усердия и порядочности»¹.

Включение антикоррупционных элементов в образовательные программы общего и профессионального образования происходит поступательно. Так, во исполнение положений Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг. во все федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования (далее – ФГОС ВО) по направлениям бакалавриата и специалитета поколения 3++ включена универсальная компетенция, предполагающая способность выпускника «формировать нетерпимое отношение к коррупционному поведению» (УК-10 / УК-11). В 2023 г. содержание указанной компетенции претерпело изменения и дополнено компонентами в сфере противодействия проявлениям терроризма и экстремизма, однако ее исходный смысл остается неизменным: любой, кто получил высшее образование в Российской Федерации, должен быть способен противодействовать коррупционному поведению в профессиональной деятельности.

Вместе с тем практика формирования соответствующих знаний, умений и навыков в настоящий момент существенно отличается и нередко «размывается» в дисциплинах правового цикла. Достичь образовательного результата надлежащего качества можно только в ситуации, когда преподаватели, реализующие дисциплины антикоррупционного цикла, сами получили необходимую подготовку по вопросам противодействия коррупции. Однако далеко не все образовательные организации высшего образования имеют в своем штате таких специалистов. Тем самым решение проблемы подготовки кадров для системы антикоррупционной деятельности упирается в проблему кадрового обеспечения антикоррупционного образования.

Также необходимо отметить, что положения действующих ФГОС ВО предполагают формирование у выпускников высшей школы только общих антикоррупционных компетенций, которые, безусловно, будут полезны для обеспечения личной антикоррупционной безопасности будущих служащих и работников, но не дадут им возможности осуществлять профессиональную деятельность в подразделениях по профилактике коррупционных и иных правонарушений или комплаенс-службах. Получить профессиональные антикоррупционные компетенции, позволяющие «эффективно (результативно) осуществлять свою профессиональную деятельность,

¹ Щедрин, Н. В. Основы общей теории предупреждения преступности : учебное пособие / Н. В. Щедрин. – Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 1999. – С. 45.

направленную на реализацию государственной политики противодействия коррупции»¹, возможно в рамках углубленной предметной подготовки.

В целях решения проблемы кадрового обеспечения антикоррупционной деятельности, в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг. (пп. «в» п. 36) Министерству науки и высшего образования РФ предписано рассмотреть с участием заинтересованных государственных органов и организаций вопрос об открытии в образовательных организациях высшего образования программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность». При этом, как отмечается в методических рекомендациях Министерства науки и высшего образования РФ (письмо от 30.05.2022 № МН-5/1455), данная программа может быть реализована по различным направлениям подготовки («Юриспруденция», «Экономика», «Государственное и муниципальное управление», «Социология», «Политология», «Конфликтология») при соблюдении соответствующих требований ФГОС ВО, поскольку «компетенция, связанная со способностью устанавливать и поддерживать взаимоотношения в социальной и профессиональной сфере, исходя из нетерпимости к коррупционному поведению, является универсальной (общепрофессиональной)».

Данный вывод представляется спорным, поскольку к числу основных негативных последствий коррупционного поведения (деятельности) для конкретного физического (юридического) лица выступает юридическая ответственность. В свою очередь, антикоррупционная деятельность на практике связана непосредственно с правоприменением в области обеспечения соблюдения запретов, обязанностей и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции. Поэтому подготовка будущих специалистов, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, по неюридическим направлениям подготовки представляется малоэффективной. Безусловно, образовательная программа должна содержать дисциплины, посвященные вопросам осуществления государственной политики в области противодействия коррупции, стратегического планирования антикоррупционной деятельности, решения различных конфликтных ситуаций, возникающих на основе этических, социальных, межэтнических, религиозных и иных противоречий. Однако такие модули должны не подменять, а дополнять образовательную траекторию обучающихся в сфере юриспруденции.

В соответствии с указанным выше положением Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг. в ФГАОУ ВО «Сибир-

¹ Кабанов, П. А. Профессиональная антикоррупционная компетентность сотрудников подразделений по профилактике коррупционных правонарушений как конечная цель их антикоррупционного образования: понятие, виды и содержание / П. А. Кабанов // Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сб. науч. ст. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2019. – С. 119.

ский федеральный университет» по заказу управления Губернатора Красноярского края по профилактике коррупционных и иных правонарушений разработана и утверждена образовательная программа магистратуры «Антикоррупционная деятельность» по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (единственная за Уралом). Для органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края указанная программа магистратуры является социально значимой, поскольку направлена на восполнение острого дефицита кадрового состава подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также отдельных должностных лиц в органах государственной власти и местного самоуправления Красноярского края.

Результаты приемной кампании 2022 г. свидетельствуют, что данная программа востребована среди абитуриентов, в том числе имеющих неюридическое базовое образование. Из 33 магистрантов первого года обучения 16 (49 %) являются действующими государственными (муниципальными) служащими или иными работниками публичного сектора. 11 магистрантов (33 %) – выпускники иных образовательных организаций (не ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет»). Кроме того, ряд работающих в частном секторе или не имеющих работы магистрантов указали желаемым местом профессиональной деятельности в будущем государственные органы.

К числу ключевых проблем, связанных с реализацией программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность», следует отнести отсутствие адресного выделения бюджетных мест, а также возможности пройти обучение по данной программе в рамках целевого набора для действующих государственных и муниципальных служащих Красноярского края. На программу магистратуры «Антикоррупционная деятельность», реализуемую в ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет», в 2022 г. было выделено 14 бюджетных мест (10 по очной и 4 по заочной форме обучения). Данные показатели соответствуют среднему уровню распределения бюджетных мест среди программ университета, однако не удовлетворяют потребности системы противодействия коррупции Красноярского края. Следует отметить, что участие во вступительных испытаниях по программе приняли более 150 абитуриентов.

Распределение контрольных цифр приема между образовательными организациями высшего образования осуществляется Министерством науки и высшего образования РФ на конкурсной основе. В свою очередь, решение о количестве бюджетных мест, выделяемых на конкретную программу магистратуры, принимается каждой образовательной организацией самостоятельно, как правило, без учета стратегических приоритетов государственной политики в области противодействия коррупции.

В целях надлежащего выполнения задач, указанных в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг., представляется целесообразным адресное предоставление бюджетных мест образовательным организациям, реализующим программу магистратуры «Антикоррупционная деятельность»: по очной форме – для привлечения наиболее подготовленных выпускников образовательных организаций высшего образования; по заочной форме – для привлечения государственных (муниципальных) служащих и иных работников публичного сектора. Анализ содержания программы магистратуры, а также ее кадровая обеспеченность позволяют утверждать, что ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет» может выступить центром формирования профессиональных антикоррупционных компетенций обучающихся для регионов, входящих в Сибирский и Дальневосточный федеральные округа.

В связи с изложенным представляется целесообразным рассмотреть вопрос о механизмах адресного выделения бюджетных мест (по очной и заочной формам обучения) образовательным организациям, осуществляющим подготовку по программе магистратуры «Антикоррупционная деятельность», в целях обеспечения гарантий реализации задач, указанных в Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 гг.



Роль ассоциации юристов России и ее региональных отделений в противодействии коррупции

С. Ю. Зылевич

Председатель Красноярского регионального отделения
Ассоциации юристов России,
президент Нотариальной палаты Красноярского края, Красноярск

Аннотация. В соответствии с положениями Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг. Ассоциация юристов России включена в число субъектов его реализации. В настоящей статье рассматриваются основные направления деятельности данного профессионального объединения и его региональных отделений в сфере противодействия коррупции. Особое внимание уделено мероприятиям по антикоррупционному просвещению молодежи, а также общественному контролю в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, профессиональное юридическое сообщество, антикоррупционное просвещение, общественный контроль

Каждый год из докладов руководителей правоохранительных органов мы слышим о количестве совершенных коррупционных преступлений и правонарушений, количестве привлеченных к ответственности, в том числе уголовной, за совершение этих преступлений и правонарушений и размерах коррупционных преступлений в денежном эквиваленте. К сожалению, с каждым годом все три показателя растут.

Растущий уровень коррупции не может не вызывать негативной реакции общества и, как следствие, увеличивающийся уровень недоверия граждан к государственным органам и особенно к чиновникам, что крайне отрицательно сказывается на имидже государственных институтов, призванных обеспечивать защиту конституционных прав граждан.

В складывающейся ситуации государству важно активно вовлекать различные институты гражданского общества, широкие слои населения и граждан в борьбу с коррупцией, а также проводить государственную политику, направленную на развитие активной гражданской позиции населения в этих вопросах. Нужна организация полноценного и всестороннего сотрудничества государства и общества. Связующим звеном в этом диалоге, на наш взгляд, может и должно стать профессиональное сообщество. Под профессиональным сообществом мы, конечно же, понимаем объединение юристов – Ассоциацию юристов России.

Какую же роль может взять на себя Ассоциация юристов в вопросах борьбы с коррупцией?

1. Мы полагаем, что нужно отталкиваться от тех задач, которые возложены на Ассоциацию юристов России Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 гг., утвержденным Указом Президента РФ от 16.08.2021 № 478.

Задачи, поставленные перед нами Президентом, заключаются главным образом в информировании общественности и населения о том, какие последствия несет за собой коррупция, как она может повлиять на граждан и что они могут сделать, чтобы этого не произошло. Рассказать, что каждый член гражданского общества – прямо или косвенно – должен внести свой вклад в развитие правового государства.

Инструментами для достижения поставленных задач являются:

– подготовка и проведение просветительских мероприятий, направленных на информирование граждан о требованиях законодательства в сфере противодействия коррупции и создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям;

– обеспечение во взаимодействии с образовательными и научными организациями проведения в субъектах Российской Федерации регулярных публичных лекций по антикоррупционной тематике;

– обеспечение создания и распространения в сети Интернет контента, направленного на популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов.

На наш взгляд, организация и проведение публичных лекций и просветительских мероприятий – одно из самых важных направлений, которое заключается не в создании негативного образа коррупционера (с этим неплохо справляются средства массовой информации), а именно в формировании нетерпимости к коррупции. Важно повышать осведомленность общественности о коррупции, ее негативном влиянии на общество, экономику и соответствующие законы, доносить до граждан все те негативные последствия, которые неизбежно наступают там, где коррупционные преступления и правонарушения являются нормой.

Важно разъяснить, что из личного отношения каждого члена общества к правонарушениям, кажущимся маленькими и безобидными, складывается отношение к коррупции в целом. Там, где общество решает, что «благодарить» врача или учителя за его работу – это нормально, очень скоро может оказаться, что и «благодарить» должностное лицо за выполнение им своих должностных обязанностей – нормально.

Совместная работа профессионального сообщества и образовательно-научных организаций также крайне важна. Именно образовательные и научные организации дают нам ту эмпирическую базу и научную

обоснованность, на которую следует опираться в вопросах выработки правовых позиций и обоснованности выводов. Практические примеры, подготовленные для публичных лекций, должны иметь под собой теоретическое подкрепление, под которым понимаются, например, мониторинги правоприменительной практики и законодательного регулирования на различных уровнях, а также научные выводы, полученные на основе проведённых исследований.

В работе с молодежью нам не обойтись без использования современных средств коммуникации. Современное поколение миллениалов просто не готово воспринимать информацию иначе, как через визуально-звуковой контент, и чтобы этот огромный пласт населения, на котором лежит весь груз ответственности за то, каким наше будущее завтра, не остался за бортом просветительских мероприятий, конечно, архиважно задействовать весь спектр возможностей, предоставляемых нам Интернетом.

Дети – еще одна категория граждан, на которую следует обратить внимание в вопросах привития антикоррупционных стандартов уже сейчас. Вопросами антикоррупционного образования, которое позволит сформировать в обществе мировоззрение, осуждающее коррупцию, включающее в себя развитие правового сознания и гражданской этики, приобретение знаний о механизмах защиты от коррупции, важно начинать заниматься с начальной школы, если не с детского сада.

В игровой и развлекательной форме детям достаточно легко можно доносить информацию «что такое хорошо, а что такое плохо», в том числе и в вопросах антикоррупционных. Привитые с детства знания останутся и укрепятся в более зрелом возрасте, если процесс информирования и антикоррупционного воспитания будет иметь последовательное и непрерывное течение.

2. Общественный контроль – еще одно направление, в котором профессиональное сообщество способно оказать эффективную помощь государству. Общественный контроль может осуществляться в нескольких формах.

Одной из форм общественного контроля в борьбе с коррупцией выступает контроль за соблюдением антикоррупционности законодательства. Антикоррупционная экспертиза – это деятельность, направленная на обнаружение и описание коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах, их проектах, а также подготовку рекомендаций по совершенствованию законодательных актов.

Исключение из законодательных актов коррупциогенных факторов равно исключению предпосылок для коррупционных действий чиновников, а также условий для установления легитимности коррупционных деяний. Но не все так просто и радужно в реализации этой формы общественного контроля. Зачастую заключения независимых

экспертов оказываются никому не нужными. Замечания и предложения, изложенные к экспертизе, остаются без внимания. Естественный процесс при таком положении дел – неверие экспертов, что их ОБЩЕСТВЕННАЯ, подчёркиваю, работа нужна и важна, и, как следствие, нежелание тратить время впустую.

Еще одним важным инструментом общественного контроля в сфере противодействия коррупции является участие представителей профессионального сообщества в работе наблюдательных и общественных советов при исполнительных органах государственной власти. На сегодняшний день пять членов Красноярского регионального отделения Ассоциации юристов России являются членами таких советов.

Следует отметить, что большинство тех механизмов и инструментов, о которых сказано выше, эффективно используются Красноярским региональным отделением Ассоциации юристов России в своей работе. Мы тесно сотрудничаем с Юридическим институтом Сибирского федерального университета по вопросам проведения просветительских мероприятий на антикоррупционную тематику. Например, в начале декабря 2022 г. прошел цикл информационно-просветительских мероприятий для студентов красноярских вузов – «Межвузовская неделя антикоррупционных инициатив», организаторами которой выступили Сибирский федеральный университет, Администрация Губернатора Красноярского края, Прокуратура Красноярского края и Красноярское региональное отделение Ассоциации юристов России.

В рамках недели прошли такие мероприятия, как молодежный форум «Роль студенческого сообщества в предупреждении коррупции», на котором студенты презентовали инициативы по вопросам совершенствования антикоррупционной работы; антикоррупционный диктант для студентов; антикоррупционная интеллектуальная игра «Кто? Где? Сколько?», участие в которой приняли восемь команд; дискуссионная площадка «Открытый антикоррупционный диалог», в ходе которой выступили представители науки, Прокуратуры Красноярского края, Главного следственного управления Следственного комитета РФ по Красноярскому краю и Республике Хакасия, а также Адвокатской палаты Красноярского края.

Мы аккредитованы на проведение в качестве независимого эксперта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, наши представители участвуют в работе общественных (наблюдательных) советов. Разрабатываем новые направления своей работы, например: образовательные мероприятия для школьников старших классов, создание интерактивного продукта для обучения детей и подростков в игровой форме основам антикоррупционного поведения. Очень действенным, на наш взгляд,

может стать создание социальных роликов, а также издание буклетов и листовок, содержащих различную антикоррупционную информацию, и т. д.

Таким образом, Ассоциация юристов России и ее региональные отделения имеют большой потенциал в сфере реализации антикоррупционных профилактических мероприятий, которые органично встраиваются с основными направлениями деятельности данного профессионального объединения. При этом важно подчеркнуть, что наличие у юристов специальных компетенций по вопросам квалификации различных жизненных ситуаций, а также толкования сложных правовых конструкций позволяет существенно повысить качество антикоррупционного просвещения и общественного контроля за соблюдением положений действующего законодательства в области противодействия коррупции.



Формирование этики неприятия коррупции в коммерческой организации на примере ОАО «РЖД»

С. К. Или

Кандидат юридических наук, доцент,
руководитель проектной группы по антикоррупционной пропаганде
АНО «Центр Желдорреформа», Москва

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы формирования этики неприятия коррупции в среде руководителей и работников коммерческой организации, основанной на повышении уровня правовой культуры. Описан опыт ОАО «РЖД», включающий комплекс просветительских и образовательных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного корпоративного правосознания. В антикоррупционной работе ОАО «РЖД» основные усилия на данном этапе сосредоточены на разработке материалов антикоррупционной пропаганды, их распространении, организации мероприятий антикоррупционной направленности и формировании сообщества неравнодушных, инициативных работников компании.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная пропаганда, антикоррупционное просвещение, профилактика коррупции, этика, воспитание, антикоррупционная политика, РЖД

Одной из важнейших задач при реализации государственной антикоррупционной политики является задача по изменению общественного сознания, созданию в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции. Решение этой задачи возможно, прежде всего, путем планомерного развития этических, нравственных норм, формирования антикоррупционной культуры¹.

Очевидно, что коррупционные правонарушения представляют угрозу не только для государства, общества и граждан, но и для бизнеса. При этом, помимо материального ущерба, риска юридической ответственности и штрафных санкций, коррупция влечет существенные репутационные издержки для юридических лиц. Исходя из этого, а также в силу требований федерального законодательства², организации разрабатывают и предпринимают меры по предупреждению коррупции.

© Или С. К., 2023

¹ Об утверждении антикоррупционной политики ОАО «РЖД»: распоряжение ОАО «РЖД» от 24.02.2015 № 472р. – URL: <https://company.rzd.ru/ru/9349/page/105554?id=675#5954>.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6228.

Вместе с тем очевидно, что любые реализуемые в организациях меры, направленные на предупреждение коррупции, будут недостаточно эффективны, если сформировавшиеся в трудовом коллективе убеждения, моральные ценности допускают толерантное отношение к коррупции. В крайних случаях (при низком уровне правосознания работников) коррупционные практики иногда рассматриваются как вполне приемлемые и даже одобряемые коллегами, как одно из конкурентных преимуществ. Развенчивание подобных ложных стереотипов, преодоление правового нигилизма и формирование в конечном итоге этики неприятия коррупции в организации – неперенные условия создания благоприятных предпосылок для минимизации коррупционных проявлений.

Формирование этики неприятия коррупции базируется на повышении уровня правовой культуры. Правовая культура диктует каждой отдельной личности принципы законопослушного поведения, а коллективу – систему правовых ценностей, правовые идеалы, обеспечивающие уважение к праву и законности как ценностной установке.

При этом правовая культура предполагает не только уважение авторитета права и законопослушное поведение, но и достаточное знание работниками юридических норм, умение и навыки использования нормативных правовых актов в практической жизни. Это обуславливает необходимость систематического правового просвещения и воспитания работников, доведения до них актуальной нормативно-правовой базы противодействия коррупции, прежде всего локальных актов.

В качестве примера можно привести опыт ОАО «РЖД», где одним из принципов антикоррупционной политики является непрерывное информирование работников и ассоциированных лиц о деятельности в области противодействия коррупции. В компании реализуется комплекс просветительских и образовательных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного корпоративного правосознания, который включает в себя:

- обязательное ознакомление всех работников с нормативными документами;
- организацию обучения работников как в очно-заочной форме, так и с использованием систем дистанционного обучения;
- подготовку и распространение антикоррупционных памяток, брошюр, буклетов, плакатов;
- проведение корпоративных школ передового опыта;
- участие с антикоррупционной повесткой в различных отраслевых конференциях и семинарах;
- организацию корпоративных мероприятий антикоррупционной направленности;

– подготовку пресс-релизов, публикаций и видеосюжетов по антикоррупционной тематике для распространения с помощью внутрикорпоративных коммуникационных систем (официальный сайт ОАО «РЖД», Антикоррупционный портал в корпоративной сети, газета «Гудок», корпоративный телеканал «РЖД ТВ» и др.).

Для активизации работы по продвижению этических основ ответственного антикоррупционного поведения принята Комплексная программа антикоррупционной пропаганды в холдинге «РЖД» на 2021–2023 гг., основная цель которой заключается в формировании этических норм, исключающих коррупцию, создание в холдинге «РЖД» культуры неприятия коррупции, атмосферы недопустимости коррупционных проявлений в любых видах. В соответствии с упомянутой Комплексной программой была образована проектная группа по антикоррупционной пропаганде в составе пяти штатных единиц.

В своей работе основные усилия группа сосредоточила на разработке материалов антикоррупционной пропаганды, их распространении, организации мероприятий антикоррупционной направленности и формировании сообщества неравнодушных, инициативных работников компании.

Материалы антикоррупционной пропаганды создаются в едином узнаваемом стиле в разных форматах¹: памятки, буклеты, плакаты, листовки, брошюры, путеводители, методические рекомендации, календари, блокноты, папки, сувенирная продукция и др.

Большой объем принятых в ОАО «РЖД» нормативных документов по вопросам противодействия коррупции (около тридцати) и ранее разработанных методических материалов адаптирован для неподготовленной аудитории. Составляются руководства на доступном языке отдельно для ответственных за антикоррупционную работу на местах, отдельно для руководителей и работников, на которых распространяются ограничения.

При этом материалы антикоррупционной пропаганды максимально приближены к конкретным жизненным ситуациям, без ухода в излишнее теоретизирование, излагаются доступным языком без использования сложных юридических терминов. Задача памятки – донести до неподготовленной аудитории наиболее значимую информацию в максимально доступной и привлекательной форме. Очевидно, что для этого приходится многие положения нормативных правовых актов упрощать и сильно сокращать. Вместе с тем в материалах антикоррупционной пропаганды не должно быть юридических искажений и двусмысленного толкования. По возможности в них включаются ссылки на соответствующие положения нормативных правовых актов, а также QR-коды, позволяющие

¹ С материалами антикоррупционной пропаганды, разработанными в компании, можно ознакомиться на официальном сайте ОАО «РЖД». – URL: <https://company.rzd.ru/ru/9349/page/105554?id=675#6033>.

ознакомиться с соответствующими распоряжениями на официальном сайте компании.

Помимо разработки качественных материалов антикоррупционной пропаганды не менее важным является их распространение, доведение до каждого работника компании. Для популяризации существующих стандартов антикоррупционного поведения и расстановки акцентов в проблемных вопросах используются различные доступные каналы распространения информации. В первую очередь печатная продукция рассылается по подразделениям и филиалам с соответствующими сопроводительными письмами. На местах информация размещается на разработанных в едином дизайне стендах #РЖДБЕЗКОРРУПЦИИ и инфопанелях.

В электронном виде материалы антикоррупционной пропаганды размещаются на официальном сайте ОАО «РЖД»; Антикоррупционном портале в корпоративной сети и Каталоге носителей фирменного стиля Департамента корпоративных коммуникаций ОАО «РЖД».

Наряду с печатной и сувенирной продукцией антикоррупционная пропаганда осуществляется также посредством изготовления и распространения в холдинге видеороликов в различных форматах¹: новостные, видеоинтервью, анимированные, сюжетные и др.

Налажено взаимодействие с корпоративными СМИ. В газете «Гудок» и газетах 16 железных дорог регулярно выходят материалы, освещающие антикоррупционную работу в холдинге, публикуется инфографика по вопросам предупреждения коррупции. На корпоративном РЖД-ТВ периодически выходят сюжеты антикоррупционной направленности.

Ежеквартально формируется и распространяется альманах «Антикорр» с актуальной информацией по вопросам противодействия коррупции. Альманах состоит из следующих разделов: тема номера; прямая речь; нормативная база предупреждения коррупции; тематические мероприятия; экспертное мнение; аналитика; новости с дорог; дайджест СМИ; коррупционные инциденты; антикоррупционный комикс; материалы антикоррупционной пропаганды; антикоррупционная видеотека.

Важным направлением работы является организация и участие в мероприятиях антикоррупционной направленности, а также имплементация антикоррупционной повестки в иные мероприятия, организуемые в холдинге. Для этого выстроены хорошие рабочие контакты с рядом подразделений и дочерних обществ.

Одной из форм антикоррупционного просвещения является проведение различных видов учебных занятий (бесед, лекций, семинаров, практи-

¹ С антикоррупционными роликами ОАО «РЖД» можно ознакомиться на сайте корпоративного телевидения РЖД ТВ. – URL: <https://rzdvtv.ru>.

ческих занятий) по вопросам противодействия коррупции, проходящих как очно, так и в онлайн-режиме.

Для стимулирования самостоятельного изучения работниками компании основ антикоррупционного законодательства и локальных нормативных актов проводятся тестирования или применяются иные методы оценки знания положений соответствующих документов.

Большое внимание уделяется работе с молодежью, как совместно с Центром молодежных проектов (наставничество, тематические кейсы и квизы, слеты, вебинары), так и с Российским университетом транспорта (МИИТ): встречи со студентами, круглые столы, внедрение антикоррупционной тематики в ежегодный конкурс «Юридическая осень», организация Антикоррупционных чтений, конкурсов.

Ведется деятельность по созданию Сообщества «Антикорр», объединяющего неравнодушных работников компании в целях развития культуры неприятия коррупции на местах через открытое обсуждение, лидерство и неформальное общение работников ОАО «РЖД».

В целях получения обратной связи и своевременной корректировки антикоррупционных мероприятий проводятся консультации, интервью с работниками компании, а также ежегодно организуются независимые социологические исследования с выборками от 5 тыс. человек и более.

Вся эта деятельность в конечном итоге подчинена цели формирования в холдинге культуры неприятия коррупции, атмосферы недопустимости коррупционных проявлений в любых видах.

Основные критерии вхождения представителей органов публичной власти в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации



П. А. Кабанов

Доктор юридических наук, доцент,
директор НИИ противодействия коррупции
Казанского инновационного университета им. В. Г. Тимирязева, Казань
профессор кафедры криминологии
Нижегородской академии МВД России, Нижний Новгород

Аннотация. В статье осуществлена классификация критериев вхождения в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации представителей органов публичной власти на формальные и содержательные критерии. К формальным критериям отнесены принадлежность к органам публичной власти и занятие руководящей должности. К содержательным критериям – наличие у государственного органа, который представляет руководитель в комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, внешних антикоррупционных функций, установленных федеральным и/или региональным законодательством, и отсутствие у него надзорных и контрольных функций за деятельностью этой комиссии. Для включения в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований предлагается дополнительный критерий – эффективная реализация государственной политики противодействия коррупции в органе местного самоуправления или муниципальном образовании на протяжении длительного периода.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, профилактика коррупции, координация, критерии, антикоррупционное законодательство, антикоррупционные функции

Противодействие коррупции – сложная функция любого государства, связанная с сохранением социального благополучия в нем. Реализация этой функции невозможна без согласованных действий различных субъектов противодействия коррупции между собой. В связи с этим на различных уровнях власти формируются координационные органы для обеспечения взаимодействия между собой в целях снижения коррупционных угроз в современном обществе. К числу таких органов на региональном уровне относятся комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, которые учреж-

дены повсеместно в течение 2015 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»¹. Закономерное следствие – отечественные специалисты стали исследовать особенности правового регулирования организации деятельности этих коллегиальных органов. В результате таких исследований в научных изданиях появилось небольшое количество работ по вопросам деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, которые отражали региональные особенности формирования таких комиссий без обращения к структурному анализу персонального состава комиссий. На специфику формирования и отдельные стороны деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации обращали внимание следующие специалисты: В. Н. Агеев², С. Н. Матулис³, Ю. В. Трунцевский⁴ и некоторые другие исследователи⁵, в том числе и автор настоящей статьи⁶. Однако

¹ О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции : Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 // СЗ РФ. – 2015. – № 29. – Ч. 2. – Ст. 4477.

² См.: Агеев, В. Н. К вопросу о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации / В. Н. Агеев // NB: Административное право и практика администрирования. – 2015. – № 5. – С. 34–52; Агеев, В. Н. Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации: основные задачи и механизмы их реализации / В. Н. Агеев // Юридические исследования. – 2016. – № 4. – С. 1–10; Агеев, В. Н. Основные задачи комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации / В. Н. Агеев // Право и политика. – 2020. – № 6. – С. 56–73.

³ См.: Матулис, С. Н. Правовые основы деятельности Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации / С. Н. Матулис // Журнал российского права. – 2018. – № 7. – С. 149–157; Матулис, С. Н. Анализ деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации / С. Н. Матулис, Ю. В. Трунцевский // Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: монография / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин и др. – М.: Проспект, 2019. – С. 54–87.

⁴ См.: Трунцевский, Ю. В. Взаимодействие комиссии по координации работы по противодействию коррупции и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации с правоохранительными органами / Ю. В. Трунцевский // Журнал российского права. – 2018. – № 9. – С. 155–167.

⁵ См.: Капинус, А. Ю. Предложения по формированию и принятию решений комиссией по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации / А. Ю. Капинус // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт) : сборник тезисов. – М.: Издательский Дом «Третьяковъ», 2016. – С. 100–102; Соловьева, К. В. Задачи и основные направления деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации (на примере Чувашской Республики) / К. В. Соловьева // Актуальные проблемы уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии : сборник материалов конференции. – Чебоксары: Чебоксарский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации, 2022. – С. 521–525; Научно-практический комментарий к Типовому положению о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации № 364 от 15 июля 2015 года / под науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. И. И. Бикеева, д-ра юрид. наук, проф. П. А. Кабанова. – Казань, 2016. – 156 с.

⁶ См.: Кабанов, П. А. Взаимодействие научных и образовательных организаций с органами Российской Федерации по методическому обеспечению деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции публичной власти субъектов / П. А. Кабанов // Диалектика противодействия коррупции : материалы конференции. – Казань: Познание, 2021. – С. 44–48; Кабанов, П. А. Мониторинг со-

не проводились специальные исследования, посвященные критериям включения в состав указанных комиссий субъектов противодействия коррупции, в том числе и представителей органов публичной власти.

Объект проведенного исследования – общественные отношения в сфере взаимодействия органов публичной власти между собой по вопросам реализации государственной политики противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Предмет исследования – правовое регулирование и практика реализации взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти и органами местного самоуправления муниципальных образований по вопросам противодействия коррупции при формировании комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.

Цель исследования – разработка содержательных критериев включения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации представителей органов публичной власти.

Для достижения заявленной цели исследования поставлены следующие **задачи**:

– найти, описать и проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие критерии (основания, условия) вхождения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации представителей органов публичной власти;

– выявить основные критерии вхождения представителей органов публичной власти в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации;

– внести рекомендации по совершенствованию структуры комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации на основе разработанных критериев.

Методология и методика исследования. Методологической основой проведенного исследования является диалектический материализм и основанные на нем общенаучные методы познания (анализ, синтез, сравнение, группировка, индукция и др.), используемые в юридических науках.

Эмпирическая и одновременно **правовая** база проведенного исследования включает в себя:

стояния вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации / П. А. Кабанов // Мониторинг правоприменения. – 2022. – № 2. – С. 33–45; Кабанов, П. А. Мониторинг представительства органов публичной власти в составах комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития / П. А. Кабанов // Мониторинг правоприменения. – 2022. – № 4. – С. 2–21.

– действующее региональное антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации – 103 единицы;

– действующее и утратившее силу региональное законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее деятельность региональных и муниципальных контрольно-счётных органов, – 86 единиц;

– подзаконные нормативные правовые акты по организации деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации – 131 единица;

– федеральные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность федеральных и региональных органов государственной власти по взаимодействию между собой и органами местного самоуправления по противодействию коррупции – 26 единиц.

Территориальные рамки исследования обусловлены целями и задачами исследования и включают в себя территории всех субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2022 г.

Хронологические рамки исследования определены периодом закрепления в федеральном антикоррупционном законодательстве института комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации (лето 2015 г.) по состоянию на 1 сентября 2022 г.

Принятие регионального и федерального антикоррупционного законодательства потребовало формирования единой государственной политики противодействия коррупции, согласованности и координации антикоррупционной деятельности между различными субъектами. Создание комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, хотя и решило вопросы взаимодействия между субъектами противодействия коррупции, но потребовало совершенствования правового регулирования их деятельности, в том числе и по структурному составу указанных комиссий¹.

На 1 сентября 2022 г. региональными нормативными правовыми актами учреждено 85 комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации, в работе которых привлечено около 1 700 представителей органов публичной власти и различных организаций. Правовое регулирование их деятельности постоянно совершенствуется, в том числе закрепляется в региональном законодательстве.

В целях эффективности работы указанных комиссий на федеральном уровне закреплены требования к составу этих комиссий по должностям. Региональные комиссии по координации работы по противодействию коррупции обязаны возглавлять главы субъектов Российской Федерации. В соответствии с требованиями, закрепленными в Типовом положении

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы : Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 // СЗ РФ. – 2021. – № 34. – Ст. 6 170.

о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, в состав комиссии могут входить не только чиновники различных органов публичной власти, но и представители институтов гражданского общества. К числу представителей органов публичной власти, которые обязаны входить в состав указанных комиссий, в соответствии с ведомственной либо иной принадлежностью и/или должностным положением, отнесены четыре группы чиновников:

- руководители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- руководители органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в данный субъект Российской Федерации;
- руководители территориальных органов федеральных государственных органов;
- представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе¹.

Как видно из приведенного списка, критерии включения в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации различные и носят формальный характер. Для одной категории членов комиссии достаточно их должностного статуса и *принадлежности к определенным органам*: представитель аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Для других категорий для членства тех же комиссиях необходима *принадлежность к федеральным или региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления* муниципальных образований и должностной статус: *руководитель* территориального органа федерального государственного органа, *руководитель* регионального органа власти или *руководитель* органа местного самоуправления муниципального образования.

Из всей совокупности исследованных нами комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации (84 единицы) представительство территориальных органов федеральных органов выглядит следующим образом:

- руководители МВД России – 79;
- руководители ФСБ России – 76;
- руководители СК России – 65;
- руководители Минюста России – 53;
- руководители ФНС России – 36;

¹ О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции : Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 // СЗ РФ. – 2015. – № 29. – Ч. 2. – Ст. 4 477.

- руководители Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации – 26;
- руководители судейского сообщества – 20;
- руководители Федеральной службы судебных приставов – 8;
- руководители Казначейства – 6;
- руководители Росфинмониторинга – 5;
- руководители Федеральной службы исполнения наказаний – 4;
- руководители Росгвардии – 4;
- руководители Федеральной таможенной службы – 3;
- руководители органов прокуратуры – 2;
- руководители Росреестра – 2;
- руководители Роспотребнадзора – 2;
- руководители Федеральной службы охраны – 1;
- руководители Росздравнадзора – 1;
- руководители МЧС России – 1.

Безусловно, руководители указанных территориальных органов федеральных органов власти подпадают под формальные критерии: принадлежность к федеральным органам власти и статус (руководитель). При этом в каждом министерстве и ведомстве предусмотрена обязательная внутренняя функция по профилактике коррупционных правонарушений в собственных органах, а также в подведомственных учреждениях и организациях. В то же время на отдельные из них федеральным законодательством или подзаконными нормативными актами возлагаются внешние функции по противодействию коррупции: МВД России, ФСБ России и СК России – борьба с коррупционной преступностью¹; Минюст России – профилактика коррупции в сфере нормотворческой деятельности²; Генеральная прокуратура РФ – координация борьбы с коррупцией³ и надзор за соблюдением законодательства

¹ См., напр.: Илий, С. К. Коррупционная преступность в Российской Федерации и деятельность правоохранительных органов по борьбе с ней в 2017 году / С. К. Илий, Г. Ф. Коимшиди, Е. В. Красникова, Н. В. Павловская // Безопасность бизнеса. – 2018. – № 3. – С. 38–48.

² См., напр.: Балдин, А. К. Правовые вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России : дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Балдин. – Н. Новгород, 2014. – 145 с.; Храбров, В. А. Практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальными управлениями Минюста России в Сибирском федеральном округе / В. А. Храбров // Развитие территорий. – 2016. – № 3-4. – С. 10–12; Ким, А. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов территориальными органами Минюста России / А. В. Ким, Е. В. Ким // Ученые заметки ТОГУ. – 2014. – Т. 5, № 4. – С. 204–207.

³ См.: Егоров, Ю. В. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией - самостоятельная функция прокуратуры / Ю. В. Егоров // Законность. – 2015. – № 2. – С. 7–10; Честнов, Н. Е. Координация правоохранительных органов как приоритетное направление по борьбе с коррупцией в сфере обеспечения национальной безопасности / Н. Е. Честнов // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 52. – С. 157–161; Максуров, А. А. Проблемы эффективности координации деятельности

о противодействии коррупции¹. На отдельные федеральные государственные органы, например Росфинмониторинг, возлагаются внешние функции по участию в противодействии коррупции в соответствии с законодательством Российской Федерации². Следовательно, дополнительным содержательным критерием вхождения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации к руководителям территориальных органов федеральных органов власти является *наличие внешних антикоррупционных функций* для обеспечения взаимодействия между собой при реализации своих государственных антикоррупционных функций, предполагающих наличие профессиональной антикоррупционной компетентности.

По каким объективным критериям попадают руководители иных территориальных органов федеральных государственных органов в состав указанных комиссий, сказать сложно. Включение в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации руководителей органов, не обладающих внешними антикоррупционными функциями, как правило, не является продуктивной, поскольку отвлекает их от исполнения непосредственных должностных полномочий по управлению территориальными органами федеральных государственных органов.

Региональным конституционным (уставным), антикоррупционным и иным законодательством антикоррупционные полномочия закрепляются за главами субъектов Российской Федерации³, органами законодательной (представительной) власти⁴, высшим органом исполнительной власти и отдельными региональными государственными органами⁵, а их конкретизация определяется подзаконными нормативными актами.

Проведенное исследование показало, что внешние антикоррупционные функции федеральным и региональным законодательством закрепляются за отдельными региональными органами власти. К региональным ор-

по борьбе с коррупцией / А. А. Максуров // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – № 1. – С. 49–55.

¹ См., напр.: Пономарев, А. А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных и муниципальных органах : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Пономарев. – М., 2016. – 261 с.; Козлов, Т. Л. Прокурорский надзор в сфере профилактики коррупции / Т. Л. Козлов. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 256 с.

² Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 // СЗ РФ. – 2012. – № 25. – Ст. 3314.

³ См.: Кабанов, П. А. Антикоррупционные полномочия глав субъектов Российской Федерации: вопросы правового регулирования / П. А. Кабанов // Юридические исследования. – 2016. – № 12. – С. 47–81.

⁴ О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге : Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 674-122 // Санкт-Петербургские ведомости. – 2008. – 28 нояб.

⁵ Например, ч. 3 ст. 4.1. закона Белгородской области «О противодействии коррупции в Белгородской области», в которой определены внешние функции в сфере противодействия коррупции Правительства Белгородской области. См.: О противодействии коррупции в Белгородской области : Закон Белгородской области от 07.05.2010 № 338 // Белгородские известия. – 2010. – 28 мая.

ганам, наделенным внешними антикоррупционными функциями, следует отнести, в первую очередь, контрольно-счётные палаты субъектов Российской Федерации. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» за контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований закреплены полномочия по участию в пределах своей компетенции в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции¹.

Проведенный нами анализ регионального законодательства показал, антикоррупционные функции могут возлагаться и на другие региональные органы власти с аналогичными функциями. Например, ст. 10 Закона Удмуртской Республики «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики», регулирующая полномочия Государственного контрольного комитета при осуществлении внешнего государственного финансового контроля, предусматривает участие этого регионального органа власти в пределах своих полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции².

В соответствии с федеральными требованиями в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации должны присутствовать руководители органов местного самоуправления муниципальных образований. Однако внешние антикоррупционные функции, как мы уже отмечали ранее, федеральным и региональным законодательством закреплены только за контрольно-счетными органами муниципальных образований, за всеми остальными органами местного самоуправления антикоррупционные функции могут закрепляться только региональным антикоррупционным³ и иным законодательством и/или муниципальными нормативными правовыми актами.

Из всей совокупности исследованных нами составов комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации только в 49, или 58,3 %, имелись представители органов местного самоуправления в их составе. Как правило, это главы муниципальных образований, а в отдельных случаях руководители представи-

¹ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

² О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики : Закон Удмуртской Республики от 10.10.2011 № 51-РЗ // Известия Удмуртской Республики. – 2011. – 1 нояб.

³ Например, ст. 3.1. «Осуществление органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области мер по противодействию коррупции» закона Московской области «О мерах по противодействию коррупции в Московской области». См.: О мерах по противодействию коррупции в Московской области : Закон Московской области от 10.04.2009 № 31/2009-ОЗ // Ежедневные Новости. Под-московье. – 2009. – 22 апр.

тельных органов муниципальных образований (Республика Дагестан¹, Республика Хакасия², Забайкальский край³ и Московская область⁴). Исключением из этого правила является комиссия по координации работы по противодействию коррупции Томской области, в составе которой органы местного самоуправления представляет председатель Счетной палаты города Томска⁵.

Проведенный нами анализ регионального антикоррупционного законодательства показал, что муниципальные образования наделены только внутренними антикоррупционными функциями по профилактике коррупции на своих территориях, поэтому включение их представителей в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации – это субъективный выбор главы субъекта Российской Федерации. Хотя одним из критериев такого включения в состав названной комиссии главы муниципального образования может стать *эффективная реализация государственной политики противодействия коррупции* в муниципальном образовании на протяжении длительного периода.

Проведенный нами анализ региональных нормативных актов по персональному составу комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации и особенностей исполнения государственных функций органами прокуратуры и судебной системы вызывает сомнение в необходимости включения в состав названных комиссий руководителей надзорного органа и руководителей судейского сообщества (судей).

Наше сомнение основано на том, что органы прокуратуры, выполняя надзорные функции, обязаны осуществлять прокурорский надзор за правомочностью принимаемых решений комиссиями по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, особенно в тех случаях, когда решения комиссии носят обязательный характер и могут быть обжалованы в органы прокуратуры. Это обусловлено тем,

¹ Об утверждении состава Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Дагестан : Указ Главы Республики Дагестан от 05.03.2022 № 56 // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан. – URL: <http://pravo.e-dag.ru>.

² О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Хакасия : Постановление Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия от 14.10.2015 № 85-ПП // Вестник Хакасии. – 2015. – 16 окт.

³ О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Забайкальском крае : Постановление Губернатора Забайкальского края от 14.10.2015 № 101 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ О некоторых вопросах деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Московской области : Постановление Губернатора Московской области от 08.07.2019 № 315-ПГ // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2019. – 29 июл.

⁵ О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Томской области : Постановление Губернатора Томской области от 23.12.2015 № 152 // Собрание законодательства Томской области. – 2016. – № 1/2.

что указанные комиссии выполняют функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении определенной категории лиц, на которых распространяются установленные законодательством антикоррупционные требования. Например, в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Быть прокурору в составе коллегиального поднадзорного органа и одновременно осуществлять за ним надзор по соблюдению законодательства о противодействии коррупции – очевидный конфликт между интересами государственной службы в органах прокуратуры и интересами регионального коллегиального органа, в который он входит. Особенно это четко проявляется, когда в составе комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации представлено высшее должностное лицо этого надзорного органа – прокурор субъекта Российской Федерации. Радует то обстоятельство, что имевшая место в начальный период становления комиссий подобная порочная практика практически полностью исключена. Следовательно, наличие надзорных полномочий у органов прокуратуры за деятельностью комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации должно исключать участие руководителей и иных представителей в деятельности этих региональных комиссий.

На наш взгляд, положение о конфликте интересов распространяется и на руководителей судейского сообщества. Поскольку подчиненные и/или подконтрольные им суды осуществляют судебный контроль за решениями комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Это обусловлено ещё и тем, что в российских судах уже складывается практика отмены судами решений региональных комиссий по координации работы по противодействию коррупции¹. Более того, участие в принятии решения комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации руководителя судебной системы региона и поддержка им такого решения могут повлиять на принятие законного и справедливого решения судом (судьей) по конкретному материалу об обжаловании решения указанной комиссии, поступившему в суд.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что **наличие надзорных или контрольных функций** у руководителей (представителей) территориальных органов федеральных органов государственной власти

¹ Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19.11.2019 № 88а-449/2019 по делу № 2а-2220/18; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 31.05.2019 по делу № 33а-8204/2019; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 21.05.2020 по делу № 33а-4998/2020; Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 29.09.2021 № 88а-16377/2021 по делу № 2а-6/2021.

является препятствием для включения их в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации.

Проведенное нами исследование позволяет сделать следующие выводы, не претендующие на исключительность, окончательность и бесспорность.

Во-первых, установленные федеральными нормативными правовыми актами критерии включения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации для представителей территориальных органов федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления носят формальный характер и не в полной мере могут обеспечить эффективную работу указанных коллегиальных региональных координационных антикоррупционных органов.

Во-вторых, *критерии* включения в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации: *принадлежность к органам публичной власти и занятие соответствующей должности* могут быть достаточны для представителей аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и глав субъектов Российской Федерации. Для включения в состав комиссии руководителей территориальных органов федеральных государственных органов и руководителей региональных государственных органов этих критериев недостаточно. Они должны соответствовать еще двумя критериями. *Первый критерий – наличие* у государственного органа, который представляет руководитель в комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации *внешних антикоррупционных функций, установленных федеральным и/или региональным законодательством. Второй критерий – отсутствие* у государственного органа, который представляет руководитель, *надзорных и контрольных функций за деятельностью комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации.*

В-третьих, для представительства руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, помимо формальных критериев (*принадлежность к органам местного самоуправления и занятие руководящей должности*), можно ввести ещё один дополнительный критерий – *эффективная реализация государственной политики противодействия коррупции* в органе местного самоуправления или муниципальном образовании на протяжении длительного периода.

В-четвертых, представленные нами содержательные критерии вхождения в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации, с одной стороны, позволяют

создать оптимальную структуру данной комиссии и, возможно, повысить эффективность её работы, а с другой – освободить значительное количество руководителей территориальных органов федеральных государственных органов и региональных государственных органов от бесполезного участия в заседаниях этого коллегиального органа.



М. П. Клеймёнов

Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
заведующий кафедрой уголовного права и криминологии
Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, Омск
профессор кафедры национальной безопасности
Новосибирского университета экономики и управления, Новосибирск

Аннотация. Российское антикоррупционное законодательство весьма противоречиво, поскольку создавалось и развивается в условиях капитализма, который ориентирован исключительно на получение прибыли. В статье рассматриваются детерминирующие связи между законом и преступным поведением коррупционной направленности, к которым относятся умышленная или небрежная законодательная неурегулированность конфликтных общественных отношений; межотраслевая и внутриотраслевая несогласованность законодательных норм; недостатки в их реализации.

Ключевые слова: закон, право, неправое, детерминанты, коррупция, юридические просчеты, юридические противоречия

Постановка проблемы, вынесенной в заглавие статьи, может показаться парадоксальной. В самом деле, начиная с 2008 г., когда в стране был объявлен «крестовый поход» против коррупции, было принято множество Федеральных законов и подзаконных актов, направленных на предупреждение коррупции и борьбу с ней. Возникло антикоррупционное законодательство, которое, как представляется, весьма противоречиво, поскольку создавалось и развивается в условиях рыночной экономики (криминализованного российского капитализма). Поскольку капитализм ориентирован исключительно на получение прибыли, то нравственные основы противодействия коррупции становятся симулякром, что подрывает фундамент права. Право как инструмент социальной справедливости и гармонизации общественных отношений в этом случае подменяется законом (юридически оформленной волей господствующего класса). При этом резко повышается вероятность появления неправового закона (неправа), о котором говорил еще Г. В. Ф. Гегель¹. А. Д. Шестаков говорит еще жестче – о возможности принятия преступного закона, впрочем, выделяя наряду с ним, отмывающий, укрывательский, криминогенный законы².

© Клеймёнов М. П., 2023

¹ См.: Гегель, Г. В. Ф. Философия права / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – С. 137–154.

² См.: Шестаков, Д. А. Преступный закон как парадокс криминологии закона / Д. А. Шестаков // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2011. – № 1. – С. 16–29.

Такой закон, несомненно, детерминирует криминальное поведение, поскольку тесно связан с произволом представителей власти, по воле которых принимается неправовое установление. Однако можно проследить и косвенные детерминирующие связи между законом и преступным поведением, к которым относятся умышленная или небрежная законодательная неурегулированность конфликтных общественных отношений; межотраслевая и внутриотраслевая несогласованность законодательных норм; недостатки в их реализации. По отношению к коррупции это означает, во-первых, что не все соответствующие законы приняты, во-вторых, разработка законодательной базы имеет существенные изъяны и, в-третьих, принятые законы применяются (выполняются) плохо или вообще не применяются (выполняются).

Коррупция совершенно обоснованно признана системной угрозой национальной безопасности¹. Можно утверждать, что масштабы и свойства современной коррупции в России приобрели характер раковой опухоли, которая пожирает устои государственности изнутри и будет заниматься этим вплоть до гибели социального организма, если не будут приняты соответствующие меры (своего рода радикальная хирургическая операция). Слоганы типа «Коррупция непобедима, если все проходит мимо» или стенды с антикоррупционной пропагандой под девизом «Нет коррупции!» не имеют реального адресата (направлены в пустоту), которым является подлинный коррупционер, и поэтому являются не более чем имитацией противодействия коррупции.

Коррупция является следствием целого ряда юридических просчетов, хотя у этих просчетов есть выгодоприобретатели. Возглавляет этот ряд плоская школа налогообложения, создающая у крупных предпринимателей огромную прибыль, которой они готовы поделиться с чиновниками, принимающими определенные решения, и с теми, кто легально обеспечивает их безопасность («крышует» их бизнес). «Для некоторых силовых структур “крышевание” стало бизнесом» – с таким утверждением согласились 54,8 % из 715 опрошенных нами граждан, не согласились 27,4 %, остальные уклонились от ответа. Этого бизнеса не было и не могло быть в СССР, потому что государство полностью контролировало доходы любого гражданина, учреждения и предприятия. Поэтому в СССР коррупция не была угрозой национальной безопасности. Следовательно, задача заключается в том, чтобы исключить получение огромных прибылей частными лицами. Добиться этого возможно только при прогрессивном налогообложении.

¹ Национальная стратегия противодействия коррупции : утв. Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460 // Российская газета. – 2010. – 15 апр.

Плоская шкала подоходного налога существует в Албании, Болгарии, Гернси и Джерси (Нормандские острова), Гонконге, Грузии, Исландии, Казахстане, Киргизии, Латвии, Литве, Македонии, Монголии, России, Румынии, Украине, Чехии, Эстонии, то есть либо в странах «нового капитализма», либо оффшорных юрисдикциях. Прогрессивная шкала – в Австралии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Израиле, Испании, Италии, Канаде, Китае, Люксембурге, Нидерландах, Финляндии, Франции, США, Швеции, Швейцарии, ЮАР и других странах, в которых капиталистические отношения не строились исключительно в интересах богатых людей. Например, в Англии ежегодный доход в размере 12 570 £ (по курсу валют начала сентября 2023 г. – это 1 533 540 руб.) налогом не облагается. Прогрессивная шкала налогообложения, как справедливо утверждают специалисты, «способствует снижению коррупции, поскольку богатые отчисляют большие суммы денег»¹ и, понятно, у них меньше средств остается на подкуп должностных лиц.

Серьезным юридическим просчетом является отсутствие реальной ответственности за хищения бюджетных средств. Чаще всего здесь используется схема «откатов». Законодатель, казалось бы, понимает общественную опасность такого положения дел, о чем свидетельствует дополнение в 2018 г. Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) ст. 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд», состоящей из двух частей с максимальной санкцией до семи лет лишения свободы, и ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок», включающей шесть частей с максимальной санкцией 12 лет лишения свободы. Однако бланкетный характер диспозиций указанных статей УК РФ, сложность их доказывания, требующая реализации оперативно-разыскных мероприятий (следственный комитет, к компетенции которого отнесено расследование таких преступлений, субъектом ОРД, как известно, не является), – все это на практике дает совершенно ничтожные результаты. Следовательно, диспозиции указанных статей УК необходимо изменить, для чего стоит привлечь юридическую общественность.

С юридической точки зрения для повышения эффективности борьбы с коррупцией чрезвычайно важно восстановить такой вид наказания, как конфискация имущества. Он был исключен из системы наказаний в 2003 г., что вызвало негативную реакцию специалистов в области уголовного права². «Кому это выгодно?» – спрашивала известная ученая,

¹ Арсаева, И. Л. Прогрессивная шкала налогообложения в РФ: проблемы и перспективы / И. Л. Арсаева, Х. М. Джабраилова, Х. А. Межиева // Московский экономический журнал. – 2020. – № 12. – С. 257.

² См.: Бриллиантов, А. В. Изменение законодательства о наказании / А. В. Бриллиантов // Российская юстиция. – 2004. – № 5. – С. 36.

профессор МГУ Н. Ф. Кузнецова¹. Ответ очевиден даже для простых граждан. На вопрос: «Какие действия властей заставили бы Вас поверить в то, что в государстве началось реальное противодействие коррупции?» 40,8 % респондентов ответили – «конфискация имущества коррупционера и его родственников».

Действующее законодательство содержит положения, способствующие коррупции. Именно так, на мой взгляд, следует понимать запрет государственным служащим допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности (п. 10 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Такой запрет содержится во множестве других нормативных правовых актов. Это называется принудительной лояльностью² и мешает борьбе с коррупцией. Между тем Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О противодействии коррупции» содержит ст. 9 «Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений». Здесь налицо противоречие, и законодателю нужно определиться, что важнее: лояльность служащих или интересы борьбы с коррупцией.

Следует напомнить, что в УК РСФСР в 1985 г. была введена ст. 139.1 «Преследование граждан за критику». Субъектом данного состава выступало должностное лицо, которое в силу своих служебных полномочий имеет возможность пресекать критически настроенных граждан. Уголовная ответственность наступала тогда, когда умышленно ущемлялись права и охраняемые законом интересы граждан, связанные с преследованием его за подачу в установленном порядке предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику, а равно за выступление с критикой в иной форме. Санкция статьи включала в себя наказание в виде штрафа или увольнения с должности, а в случае причинения существенного вреда правам и охраняемым законом интересам граждан ответственность предусмат-

¹ Кузнецова, Н. Ф. Мнение ученых о реформе УК (или QUI PRODEST?) / Н. Ф. Кузнецова // Уголовное право. – 2004. – № 1. – С. 26–27.

² См.: Пресняков, М. В. Принудительная лояльность на государственной службе / М. В. Пресняков // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11. – С. 88–94.

ривалась в виде исправительных работ либо реального лишения свободы¹. Антикоррупционный характер этой статьи не вызывает сомнений.

Для того чтобы добиться повышения эффективности борьбы с коррупцией, важно использовать юридический инструментарий для достижения правды в самом широком смысле этого слова.

¹ См.: Харитонов, В. Д. Гласность и перестройка / В. Д. Харитонов // История государства и права. – 2011. – № 12. – С. 19–23.

О междисциплинарном подходе к проектированию образовательных программ в сфере противодействия коррупции



А. Н. Коробкин

Главный редактор журнала «Вестник антикоррупционной экспертизы», член Экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, член Совета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по развитию антикоррупционного комплаенса и деловой этики, Москва

Аннотация. По результатам анализа правовых актов Минтруда России в сфере организации противодействия коррупции и антикоррупционного образования обосновывается необходимость междисциплинарного подхода к проектированию соответствующих образовательных программ в этой сфере. Рассматриваются профессиональные компетенции в сфере противодействия коррупции, необходимые для реализации трудовых функций специалистов и руководителей антикоррупционных подразделений. Даются рекомендации по структуре и содержанию образовательных программ повышения квалификации по антикоррупционной тематике.

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционное образование, антикоррупционное просвещение, образовательные программы, антикоррупционные компетенции

Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 гг.¹ впервые на уровне государственного документа задал вектор на необходимость формирования антикоррупционных компетенций на всех уровнях образования. На уровне школ и организаций профессионального образования это обеспечивается включением в федеральные государственные образовательные стандарты на должностей, предусматривающих формирование у обучающихся нетерпимого отношения к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности – готовности содействовать пресечению такого поведения. На уровне высшего образования – появлением программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность». Активно развивается система дополнительного профессионального образования в сфере противодействия коррупции.

Анализируя систему антикоррупционного образования, исследователи отмечают различное качество методической базы учебных программ,

© Коробкин А. Н., 2023

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы : Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 // СЗ РФ. – 2021. – № 34. – Ст. 6170.

недостаточную профессиональную подготовку преподавателей¹. Поэтому представляется возможным обозначить главную цель антикоррупционного образования – учить должны подготовленные преподаватели по верифицированным программам, используя верифицированные учебные и методические пособия.

Проблема качества образовательных программ появилась не сегодня. Еще в 2015 г. на заседании Экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции обращалось внимание на то, что многие программы подготовки государственных и муниципальных служащих, реализуемые региональными учебными центрами, не отвечают современным требованиям, подчас представляют собой «кальки» с аналогичных зарубежных программ, не учитывающих российские реалии, отстают от динамично развивающейся нормативно-правовой базы в сфере противодействия коррупции. Результатом такого обсуждения стало поручение Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг.² организовать обучение работников органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений по согласованным с Администрацией Президента Российской Федерации программам дополнительного профессионального образования, включающим раздел о функциях органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Предполагалось, что такие программы разработает РАНХиГС, и обучение госслужащих будет проходить в основном на базе этого вуза (включая региональные филиалы), однако на практике все регионы стали направлять в Администрацию президента на согласование программы, реализуемые в их учебных центрах, достаточного количества ресурсов для профессиональной экспертизы таких программ у Управлении по вопросам противодействия коррупции в то время не было, и согласование программ во многом носило формальный характер.

Поэтому следующий Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг.³ содержал поручение Правительству Российской Федерации подготовить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих утверждение типо-

¹ См., напр.: Артеменкова, Т. А. Антикоррупционное воспитание и просвещение на всех уровнях образования : учебно-методическое пособие / Т. А. Артеменкова, А. Ю. Гусев. – М.: Проспект, 2020. – С. 30.

² О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы : Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 // СЗ РФ. – 2016. – № 14. – Ст. 1985.

³ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы : Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // СЗ РФ. – 2018. – № 27. – Ст. 4038.

вых дополнительных профессиональных программ по вопросам противодействия коррупции.

Итогом реализации этого пункта Плана стал Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 76 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”», разработанный Минтрудом России и внесенный Правительством в Государственную Думу 8 октября 2019 г.

Законопроект предусматривал утверждение типовых дополнительных профессиональных программ по вопросам противодействия коррупции (далее – типовые программы антикоррупционной тематики) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы, по разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы, по разработке и организации внедрения и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер, по методическому обеспечению мер, направленных на развитие муниципальной службы.

Как отмечалось в пояснительной записке к проекту¹, обучение по типовым программам антикоррупционной тематики должно обеспечивать получение слушателями знаний нормативно-правовой базы по противодействию коррупции, в том числе в части установления запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, последовательности действий государственного органа при выявлении правонарушений коррупционного характера, правовых и морально-этических аспектов противодействия коррупции; навыков применения полученных знаний, включая способность оценить коррупционные риски в различных областях государственного управления, умение применить в практике государственного управления механизмы противодействия коррупции.

Закон достаточно быстро прошел все этапы законотворческого процесса и уже 23 января 2020 г. был принят Государственной Думой, 30 января 2020 г. одобрен Советом Федерации, 6 февраля 2020 г. подписан Президентом Российской Федерации, получив номер 9-ФЗ. И 10 февраля опубликован в «Российской газете». Таким образом, от внесения до опубликования прошло ровно четыре месяца, что является рекордным результатом среди законопроектов антикоррупционной направленности.

Однако дальше эта работа несколько застопорилась, только в мае 2022 г. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

¹ Письмо Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева № 9159п-П17 от 08.10.2019 // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b.

Приказом от 31.05.2022 № 331н утвердило¹ семь типовых дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в области противодействия коррупции. Можно сказать, что с этого момента для всех образовательных организаций, как государственных, так и частных, обозначены приоритетные направления дополнительного образования в сфере противодействия коррупции.

Анализ утвержденных программ показывает, что четыре из них адресованы слушателям, профессионально занимающимся противодействием коррупции в государственных и муниципальных органах и организациях. Это такие программы, как «Функции подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений» (54 часа), «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» (18 часов), «Деятельность комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов» (18 часов) и «Вопросы выявления и предотвращения случаев подкупа иностранных должностных лиц, фактов составления ложной отчетности» (18 часов).

Три другие программы адресованы не только работникам госсектора, но и более широкому кругу лиц, в том числе работникам коммерческих организаций, сотрудникам НКО. Это общий курс «Основы профилактики коррупции» (18 часов), специализированные курсы «Предупреждение коррупции в организациях» (54 часа) и «Требование о предотвращении и урегулировании конфликта интересов в публичном управлении» (18 часов).

Как следует из программ, все они вырабатывают у слушателей следующие профессиональные компетенции (ПК):

– способность и готовность к осознанию значимости своей профессиональной деятельности, добросовестному исполнению профессиональных обязанностей, соблюдению принципов этики, морали и нравственности, проявлению нетерпимости к коррупционному поведению (ПК-1);

– способность и готовность соблюдать меры по предупреждению коррупции (ПК-2);

– способность и готовность принимать и применять меры по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и устранению причин коррупции, а также по пресечению коррупционных и иных правонарушений (ПК-3).

Необходимо констатировать, что несмотря на различия в целевой аудитории и предметной области утвержденных программ, разработчики не стали конкретизировать вырабатываемые ими профессиональные компетенции или синхронизировать их с соответствующими компетен-

¹ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31.05.2022 № 331н // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

циями, содержащимися в федеральных государственных стандартах общего образования, среднего профессионального и высшего образования¹.

Тем не менее перед любой образовательной организацией, реализующей программы дополнительного профессионального образования в сфере противодействия коррупции, стоит вопрос их востребованности на рынке. В первую очередь, это касается программ, адресованных не госслужащим, а работникам организаций частного сектора и НКО. Очевидно, что спросом будут пользоваться практико-ориентированные программы, дающие знания и навыки, необходимые для эффективной работы по организации профилактики коррупции, внедрению антикоррупционного комплаенса и урегулированию конфликта интересов. Образно говоря, слушатели и заказчики таких программ не хотят, чтобы половину занятий им рассказывали о том, как боролись с мздоимством и лихоимством во времена Ивана Грозного или о том, как Ли Кван Ю посадил своих друзей в тюрьму. И здесь мы сталкиваемся с тем, что многие программы антикоррупции для частного сектора по сути являются «клонами» или подобных программ для госслужащих, или зарубежных программ, не всегда адаптированных к российским реалиям.

Ориентиром для наполнения таких программ может служить новый профессиональный стандарт «Специалист в сфере предупреждения коррупционных правонарушений»², вступающий в силу с 1 марта 2023 г. Как следует из стандарта, он регулирует вопросы профессиональной деятельности работников по исключению (минимизации) в деятельности организации коррупционных рисков и коррупционных правонарушений.

Эта деятельность подразделяется на три обобщенные трудовые функции: руководящую (руководство деятельностью структурного подразделения в сфере предупреждения коррупции), контрольную (проведение проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции) и обеспечивающую (документационное обеспечение и контроль предупреждения коррупционных правонарушений в организации).

Каждая из обобщенных трудовых функций содержит в себе несколько (от двух до четырех) конкретных трудовых функций, требующих для их реализации соответствующих знаний и умений.

¹ Национальным Планом противодействия коррупции на 2018–2020 гг. предусматривалось включение в федеральные государственные образовательные стандарты общего образования, среднего профессионального и высшего образования положений, предусматривающих формирование у обучающихся компетенции, позволяющей выработать нетерпимое отношение к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности – содействовать пресечению такого поведения.

² См.: Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере предупреждения коррупционных правонарушений»: Приказ Минтруда России от 08.08.2022 № 472н // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Логично предположить, что при проектировании образовательных программ мы должны ориентироваться на требования профессионального стандарта и включать в них именно те знания и навыки, которые необходимы для выполнения соответствующих трудовых функций. Проанализировав стандарт, можно отметить, что он содержит 48 уникальных областей знаний, каждая из которых необходима для выполнения всех, нескольких или одной конкретной трудовой функции.

Это, в первую очередь, знание российского и применимого зарубежного законодательства в сфере противодействия коррупции, методических рекомендаций, разъяснений и иных инструктивных материалов по предупреждению коррупции в организациях, а также знание требований к обеспечению сохранения коммерческой тайны, необходимые для выполнения всех восьми трудовых функций.

Для выполнения семи трудовых функций необходимо знание этики делового общения и правил ведения переговоров, для шести – знание уголовного, уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции, а также административного, административно-процессуального законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Четыре трудовых функции требуют знания основных принципов предупреждения коррупции в организации и знания арбитражно-процессуального законодательства Российской Федерации (здесь необходимо отметить, что, по мнению авторов стандарта, для двух функций требуется знание не просто арбитражно-процессуального законодательства, а именно арбитражно-процессуального законодательства в сфере противодействия коррупции, но понять, что именно они вкладывали в это странное определение, для нас весьма затруднительно). Для трех трудовых функций необходимо знать антикоррупционные стандарты для организаций, осуществляющих деятельность в соответствующих сферах, меры ответственности за коррупционные правонарушения, а также основы гражданского законодательства и гражданско-процессуального законодательства Российской Федерации.

Как мы видим, для подготовки соответствующих разделов программ требуется привлечение экспертов в области юриспруденции.

Впечатляет список требований к знаниям, которые стандарт предъявляет для тех работников, в обязанности которых будет входить оценка и минимизация коррупционных рисков в организации. По мнению разработчиков стандарта, они должны знать:

1. Базовые положения международных стандартов по риск-менеджменту.
2. Инструменты риск-менеджмента для анализа коррупционных рисков организации.

3. Информация об организации, рынке, законодательстве, социальном, культурном и политическом окружении организации, а также о стратегии ее развития и операционных процессах, включая информацию об угрозах и возможностях достижения поставленных целей.

4. Критерии, применяемые при идентификации коррупционных рисков.

5. Критерии, применяемые при оценке рисков.

6. Методы анализа рисков.

7. Методы и технологии построения портфеля, реестра, карт, диаграмм и форм визуального отображения коррупционных рисков.

8. Методы идентификации и ранжирования коррупционных рисков.

9. Методы оценки и управления рисками и возможности их применения в организации.

10. Методы, техники, технологии, программные средства и информационные базы анализа коррупционных рисков.

11. Принципы и правила выбора метода, техники анализа коррупционных рисков (достаточность ресурсов, характер и степень неопределенности, сложность метода, техники).

Необходимо отметить, что специалистов с таким объемом подготовки именно в сфере коррупционных рисков в нашей стране можно буквально пересчитать по пальцам, и остается только догадываться – хотели ли авторы стандарта установить высокую планку подготовки специалистов в сфере антикоррупции, или же просто взяли программу подготовки риск-менеджмента и просто перед каждым словом «риск» добавили прилагательное «антикоррупционный».

Ряд трудовых функций требует знаний в сфере менеджмента и управления персоналом. Это:

1. Основы теории корпоративной социальной ответственности.

2. Основы финансового менеджмента и бюджетирования.

3. Порядок приема на работу лиц, ранее замещавших должности государственной или муниципальной службы.

4. Принципы теории управления изменениями.

5. Принципы целеполагания, организационного планирования и прогнозирования.

6. Система документооборота в организации.

7. Современные инструменты управления человеческими ресурсами.

8. Современные методы и приемы психологии управления.

9. Теория управления персоналом и корпоративной социальной ответственности.

10. Трудовое законодательство Российской Федерации.

11. Этика делового общения и правила ведения переговоров.

Необходимо отметить, что большинство образовательных организаций имеют опыт преподавания соответствующих дисциплин в рамках образовательных программ в сфере менеджмента, поэтому их интеграция в программы антикоррупционного образования не составит труда. Потребуется лишь некоторая доработка учебных материалов с учетом специфики курса, выполнить которую для опытного преподавателя и методиста не составит большого труда.

Анализ трудовых действий, указанных в стандарте, показывает, что специалист должен обладать и базовыми знаниями в области педагогики. Хотя они и не перечислены в соответствующих разделах стандарта, но без них вряд ли возможно проводить и организовывать обучающие мероприятия по вопросам предупреждения коррупционных правонарушений, проводить мероприятия по правовому просвещению работников в области предупреждения коррупции (инструктажи, тренинги, семинары, анкетирования) и контрольные мероприятия (тестирования, аттестация, независимые оценки квалификации). Помогут они и при осуществлении сбора, анализа и внедрения опыта лучших практик работы по правовому просвещению в сфере предупреждения коррупции. Поэтому в программу стоит включать ознакомление слушателей с основными принципами андрагогики¹, основам проектирования результатов обучения, выбору необходимых способов их оценивания (включая инновационные), использованию методов кейсов в учебном процессе. Будут полезными и знания в сфере информационных технологий, как непосредственно применяемых в сфере противодействия коррупции, так и современных цифровых инструментов, необходимых для достижения конкретных целей и задач, стоящих перед работником.

Таким образом, мы видим, что для проектирования образовательной программы в сфере противодействия коррупции требуется привлечение специалистов из целого ряда отраслей – государственного управления, юриспруденции, менеджмента, финансового анализа, управления персоналом. Только используя междисциплинарный подход, получится обеспечить слушателям возможность изучить актуальные технологии противодействия коррупции, опробовать полученные знания на реальных кейсах, чтобы в дальнейшем не только применять полученные знания в своей текущей профессиональной деятельности, но и использовать освоенные принципы и подходы для личностного и профессионального роста. Поэтому программы должны предполагать высокую степень самоорганизации слушателей, широкое использование накопленного ими личного и профессионального опыта.

¹ См.: Змеев, С. И. Применение андрагогических принципов обучения в подготовке и повышении квалификации специалистов / С. И. Змеев // Человек и образование. – 2014. – № 1. – С. 8–14.

Следует иметь в виду, что привлечение к работе над программой множества экспертов может привести к нарушению единства образовательных результатов за счет отсутствия понятной для слушателя логической взаимосвязи между модулями программы¹. В педагогической литературе такое явление называется «атомарным проектированием». При большом количестве разнородных образовательных результатов растет вероятность возникновения так называемой «конструктивной несогласованности курса», то есть несоответствия методов обучения и методов оценивания заявленным целям обучения. Поэтому к проектированию программы необходимо привлечение опытного методиста, способного спроектировать междисциплинарную образовательную среду, обеспечивающую гармоничное прохождение слушателями всего курса.

Приказ об утверждении профессионального стандарта вступает в силу с 1 марта 2023 г. Поэтому работу по актуализации образовательных программ как высшего образования, так и дополнительного профессионального образования следует начинать уже сейчас, чтобы с сентября 2023 г. начать готовить специалистов, соответствующих требованиям, предъявляемым к специалисту в сфере предупреждения коррупционных правонарушений.

¹ См.: Смыслова, С. Проектирование образовательного опыта : путеводитель по созданию вовлекающего и значимого обучения / С. Смыслова. – М.: Универсальный университет, 2022. – 319 с.



Субъекты антикоррупционной профилактики в публичных акционерных обществах

В. В. Кострыкина

Старший преподаватель кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, младший научный сотрудник Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. Предметом исследования являются законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, подзаконные и ведомственные нормативные правовые акты, локальные нормативные акты, содержащие положения о предупреждении (профилактики) коррупции, а также труды отечественных специалистов по криминологии и уголовному праву. В статье рассматривается характеристика субъектов антикоррупционной профилактики в публичных акционерных обществах. Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что антикоррупционная профилактика в публичных акционерных обществах может осуществляться: должностным лицом, ответственным за профилактику коррупции в публичном акционерном обществе; одним структурным подразделением, ответственным за профилактику коррупции в публичном акционерном обществе; несколькими структурными подразделениями в публичном акционерном обществе. Также было установлено, что публичные акционерные общества преимущественно не размещают в открытом доступе информацию о субъектах, осуществляющих антикоррупционную профилактику коррупции, что создает препятствия для оценки эффективности построения системы антикоррупционной профилактики в исследуемых организациях. При этом у большинства исследованных публичных акционерных обществ содержится информация о ведении антикоррупционной профилактики в различных формах.

Ключевые слова: коррупция, публичные акционерные общества, организации, антикоррупционный комплаенс, предупреждение коррупции, антикоррупционная профилактика, субъекты профилактики коррупции

Публичные акционерные общества (далее – ПАО) осуществляют свою деятельность в различных сферах жизнеобеспечения населения: социальной, экономической, политической, духовной, а также в сфере обеспечения национальной безопасности. Особую опасность для развития общества и государства в названных сферах представляет коррупция, негативные последствия которой приводят к искажению конкуренции субъектов рыночной деятельности, нарушению естественного ценообразования, деформации системы налогообложения страны, дезорганизации механизма

финансовой государственной поддержки, уничтожению инвестиционной привлекательности, ухудшению инновационной активности, развитию организованной преступности, теневой экономики, рейдерских захватов, незаконной приватизации предприятий и др.¹

Приведенные примеры искажения функционирования различных сфер общественной жизни свидетельствуют не столько о корыстности заинтересованных лиц, сколько о недостаточности принимаемых мер по предупреждению коррупции в ПАО.

Проведенный анализ действующего антикоррупционного законодательства позволяет сделать вывод о том, что в ст. 13.3 ФЗ «О противодействии коррупции»² установлена общая обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции вне зависимости от их организационно-правой формы и отраслевой принадлежности (ч. 1 ст. 13.3), а также предложен перечень мер по предупреждению коррупции в организации. К числу мер отнесены: определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; сотрудничество организации с правоохранительными органами; разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов (ч. 2. ст. 13.3).

Таким образом, исходя из смысла законодательного подхода, организации обязаны осуществлять антикоррупционную деятельность, однако выбор конкретных мер предупреждения коррупции определяется организациями самостоятельно, с учетом собственных потребностей, возможностей, специфики деятельности и иных признаков.

В целях оказания методической помощи организациям разработаны и размещены в открытом доступе на официальном сайте Министерства труда и социальной защиты РФ соответствующие рекомендации³, определяющие ориентиры для самостоятельного построения организацией своей антикоррупционной политики.

Существующие риски и механизмы коррупционных проявлений в организациях, включая ПАО, предопределили повышенный научный

¹ См.: Кострыкина, В. В. Негативные последствия коррупции в деятельности коммерческой организации // В. В. Кострыкина // Евразийский юридический журнал. – 2022. – № 3. – С. 384–387.

² О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2012 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6228.

³ См.: Методические рекомендации Минтруда России по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции : утв. Минтрудом России // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

интерес к рассматриваемой проблеме со стороны таких отечественных исследователей, как В. В. Астанин¹, Е. А. Акунченко², В. К. Ботнев³, Б. В. Волженкин⁴, Ю. П. Гармаев⁵, А. С. Горелик⁶, Г. С. Гончаренко⁷, И. А. Дамм⁸, Л. В. Иногамова-Хегай⁹, Э. А. Иванов¹⁰, С. К. Илий¹¹, С. Д. Красноусов¹², Н. А. Лопашенко¹³, В. И. Михайлов¹⁴, Т. А. Некрасова¹⁵, С. В. Плохов¹⁶, С. Ю. Суйков¹⁷, Л. П. Тумаркина¹⁸, Ю. В. Трунцев-

¹ См.: Астанин, В. В. Профилактика коррупционных правонарушений в организациях, контролируемых госкорпорациями : практическое пособие / В. В. Астанин. – М.: Юстицформ, 2019. – 264 с.; Астанин, В. В. О развитии антикоррупционной мировой политики в контексте борьбы с подкупом в частной сфере / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2012. – № 4 – С. 49–51.

² См.: Акунченко, Е. А. Антикоррупционный потенциал запрета на финансирование избирательных кампаний в деятельности коммерческих организаций / Е. А. Акунченко, И. А. Дамм, В. В. Кострыкина, П. В. Тепляшин // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2021. – Т. 14, № 5. – С. 680–692.

³ См.: Ботнев, В. К. Сущность, причины и последствия деловой коррупции в Российской Федерации / В. К. Ботнев // Государственная служба. – 2014. – № 5. – С. 47–50.

⁴ См.: Волженкин, Б. В. Служебные преступления : учебно-практическое пособие / Б. В. Волженкин. – М.: Юристъ, 2000. – 367 с.

⁵ См.: Гармаев, Ю. П. Антикоррупционный комплаенс в Российской Федерации: междисциплинарные аспекты : монография / Ю. П. Гармаев, Э. А. Иванов, С. А. Маркунцов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2020. – 240 с.

⁶ См.: Горелик, А. С. Уголовная ответственность за коммерческий подкуп / А. С. Горелик // Юридический мир. – 1999. – № 1-2. – С. 15–22.

⁷ См.: Гончаренко, Г. С. Коммерческий подкуп: уголовно-правовой и криминологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / Г. С. Гончаренко. – Р.н/Д, 2002. – 212 с.

⁸ Дамм, И. А. Институционализация предупреждения коррупции в образовательной организации высшего образования (на примере Сибирского федерального университета) / И. А. Дамм // Крымские юридические чтения. Образование и наука : сборник материалов : в 2-х т. Т. 1. – Симферополь: ИП Пинчук Алексей Витальевич, 2019. – С. 43–45.

⁹ См.: Иногамова-Хегай, Л. В. Английский законодательный опыт противодействия коррупции в частном секторе / Л. В. Иногамова-Хегай // Международное публичное и частное право. – 2022. – № 1. – С. 36–38.

¹⁰ См.: Иванов, Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС : монография / Э. А. Иванов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Илий, С. К. Предупреждение коррупции в организациях и учреждениях органами прокуратуры / С. К. Илий // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2018. – № 2. – С. 90–95.

¹² См.: Красноусов, С. Д. Коммерческий подкуп как форма коррупции в частном секторе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук / С. Д. Красноусов. – Красноярск, 2012. – 237 с.

¹³ См.: Лопашенко, Н. А. О некоторых проблемах понимания и толкования взяточничества и коммерческого подкупа (квалификационные проблемы) / Н. А. Лопашенко // Уголовное право. – 2013. – № 5. – С. 83–88.

¹⁴ См.: Михайлов, В. И. Коммерческий подкуп и взяточничество: направления развития законодательства / В. И. Михайлов // Lex russica. – 2017. – № 6. – С. 85–100.

¹⁵ См.: Некрасова, Т. А. Коррупционная преступность в коммерческих организациях : криминологическая характеристика и предупреждение : дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Некрасова. – М., 2014. – 161 с.

¹⁶ См.: Плохов, С. В. Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере: на примере здравоохранения и образования волгоградской и Саратовской областей : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Плохов. – Саратов, 2013. – 278 с.

¹⁷ См.: Суйков, С. Ю. Административно-правовые аспекты предупреждения коррупции в нефинансовой сфере российской экономики: на примере коммерческих корпоративных организаций : дис. ... канд. юрид. наук / С. Ю. Суйков. – М., 2017. – 196 с.

¹⁸ См.: Тумаркина, Л. П. Уголовная ответственность за коммерческий подкуп : дис. ... канд. юрид. наук / Л. П. Тумаркина. – М., 2007. – 155 с.

ский¹, Д. Р. Федорив², Т. Я. Хабриева³, Е. С. Шалыгина⁴, И. В. Шишко⁵, С. Н. Шевердяев⁶, П. С. Яни⁷ и др.

Однако, несмотря на значительное количество научных трудов, следует констатировать, что в доктрине пока не сформировалась концепция предупреждения коррупции в организациях, включая ПАО. Сложившаяся ситуация обусловлена недостаточным уровнем теоретического осмысления закономерностей воспроизводства коррупции в деятельности организаций, включая ПАО, в зависимости от их правовой природы⁸.

По словам исследователей, в общем виде предупреждение коррупции включает в себя четыре самостоятельных направления: антикоррупционная профилактика, антикоррупционные меры безопасности, антикоррупционные меры восстановления (компенсации), а также меры наказания (ответственности)⁹.

Значимым и важным элементом системы предупреждения коррупции выступает антикоррупционная профилактика. Антикоррупционная профилактика имеет сложную природу и представляет собой «совокупность непринудительных мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение субъективных и объективных детерминант, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений, а также на формирование антикоррупционной культуры в поведении физических лиц и деятельности государственных, муниципальных органов, организаций и институтов гражданского общества»¹⁰. В свою очередь, система антикоррупционной

¹ См.: Трунцевский, Ю. В. Методика оценки коррупционного риска в сфере частного бизнеса (индекса риска делового взяточничества) / Ю. В. Трунцевский // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 5. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Федорив, Д. Р. Факторы, детерминирующие коммерческий подкуп / Д. Р. Федорив, М. Л. Гачава // Вестник Владимирского юридического института. – 2013. – № 3. – С. 117–119.

³ См.: Противодействие коррупции в сфере бизнеса : научно-практическое пособие / Отв. ред. Т. Я. Хабриева, О. С. Капинус. – М.: ИД «Юриспруденция», 2020. – 255 с.

⁴ См.: Шалыгина, Е. С. Коммерческий подкуп: уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис ... канд. юрид. наук / Е. С. Шалыгина. – Челябинск, 2010. – 257 с.

⁵ См.: Горелик, А. С. Преступления в сфере экономической деятельности и против интересов службы в коммерческих и иных организациях / А. С. Горелик, И. В. Шишко, Г. Н. Хлупина. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1998. – 200 с.

⁶ См.: Шевердяев, С. Н. Проблемы противодействия муниципальной коррупции, затрагивающей предпринимателей / С. Н. Шевердяев // Право и экономика. – 2017. – № 10. – С. 5–14.

⁷ См.: Яни, П. С. Экономические и служебные преступления / П. С. Яни. – М.: Бизнес-школа «Интел-синтез», 1997. – 201 с.

⁸ См.: Дамм, И. А. Типология организаций в аспекте противодействия коррупции в Российской Федерации / И. А. Дамм, В. В. Кострыкина // Russian Journal of Economics and Law. – 2023. – Т. 17, № 2. – С. 372.

⁹ См.: Дамм, И. А. Антикоррупционная профилактика в сфере образования: вопросы теории и практики / И. А. Дамм // Право и политика. – 2019. – № 8. – С. 89–100.

¹⁰ Дамм, И. А. Антикоррупционная профилактика в системе противодействия коррупции / И. А. Дамм // Национальная безопасность / Nota bene. – 2018. – № 4. – С. 39.

профилактики состоит из таких элементов, как объект, субъект и меры антикоррупционной профилактики¹.

Одним из активно развивающихся направлений научных исследований в рассматриваемой сфере стал антикоррупционный комплаенс. В специальной литературе отмечено, что для частных организаций не актуально содержание антикоррупционной политики, как для организаций публично-правовых форм, а потому антикоррупционная комплаенс-деятельность для них является обоснованной². Рассматривая комплаенс в аспекте антикоррупционной деятельности, В. В. Астанин указывает, что комплаенс есть «соответствие законодательству, корпоративным правилам и нормам этики, требованиям экономической безопасности (защита от внешних и внутренних угроз), принципам бизнес-отношений (востребованных стратегическими партнерами и достигнутых договоренностями), отраслевым стандартам, универсальным или региональным положениям антикоррупционных или антиотмывочных Конвенций»³. С точки зрения других авторов, антикоррупционный комплаенс есть «система правовых, финансовых, организационных, экономических и других средств и механизмов, направленных на обеспечение соответствия деятельности организации требованиям, налагаемым на нее российским и зарубежным законодательством, иными обязательными для исполнения регулирующими документами, с целью анализа, выявления, оценки и нейтрализации коррупционных рисков»⁴. Несколько иное определение антикоррупционного комплаенса было предложено Ю. П. Гармаевым, Э. А. Ивановым и С. А. Маркунцовым: «антикоррупционный комплаенс представляет собой процесс управления, который позволяет определять применимые правовые нормы, выявлять и оценивать коррупционные риски, создавать локальные нормы организации, с учетом этических принципов, а затем принимать меры, направленные на соблюдение организацией и взаимодействующими с ней лицами правовых норм, локальных норм организации и профилактику коррупционных рисков»⁵.

В методических рекомендациях Минтруда России по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции комплаенс определяется как «обеспечение соответствия дея-

¹ См.: Дамм, И. А. Антикоррупционная профилактика в системе противодействия коррупции. – С. 38.

² См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

³ Астанин, В. В. Корпоративный антикоррупционный комплаенс: проблемы и ресурсы практического обеспечения / В. В. Астанин // Российская юстиция. – 2017. – № 10. – С. 6.

⁴ Заброда, Д. Г. Корпоративная антикоррупционная политика : учебное пособие / Д. Г. Заброда. – Краснодар: Краснодарский ун-т МВД России, 2016. – С. 57.

⁵ Гармаев, Ю. П. О формировании междисциплинарной концепции антикоррупционного комплаенса в Российской Федерации / Ю. П. Гармаев, Э. А. Иванов, С. А. Маркунцов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 4. – С. 110.

тельности организации требованиям, налагаемым на нее российским и зарубежным законодательством, иными обязательными для исполнения регулирующими документами, а также создание в организации механизмов анализа, выявления и оценки рисков коррупционно опасных сфер деятельности и обеспечение комплексной защиты организации».

Исходя из предложенных определений можно сделать вывод о том, что в общем виде антикоррупционный комплаенс организаций представляет из себя систему мер, направленных на выявление и предупреждение коррупционных рисков в деятельности организации¹. Поскольку вопрос корреляции понятий антикоррупционной профилактики и антикоррупционного комплаенса не является ключевым предметом настоящего исследования, следует поддержать точку зрения о том, что антикоррупционный комплаенс и антикоррупционная профилактика имеют больше общих признаков, нежели отличительных. Оба явления обеспечивают антикоррупционную безопасность организации и направлены на предупреждение коррупционных проявлений различной степени общественной опасности в деятельности организации и его сотрудников².

Особую роль в осуществлении профилактической работы в организации, включая ПАО, выполняют субъекты антикоррупционной профилактики. Указанная значимость не является случайной, поскольку в п. 1 ч. 2 ст. 13.3 ФЗ «О противодействии коррупции» в числе первоочередных мер по предупреждению коррупции в организации предписано определить подразделения или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений.

По результатам криминологических исследований, субъектов антикоррупционной профилактики в организации следует рассматривать в зависимости от наличия обязанности ее осуществлять *на общих и специальных*³. К *общим субъектам* антикоррупционной профилактики следует отнести всех субъектов противодействия коррупции в организации (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физические лица). К *специальным субъектам* антикоррупционной профилактики в организациях относятся лица, в служебные обязанности или в положения о деятельности которых включены полномочия по разработке и реализации мер, направленных на предупреждение коррупции⁴.

¹ См.: Антикоррупционные меры безопасности. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

² Дамм, И. А. Основные субъекты антикоррупционной профилактики в организациях / И. А. Дамм // Актуальные проблемы противодействия коррупции в современной России : материалы круглого стола. – Р.н/Д: ЮРИУФ РАНХиГС, 2021. – С. 106.

³ См.: Там же. – С. 107–108.

⁴ См.: Дамм, И. А. Антикоррупционная профилактика в системе противодействия коррупции. – С. 33–42.

В научной литературе также отмечается, что классификацию субъектов профилактики коррупции в организации можно провести по следующим основаниям: в зависимости от наличия трудовых или гражданско-правовых отношений с организацией (внутренние и внешние субъекты); по количественному составу (единоличные и коллегиальные субъекты)¹.

Представляется, что предложенный концептуальный подход вполне применим и к выделению конкретных субъектов профилактической работы в ПАО. Так, в зависимости от наличия трудовых правоотношений с ПАО можно выделить *внутренних субъектов* профилактики, к которым следует отнести работников ПАО, связанных с таковыми трудовыми отношениями, а также *внешних субъектов* профилактики, включающих представителей государственных органов, граждан, общественные организации, институты гражданского общества. По количественному составу можно выделить *единоличных субъектов* профилактики, к числу которых относятся должностные лица, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, реализацию принципов и требований антикоррупционной политики ПАО, а также *коллегиальных субъектов* профилактики, в состав которых, например, входят специальные комиссии по предупреждению коррупции и урегулированию конфликта интересов.

Принимая во внимание вышесказанное, особый интерес вызывает проведение самостоятельного анализа официальных сайтов ПАО в целях определения субъектов, осуществляющих профилактику коррупции в рамках деятельности исследуемой организации.

Проведенное исследование официальных сайтов 20 ПАО, состояние антикоррупционного комплаенса в которых, по данным «Антикоррупционного рейтинга российского бизнеса – 2022»², находится на высоком уровне, позволяет прийти к выводу о том, что антикоррупционная профилактика в ПАО может осуществляться:

– **должностным лицом, ответственным за профилактику коррупции в ПАО.** Например, в ПАО «РУСАЛ» директор по комплаенсу является должностным лицом, на которое возложены функции контроля за соответствием деятельности ПАО «РУСАЛ» требованиям применимого законодательства и политик в области применения антикоррупционной политики, проведение обучения, осуществление мониторинга и контроля за использованием антикоррупционной политики и её эффективностью, а также предоставление ответов на вопросы, связанные с её интерпрета-

¹ См.: Дамм, И. А. Основные субъекты антикоррупционной профилактики в организациях. – С. 107–108.

² См.: Антикоррупционный рейтинг российского бизнеса – 2022 : итоговый доклад // Официальный сайт Российский союз промышленников и предпринимателей. – URL: <http://against-corruption.ru/upload/itog-doklad-2022.pdf>.

цией(раздел 1 Политики по противодействию коррупции и взяточничеству ПАО «РУСАЛ»)¹. В соответствии с положениями антикоррупционной политики ПАО «ТМК» руководитель направления по антикоррупционному комплаенсу Дирекции по комплаенс-менеджменту ПАО «ТМК» является должностным лицом, ответственным за функционирование системы менеджмента противодействия коррупции группы «ТМК» (пп. 4.2.10 п. 4.2 раздела 4)².

– **одним структурным подразделением, ответственным за профилактику коррупции в ПАО.** Согласно антикоррупционной политике ПАО «ДЭК» служба внутреннего аудита общества организует обучение и консультирование работников общества по вопросам реализации мероприятий по противодействию и профилактике коррупции; принимает участие в проведении саммитов, научно-практических семинаров, конференций российского и международного уровня в сфере противодействия и профилактики коррупции; участвует в осуществлении взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, научными и образовательными организациями и учреждениями по вопросам противодействия и профилактики коррупции и др. (раздел 4)³.

– **несколькими структурными подразделениями ПАО.** В соответствии с положениями антикоррупционной политики ПАО «Россети» Департамент обеспечения безопасности ПАО «Россети» и структурные подразделения по предупреждению (профилактике) коррупции, комплаенс-контролю ДЗО общества, помимо прочего, организуют обучающие мероприятия по вопросам профилактики и противодействия коррупции и индивидуальное консультирование работников; организуют повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям; принимают участие в проведении саммитов, научно-практических семинаров, конференций российского и международного уровня в сфере противодействия и профилактики коррупции и др. (раздел 3)⁴.

Кроме того, было установлено, что в ряде исследованных официальных сайтов организаций информация о субъектах антикоррупционной профилактики не содержится, при этом есть информация о реализации организацией различных антикоррупционных профи-

¹ См.: Политика по противодействию коррупции и взяточничеству ПАО «РУСАЛ» // Официальный сайт ПАО «РУСАЛ» – URL: <https://rusal.ru/upload/policy/AntiCorruptionRUS.pdf>.

² См.: Антикоррупционная политика ПАО ТМК // Официальный сайт ПАО «ТМК» – URL: <https://www.tmk-group.ru/storage/files/s-1187/473/antikorrupcionnaya-politika-pao-tmk.pdf>.

³ См.: Антикоррупционная политика ПАО «ДЭК» // Официальный сайт ПАО «ДЭК». – URL: https://www.dvec.ru/u/File/normat_doc/antikorrup_politika_2022.pdf.

⁴ См.: Антикоррупционная политика ПАО «Россети» и дочерних и зависимых обществ ПАО // Официальный сайт ПАО «Россети» URL: <https://rossetimr.ru/upload/iblock/ab1/antikorrupciya-2020-1.pdf>.

лактических мероприятий (например, ПАО «Самараэнерго»¹, ПАО «Пермэнерго»², ПАО «Интер РАО»³, ПАО «Куйбышевгаз»⁴, ПАО «Банк ФК Открытие»⁵, ПАО «Промсвязьбанк»⁶, ПАО «Северсталь»⁷, ПАО «ММК»⁸, ПАО «Мечел»⁹, ПАО «Группа Компаний ПИК»¹⁰), в других организациях указанная информация и вовсе отсутствует (например, ПАО «Волгоградэнерго»¹¹, ПАО «Соллерс»¹², ПАО «НПК Объединенная вагонная компания»¹³, ПАО «НПО Алмаз»¹⁴, ПАО «Группа ЛСР»¹⁵).

Резюмируя изложенное выше, следует заключить, что большинство ПАО не размещают в свободном доступе информацию о субъектах профилактики коррупции, что создает препятствия для оценки эффективности построения системы антикоррупционной профилактики в исследуемых организациях. При этом у большинства исследованных ПАО содержится информация о реализации антикоррупционной профилактики в различных формах. В некоторых случаях ПАО в целом не размещают какой-либо информации в области антикоррупционной профилактики на своих официальных сайтах. Не исключено, что исследуемая информация на официальном сайте организации все же имеется, однако ее поиск является затруднительным для исследователя.

¹ См.: Антикоррупционная политика // Официальный сайт ПАО «Самараэнерго». – URL: https://samara.energo.ru/about/anti_corruption_policy.

² См.: Внутренние документы // Официальный сайт ПАО «Пермэнерго». – URL: <https://perme.nergosbyt.ru/inve-vnutrennie-dokumenty>.

³ См.: Учредительные и внутренние документы // Официальный сайт ПАО «Интер РАО». – URL: <https://www.interra.ru/agm2023>.

⁴ См.: Внутренние документы // Официальный сайт ПАО «Куйбышевгаз». – URL: https://www.kuazot.ru/invest/internal_documents.

⁵ См.: Лицензии и внутренние документы // Официальный сайт ПАО «Банк ФК Открытие». – URL: <https://www.open.ru/documents>.

⁶ См.: Комплаенс // Официальный сайт ПАО «Промсвязьбанк». – URL: <https://www.psbank.ru/Bank/Compliance/Anti-corruption?ysclid=lnsl0xzpur765219022>.

⁷ См.: Архив документов // Официальный сайт ПАО «Северсталь». – URL: https://severstal.com/rus/about/documents/?category=archive&document_company=4810&document_category=1282&document_type=4145.

⁸ См.: Документы общества // Официальный сайт ПАО «ММК». – URL: <https://mmk.ru/ru/about/corporate-governance/internal-documents>.

⁹ См.: Устав и внутренние документы // Официальный сайт ПАО «Мечел». – URL: https://mechel.ru/shareholders/corporate_governance/ustav.

¹⁰ См.: Регулирующие документы // Официальный сайт ПАО «Группа Компаний ПИК». – URL: <https://pik-group.ru/about/share-capital/information-disclosure/normative-document?ysclid=lnsm8zccqs3860234478>.

¹¹ См.: Официальный сайт ПАО «Волгоградэнерго». URL: <https://energосale34.ru>.

¹² См.: Официальный сайт ПАО «Соллерс». – URL: <https://manufacturers.ru/company/pao-sollers?ysclid=lnskj4yugi667725462#about>.

¹³ См.: Официальный сайт ПАО «НПК Объединенная вагонная компания». – URL: <https://www.uniwagon.com/#!main>.

¹⁴ См.: Нормативные документы // Официальный сайт ПАО «НПО Алмаз». – URL: <https://raspletin.com/aktioneram-i-investoram-38079/normativnye-dokumenty>.

¹⁵ См.: Официальный сайт ПАО «Группа ЛСР». – URL: <http://www.lsr.ru>.

В действующем законодательстве уже заложена правовая основа для формирования в ПАО системы антикоррупционной профилактики. Представляется, что добровольное и инициативное внедрение организацией в свою деятельность подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, позволит обеспечить предупреждение коррупционных проявлений в организации.

ПРИ ПРАВИТЕ



Противодействие коррупции в частном секторе экономики – важнейший элемент обеспечения безопасности бизнеса

М. А. Молчанова

Кандидат юридических наук,
научный сотрудник Центра судебного права,
старший преподаватель кафедры подготовки юристов
правоохранительных органов, уголовного судопроизводства,
правозащитной деятельности Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Москва

Аннотация. В статье автор анализирует развитие мер по противодействию деловой коррупции. Особое внимание уделено антикоррупционным актам отдельных зарубежных государств, имеющих транснациональный характер. Отмечается тенденция усиления ответственности за противодействие коррупции в корпоративном секторе. Делается вывод о необходимости внедрения эффективных антикоррупционных стандартов для предпринимательского сообщества в целях обеспечения конкурентоспособности и безопасности отечественного бизнеса на международной арене.

Ключевые слова: противодействие коррупции, частный сектор экономики, антикоррупционный комплаенс, деловая коррупция, антикоррупционные стандарты, безопасность бизнеса

Эпоха глобализации превратила деловую коррупцию в явление межнационального характера, тем самым предопределив исключительную значимость выработки эффективных мер противодействия многоаспектным транснациональным коррупционным правонарушениям в частном секторе экономики, а также правового анализа как национальных, так и международных антикоррупционных стандартов¹.

Российская Федерация, как и другие страны мира, особое внимание уделяет противодействию коррупции. Согласно Стратегии национальной безопасности нашего государства, определяющей национальные интересы и стратегические приоритеты страны, растет потребность общества в усилении борьбы с этим негативным явлением. Одной из задач достижения целей обеспечения государственной и общественной безопасности является предупреждение и пресечение преступлений коррупционной направленности, повышения уровня ответственности за их совершение, а также

© Молчанова М. А., 2023

¹ См.: Молчанова, М. А. Деятельность правоохранительных органов по противодействию коррупции в коммерческих организациях : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Молчанова. – М., 2022. – 266 с.

возмещение колоссального ущерба, причиненного предприятиям самых различных организационно-правовых форм¹.

Подверженными коррупции оказались и коммерческие организации, где нередко возникает конфликт интересов топ-менеджеров и самих организаций. При этом бенефициары таких организаций испытывают серьезные негативные последствия «от коррупционных проявлений со стороны лиц, осуществляющих управленческие функции, в более значительной степени, нежели рядовые сотрудники»².

Так, по данным ВЦИОМ, на протяжении последних лет одним из ключевых факторов, негативно влияющих на ведение бизнеса в России, является коррупция³. Анонимный опрос предпринимателей проекта «Бизнес-Барометр коррупции» показал, что в 2022 г. с коррупцией столкнулись более 50 % опрошенных бизнесменов, в 2021 г. – 69 %, то есть практически каждому второму бизнесмену в период санкционного давления и пандемии пришлось давать взятку для того, чтобы получить законную помощь⁴.

Коррупция серьезно ухудшает функционирование любой бизнес-структуры, порождая широкий спектр критических рисков: от потери ценных для компании активов (финансовых, товарно-материальных, интеллектуальных) до значительных имущественных издержек, связанных с возможными обвинениями в коррупции и последующими штрафными санкциями, что, в свою очередь, существенно увеличит репутационные риски.

Стоит особо отметить, что корпорация может быть привлечена к ответственности не только на национальном уровне, но также и на транснациональном. Показательным примером следует считать антикоррупционные акты, имеющие транснациональный характер, таких стран, как США (Закон «О борьбе с практикой коррупции за рубежом» (далее – FCPA))⁵ и Великобритания (Закон Великобритании «О взяточничестве» (далее – UKBA))⁶. Действие вышеуказанных законов распространяется на компании, имеющие даже часть своего бизнеса на территориях вышеуказанных

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СЗ РФ. – 2021. – № 27. – Ст. 5351.

² Хабриева, Т. Я. Приветствия участникам Девятого Евразийского антикоррупционного форума / Т. Я. Хабриева // Противодействие коррупции в организациях: международные и национальные стандарты : материалы форума. – М.: Юриспруденция, 2021. – С. 13–16.

³ См.: ВЦИОМ: более 70% предпринимателей считают условия ведения бизнеса в РФ неблагоприятными. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/6653769>.

⁴ См.: Половина бизнесменов в России заявили о росте коррупции на фоне санкций. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/09/12/2022/639205be9a7947ba4c087dc4>; «Барометр коррупции»: каждый пятый предприниматель дает чиновникам взятки. – URL: <https://newizv.ru/news/economy/09-12-2020/barometr-korrupcii-kazhdyy-pyatyy-predprinimatel-daet-vzyatki-chinovnikam>.

⁵ Foreign Corrupt Practices Act 1977 // PL 95–213, Title 1; 91 Stat 1494, Dec 19, 1977.

⁶ UK Bribery Act 2010. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>.

государств (FCPA распространяется еще и на компании, которые зарегистрированы на американских биржах), при этом не имеет значения, в какой части мира осуществлялись коррупционные практики. Наряду с внушительным числом транснациональных расследований отмечается заоблачное увеличение размеров штрафов и других санкций. В частности, в 2022 г. в Великобритании наложен рекордный корпоративный штраф¹. Так, горнодобывающая и сырьевая транснациональная компания Glencore вынуждена выплатить 281 млн фунтов стерлингов в виде штрафа в качестве наказания за подкуп иностранных должностных лиц и участие в сговоре с целью манипулирования ценами на сырьевые товары, включая нефть.

В рамках исследуемой темы необходимо акцентировать внимание на антикоррупционном законодательстве Китайской Народной Республики как ключевого политического и экономического партнера нашей страны.

Так, в 2022 г. в КНР были приняты важные стратегические документы экстерриториального характера, усиливающие контроль за противодействием коррупции в корпорациях. В частности, «Положение о дальнейшем содействии расследованию случаев дачи и получения взяток». Ключевое нововведение – утверждение «черных списков» физических и юридических лиц, включая международные компании, причастные к подкупу как чиновников, так и представителей частного сектора экономики. При этом потенциальные санкции весьма внушительны – вплоть до запрета доступа к китайским рынкам и лишения права вести свой бизнес в КНР².

Злободневность данной проблемы подтверждается и российской антикоррупционной политикой³. Так, Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 гг. отмечается, что одной из основных задач является «повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и предпринимательского сообщества по вопросам противодействия коррупции»⁴.

¹ См.: Рекордный корпоративный штраф в истории Великобритании: дело Glencore. – URL: https://anticor.hse.ru/main/news_page/rekordnyy_korporativnyy_shtraf_v_istorii_velikobritanii_delo_glencore; London court forces Glencore to pay record £281m for bribery in Africa. – URL: <https://www.theguardian.com/business/2022/nov/03/london-court-forces-glencore-to-pay-record-281m-for-bribery-in-africa>

² Китай усиливает контроль за противодействием коррупции в организациях. – URL: https://anticor.hse.ru/main/news_page/kitay_usilivaet_kontrol_za_protivodeystviem_korruptsii_v_organizatsiyah

³ См.: Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях: научно-практический комментарий к главе 23 Уголовного кодекса Российской Федерации / отв. ред. И. И. Кучеров, О. А. Зайцев, С. Л. Нудель. – М.: Проспект, 2022. – 136 с; Антикоррупционные меры безопасности / под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – 496 с. и др.

⁴ О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы : Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 // СЗ РФ. – 2021. – № 34. – Ст. 6170.

В современных российских крупных компаниях противодействие коррупции не ограничивается формальным выполнением требований законодательства. Общеизвестной ценностью последних лет в частном секторе экономики становится добровольное следование принципам ответственного инвестирования, среди которых нетерпимость к коррупции занимает важное место¹.

Антикоррупционная хартия российского бизнеса, подписанная еще в 2012 г. крупнейшими бизнес-объединениями, является важным самообязательством бизнеса по внедрению в свою деятельность антикоррупционных стандартов.

Более того, с 2019 г. формируется российский рейтинг компаний с эффективной антикоррупционной политикой. В 2022 г. анализ и оценку показателей управления противодействием коррупции провели в 66 крупнейших компаниях страны. Наивысший балл 100 % и рейтинг класса А1 присужден 24 компаниям, среди которых ПАО «Сбербанк», ОАО «РЖД» и другие. Данный рейтинг присуждают организациям с самым высоким уровнем противодействия коррупции и минимальным уровнем связанных с ней рисков².

Более того, на законодательном уровне отмечается тенденция к стимулированию предпринимательского сообщества внедрять в свою деятельность антикоррупционные комплаенс программы. Именно в этих целях на законодательном уровне была закреплена возможность освобождения юридического лица от ответственности (п. 5 ст. 19.28 КоАП РФ)³. Данное регулирование имеет особое значение для выявления коррупционных правонарушений в рассматриваемых организациях, так как данные противоправные деяния обладают высокой латентностью⁴.

Таким образом, изложенное подтверждает необходимость внедрения антикоррупционных стандартов для предпринимательского сообщества в целях обеспечения конкурентоспособности и безопасности отечественного бизнеса на международной арене.

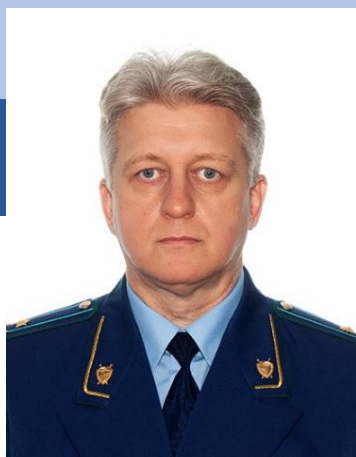
¹ См.: Авдеева, Е. В. Организация защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в ходе расследования преступлений : дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Авдеева. – М., 2022. – 245 с.

² См.: Антикоррупционный рейтинг российского бизнеса. – URL: <http://against-corruption.ru/upload/itog-doklad-2022.pdf>.

³ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 03.08.2018 № 298-ФЗ // СЗ РФ. – 2018. – № 32. – Ч. 1. – Ст. 5091.

⁴ См.: Молчанова, М. А. Меры по предупреждению коррупции в организациях: основные направления и перспективы развития / М. А. Молчанова // Безопасность бизнеса. – 2018. – № 6. – С. 44–49.

Сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера как одна из основных форм противодействия коррупции



И. Ю. Мурашкин

Кандидат юридических наук, старший советник юстиции, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург

Аннотация. На основании анализа законодательства и правоприменительной практики автор аргументирует позицию, что такая форма противодействия коррупции, как представление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, является одной из наиболее востребованных, но далека от совершенства. До настоящего времени существуют виды дорогостоящего имущества и прав на него, за владение которыми или их приобретение государственные и муниципальные служащие, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, руководители отдельных юридических лиц, не отчитываются. Имеются способы сокрытия от декларирования имущества, которое может приобретаться указанными лицами в виде расчетов за коррупционные действия, но при этом не является предметом анализа органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений и прокуратуры. Предложены правовые механизмы устранения этих пробелов.

Ключевые слова: коррупция, сведения о доходах, имущество, коррупционное правонарушение, должностное лицо

Сфера противодействия коррупции весьма широка и многолика. Пунктом 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлены три основных направления этой деятельности: профилактика, борьба с коррупцией, а также минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений¹. Каждое из них, являясь звеном противодействия коррупции, решает как общие задачи, так и самостоятельные, направленные на реализацию отдельных форм подавления коррупционного поведения. По этим причинам нельзя выделять среди них главенствующие и второстепенные.

© Мурашкин И. Ю., 2023

¹ О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6228.

Между тем следует признать, что основным запросом общества остается недопущение противоправного поведения, а значит, создание таких механизмов, которые сделали бы такое поведение очевидным, а совершение коррупционных правонарушений – бессмысленным, «видимым» для органов профилактики коррупции и, с высокой долей вероятности, пресекаемыми. В связи с этим предупреждение коррупции остается одной из приоритетных задач, реализуемых государством в данной сфере. Это направление деятельности включает в себя широкий спектр мер по профилактике коррупции, которые, как частокол, ограждают наше общество от противоправного поведения лиц, облеченных властью. Одной из форм выявления и пресечения противоправного поведения лицами, реализующими коррупционно опасные функции, является декларирование ими своих доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера. Эти обязанности реализуются в форме, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»¹ (далее – Указ Президента РФ № 460).

Очевидность значения раскрытия сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера для достижения таких целей профилактики коррупции, как предупреждение и пресечение противоправного поведения в данной сфере правоотношений, не вызывает сомнений. Вместе с тем, прорабатывая данную тему, пришлось столкнуться с незначительным числом научных работ в этой области. Наибольший интерес здесь, как правило, вызывает контроль расходов, которые отражаются в разделе 2 Справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Справка), утвержденной Указом Президента РФ № 460², причем в большей мере не о декларировании имущества и прав на него лицами,

¹ Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 460 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² См., напр.: Бывальцева, С. Г. Реализация прокурором полномочий по контролю за соответствием расходов лиц, замещающих (замещающих) государственные должности, и иных лиц их доходам / С. Г. Бывальцева, Н. Г. Макарова // Законность. – 2022. – № 8. – С. 6–10; Закалюжный, Р. С. Актуальные проблемы применения положений Федерального закона № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (на примере конкретного дела) / Р. С. Закалюжный, А. Р. Закалюжная // Вестник исполнительного производства. – 2019. – № 2. – С. 33–37; Леонтьева, А. Ю. Актуальные проблемы надзора за исполнением Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» / А. Ю. Леонтьева // Законность. – 2018. – № 2. – С. 41–42; Марасов, Ю. Г. Контроль за расходами отдельных должностных лиц как одна из основных мер профилактики коррупции / Ю. Г. Марасов // Российский судья. – 2018. – № 4. – С. 20–24 и др.

на которых возложена эта обязанность, а о проведении контроля расходов в рамках Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹.

Вместе тем тема наполнения Справки представляет не меньший научный интерес, чем анализ содержащихся в ней сведений и проведение проверочных мероприятий. Следует помнить, что эта форма декларирования информации о благосостоянии должностного лица, замещающего должность, предполагающую реализацию коррупционно опасных функций, с момента ее появления не оставалась статичной. В ее содержание вносились изменения, в том числе касающиеся объема сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера². Это свидетельствует о том, что изначально не все позиции являются самодостаточными и нуждаются в актуализации.

Кроме того, представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является как мерой предупреждения коррупционных правонарушений, то есть заставляет должностное лицо, в чьи обязанности входит представление Справки, воздержаться от совершения манипуляций с доходами, имуществом или имущественными правами, которые могут быть расценены как противоправные, в первую очередь – коррупционные, так и пресекающей мерой, позволяющей органам по профилактике коррупционных правонарушений упредить совершение более серьезных проступков путем выявления и даче надлежащей юридической оценки, а в отдельных случаях – применения мер юридической ответственности, при совершении должностным лицом менее значимых нарушений, допущенных им или близкими родственниками в сфере оборота денежных средств и имущества. В отдельных случаях анализ представленных в Справке сведений и последующая проверка могут позволить выявить более серьезные правонарушения, в том числе преступления, что позволяет устранить должностное лицо, допустившее такой проступок, из среды государственной или муниципальной службы, организации, созданной для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами или органами местного самоуправления, сложить полномочия лица, замещающего государственную или муниципальную должность.

¹ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // СЗ РФ. – 2012. – № 50. – Ч. 4. – Ст. 6953.

² О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 15.01.2020 № 13 // СЗ РФ. – 2020. – № 3. – Ст. 243; О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в целях усиления контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции : Указ Президента РФ от 19.09.2017 № 431 // СЗ РФ. – 2017. – № 39. – Ст. 5682.

Анализ ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» позволяет сделать однозначный вывод, что требование представлять информацию о своем благосостоянии адресовано всем без исключения должностным лицам, выполняющим коррупционно опасные функции.

Ценностный характер представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера состоит еще в том, что оно, в отличие от других направлений, носит неситуационный характер. Если в других случаях исполнение антикоррупционных обязанностей зависит от наступления юридически значимых фактов, то Справка представляется систематически, в установленные федеральным законодательством или локальными правовыми актами сроки. Непредоставление требуемых сведений само по себе является существенным нарушением законодательства по противодействию коррупции и влечет применение весьма жестких санкций, в том числе – увольнение в связи с утратой доверия¹. В других же случаях, налагающих обязанности на должностное лицо в целях противодействия коррупции выполнить определенные действия или воздержаться от них, они зависят от наличия определенной коррупционной ситуации и, по этой причине, не всегда могут быть исполнены должностным лицом, а также выявлены органами, уполномоченными в сфере противодействия коррупции.

Представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера также представляет интерес с точки зрения возможности выявления иных правонарушений коррупционного характера, таких как: наличие и (или) неурегулирование конфликта интересов; близкого родства или свойства, когда замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, иной оплачиваемой работы или неуведомленные представителя нанимателя о ее наличии; а также запретов на приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход; на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц; на принятие без письменного разрешения представителя нанимателя наград, почетных и специальных званий иностранных государств, междуна-

¹ Например, п. 2 ч. 1 ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; п. 5 ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». См: О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 6228; О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

родных организаций, а также политических партий, других общественных или религиозных объединений, когда в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями; на занятие без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, когда иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; на открытие и владение счетом (вкладом), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами и др. Отметим, что, например, Е. В. Матвеевым, В. Д. Семеновым и А. В. Рассохиным проработана тема выявления коррупционных рисков при проверке сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих¹.

Вместе с тем представляется, что в настоящее время не исчерпаны все возможности противодействия коррупционным правонарушениям путем декларирования и анализа сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должностных лиц, чьи обязанности предполагают исполнение коррупционно опасных функций.

Следует учитывать, что перечень таких сведений является исчерпывающим, предусмотрен формой справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и расширительному толкованию не подлежит. Следовательно, при возникновении ситуации, когда должностное лицо приобрело иное имущество, не указанное в форме Справки, утвержденной Указом Президента Российской Федерации, или право на такое имущество было иным, нежели предусмотрено законодательство, своевременно пресечь противоправное поведение профилактическими мерами становится невозможно. Это позволяет *de facto* незаконно приобретать отдельные виды дорогостоящего имущества и открыто владеть ими. Например, в Омской области имел место случай, когда руководитель коммерческой организации передал одному из глав муниципальных районов в пользование автомобиль Lexus RX 570, что послужило основанием обращения граждан в региональный орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Несмотря на то, что факт использования автомобиля лицом, замещающим муниципальную должность, нашел свое подтверждение, доказать коррупционный характер сделки не удалось.

¹ См.: Матвеев, Е. В. Некоторые аспекты выявления коррупционных рисков при проверке сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих / Е. В. Матвеев, В. Д. Семенов, А. В. Рассохин // Юридическая наука. – 2020. – № 4. – С. 48–53.

Подобные случаи использования должностными лицами транспортных средств без приобретения права собственности на них носят распространенный характер. И лишь в отдельных случаях допущения дорожно-транспортных происшествий, когда данные транспортные средства находились под управлением представителей власти, они предаются огласке. Между тем каждый такой факт должен быть предметом пристального внимания представителей органов по профилактике коррупционных правонарушений и прокуратуры, а при необходимости – органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, следствие и дознание. Очевидно, такое положение порождает справедливые нарекания общественности и создает отрицательный имидж государственной и муниципальной власти. В этом случае хочется выразить солидарность с позицией С. Н. Абашева и А. Е. Баньковского, указывающих, что обеспечение устойчивости демократического и правового государства нуждается в действенных государственных методах и приемах, способных охранять его от криминализации и злоупотреблений государственной и муниципальной власти, которая во многом базируется на доверии общества, что ведет к необходимости создания нормативно-правовых механизмов, закрепляющих дополнительные требования к лицам, занимающим различные должности государственной и муниципальной службы, чтобы у граждан не возникали сомнения в их моральных качествах и, следовательно, в законности и бескорыстности их действий как носителей этой власти¹.

Для устранения указанной коллизии следует ввести в форму Справки требование о предоставлении информации лицами, указанными в п.п. 3.2–4 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», ст. 2 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», об использовании транспортных средств без приобретения права собственности на них, дополнив раздел 6 формы Справки подразделом 6.2. При этом декларированию должно подлежать указанное имущество в течение отчетного периода, а не только по состоянию на 31 декабря отчетного года. В данном случае следует установить правило, согласно которому под пользованием понимается эксплуатация транспортного средства самостоятельно или третьими лицами по поручению должностного лица, хранение, принятие мер по его хранению, техническому обслуживанию, ремонту.

В этом же подразделе, а также в разделе 3 справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, следует

¹ См.: Абашев, С. Н. Актуальные вопросы противодействия коррупции средствами прокурорского надзора в России / С. Н. Абашев, А. Е. Баньковский // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 12. – С. 64.

отражать иные предметы роскоши, стоимость которых равна или превышает 500 000 рублей: ювелирные украшения, антикварные изделия, картины, иные предметы искусства, а также животных, приобретенные должностным лицом, его супругой (супругом), несовершеннолетними детьми в собственность, либо преданные этим лицам в пользование. Идея декларирования таких видов имущества не нова и используется в нашем ближайшем зарубежье. Например, в Республике Беларусь предусмотрено представление сведений о находящихся в собственности произведениях искусства, драгоценных металлах и драгоценных камнях, изделиях из них¹.

Целесообразно предусмотреть правило, согласно которому информация об указанном имуществе должна содержать сведения о времени приобретения или получении права собственности, о правовых основаниях такой сделки, лице, предоставившем в пользование данное имущество, срок, на который оно представлено. Эти компоненты помогут представителям органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и прокуратуры дать надлежащую оценку совершенной сделке и оперативно решить вопрос о проведении антикоррупционной проверки, а в необходимых случаях – проверки в рамках уголовно-процессуального законодательства.

В разделе 2 это же имущество должно быть отражено в случае, если оно было приобретено в собственность в отчетном периоде и если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Также следует законодательно предусмотреть, что если в ходе антикоррупционной проверки либо контроля за расходами будет установлено, что должностное лицо не предоставило достоверной информации о законности использования имущества или приобретении права пользования им, оно должно быть обращено в доход государства. При этом под законностью в данном случае следует понимать не формальное соответствие сделки требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации², а соответствие принципам антикоррупционного законодательства. В связи с этим необходимо дополнить Федеральный закон «О противодействии коррупции» нормой, регламентирующей порядок проведения органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений и прокуратуры соответствующей проверки и возможность обращения в суд с заявлением

¹ См.: О некоторых вопросах декларирования доходов и имущества государственными служащими и иными категориями лиц : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16.01.2016 № 19. – URL: <https://pravo.by>.

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

об обращении в доход государства такого имущества. Также Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации¹ должен быть дополнен нормами, позволяющими суду рассматривать дела данной категории.

Предлагаемые изменения законодательства позволят в определенной степени сократить число коррупционных правонарушений, увеличив при этом их выявляемость, обеспечить прозрачность антикоррупционного поведения должностных лиц, выполняющих коррупционно опасные функции, повысить доверие граждан к государству в вопросах противодействия коррупции.

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.



Какой быть антикоррупционной политике?

В. А. Номоконов

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного права и криминологии
Дальневосточного федерального университета,
Владивосток

Аннотация. Противодействие коррупции должно быть системным, представлять собой целостную политику, включать организационно-политические, экономические и идеологические меры. Отмечено, что противодействие коррупции пока практически не затрагивает её корней; до сих пор преобладает ведомственный подход в ущерб общегосударственному; должным образом не используется положительный зарубежный опыт борьбы с коррупцией; нет всеобъемлющей системы антикоррупционного воспитания.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционная политика

Как писал известный литератор П. В. Анненков в 1863 г. в своей работе «Г-н Н. Щедрин», «...Щедрин... почти никогда не употреблял пера своего на описание чего-либо, лишённого строгого гражданского характера, на какие-либо пустяки, касающиеся судьбы частного, безвестного лица или истории сердца, движимого интересами, которых прямо нельзя связать с интересами всего общества. И хотя речь шла о М. Е. Салтыкове-Щедрине, сказанное целиком и полностью можно отнести и к трудам нашего современника, замечательного криминолога Н. В. Щедрина, памяти которого посвящён и настоящий Сибирский антикоррупционный форум. В эти дни ему исполнилось бы 70 лет... Николай Васильевич внёс неоспоримый существенный вклад в развитие отечественной криминологии и, в частности, и в особенности, в разработку проблем противодействия коррупции.

В следующем году исполнится 20 лет со дня принятия Конвенции ООН против коррупции. Лучший способ отметить юбилей, как известно, – обратить внимание на нерешённые проблемы. Их – великое множество. Несмотря на целый пакет антикоррупционных нормативно-правовых актов, наличие Национальной стратегии и Национальных планов противодействия коррупции, специализированных антикоррупционных подразделений в органах власти и управления, несмотря на участвовавшие громкие

аресты самых высокопоставленных коррупционеров, коррупция продолжает свою разрушительную работу и всё больше ослабляет государство и общество. Коррупция сегодня, на мой взгляд, превратилась в главную угрозу национальной безопасности. Против государства действуют уже не отдельные коррупционеры и казнокрады, а огромная и мощнейшая коррупционная система.

Мы видим, что до сих пор кардинального перелома в противодействии коррупции не произошло. Почему? Если посмотреть на коррупцию как на социальное явление, то образно можно представить её в виде дерева. Коррупционные правонарушения – это листья, коррупционеры – стебли и ветки. Вот с ними и пытается в первую очередь справиться государство. Но есть ещё и преступные коррупционные объединения – стволы, с ними тоже (пока, правда, на мой взгляд, выборочно) идёт борьба. Но из срезанных деревьев коррупции вырастут новые побеги, если останутся нетронутыми корни – причины коррупции. Мне представляется, что в этом и состоит главная проблема. Противодействие коррупции пока практически не затрагивает её корней, которые находятся во всех, без исключения, сферах общества. Например, если ничего не делать с так называемой теневой экономикой, то и уровень коррупции не будет уменьшаться.

Мы не знаем достоверно, что происходит и с самой коррупцией в силу её высокой латентности, скрытости. Вот, например, в 2009 г. в стране было зарегистрировано 81 600 преступлений коррупционной направленности, а фактически в тот период, по данным экспертов Академии Генеральной прокуратуры, было совершено многократно больше – свыше 1,6 млн коррупционных преступлений, что сопоставимо с объёмом всей зарегистрированной преступности (2 млн преступлений)¹.

Противодействие коррупции должно быть системным, то есть находиться не только в сфере правоохраны и правоприменения, но и представлять собой целостную политику, включать организационно-политические, экономические и идеологические меры. Пока же, как мне представляется, основной упор делается на правоохранительную деятельность, в то время как эта общегосударственная задача должна решаться совместно общими усилиями, а в центре внимания должно находиться воздействие на причины коррупции. Пока нет и общего понимания, в чём конкретно эти причины заключаются. Нередко последние сводятся к несовершенству законодательства и жадности чиновников. Но они гораздо глубже и их необходимо выявлять.

Внимание Форума сегодня обращено на роль юридического сообщества в противодействии коррупции. Она, вне всякого сомнения, очень

¹ См.: Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности : монография / под ред. С. М. Иншакова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – С. 674.

важна. Но не менее важным представляется и предостеречь от некоего «правового романтизма», когда мы успешность АКП связываем только с правовыми мерами, роль которых вспомогательна, дополнительна к мерам политическим, экономическим и идеологическим. Но есть, конечно, и чисто юридические, ещё не решённые проблемы.

Надо сказать, что пока, несмотря даже на известное законодательное определение, нет должного адекватного понимания коррупции. Дело в том, что ФЗ № 273 определяет коррупцию не как социальное явление, а как отдельное коррупционное деяние. Их нужно различать.

Но и определение коррупционного деяния сводится к перечислению разных его форм. Все они заключаются – применительно к физическим лицам – в незаконном использовании лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды имущественного характера либо в незаконном предоставлении такой выгоды указанному лицу другими лицами. Обращает на себя внимание, что такая трактовка является более узкой по сравнению с той, которая даётся в Конвенции ООН против коррупции: там в конкретных статьях, определяющих конкретные виды коррупционных деяний, требующих криминализации, речь идёт о цели – при совершении указанных деяний – получения *любого неправомерного*, а не только имущественного, преимущества¹. В этой связи я бы поддержал предложения об уточнении законодательного определения коррупции как отдельного деяния и более широкой трактовке цели такого деяния². Однако с точки зрения действующего отечественного законодательства возможна лишь «корыстная» коррупция, что является его пробелом.

Что касается коррупции как негативного социального явления, то в него входят, как уже ранее говорилось: *совокупность всех коррупционных деяний, все коррупционеры, а также целая самостоятельная коррупциогенная система*. Вот эта система часто ускользает из поля зрения аналитиков. Широкий размах и глубокое проникновение коррупции во все ткани общественного организма обязывают обратить внимание на систему коррупциогенных отношений, непосредственно провоцирующих коррупционное поведение³.

Важно отметить, что государственное противодействие коррупции может быть эффективным только при условии его системности. Именно поэтому мы говорим об антикоррупционной политике как системе взаимо-

¹ Конвенция ООН против коррупции. – URL: <https://www.un.org>.

² См.: Щедрин, Н. В. Определение коррупции в федеральном законе / Н. В. Щедрин // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2009. – № 3. – С. 31–36.

³ См. подробнее: Номоконов, В. А. Коррупционная система против безопасности России / В. А. Номоконов // Антикоррупционная безопасность: выявление угроз и стратегия обеспечения : сборник научных статей. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2020. – С. 164–172.

связанных приоритетов и мер борьбы с коррупцией, включающих политические, организационные, экономические, идеологические и правовые компоненты.

Теперь о других проблемах.

Коррупция в России, к сожалению, системна, проросла и по вертикалям власти, и по её горизонталям.

Антикоррупционная политика всё ещё фрагментарна и бессистемна. Больше того, она до сих пор не направлена своим острием на самый опасный сегмент коррупции – коррупцию в высших эшелонах власти (бичуем маленьких воришек для удовольствия больших?). Проф. Н. В. Щедрин совершенно обоснованно предлагал в своё время даже «обсудить возможность дополнения перечня принципов, закрепленных в ст. 3 Закона «О противодействии коррупции «принципом соразмерности (пропорциональности) антикоррупционных ограничений публичному статусу должностных лиц»¹.

Преобладает ведомственный подход в ущерб общегосударственному. Нет должной координации деятельности органов государственной власти и управления, региональных и федеральных структур, правоохранительных органов и гражданского общества. Так, отсутствие федеральной целевой антикоррупционной программы и типовой (модельной) программы противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации, использование на федеральном уровне краткосрочных национальных планов противодействия коррупции создают предпосылки для отказа на региональном уровне от целевого антикоррупционного программирования в пользу краткосрочного планирования противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации, что может негативно отразиться на эффективности принимаемых мер.

Отсутствует государственный уполномоченный орган, ответственный за формирование антикоррупционной политики, её координацию, мониторинг и т. п. Между тем Конвенция ООН против коррупции обязывает страны-участники такой орган создать и наделить соответствующими полномочиями. У нас в Администрации Президента создано не так давно Управление по противодействию коррупции, но вряд ли его можно рассматривать как самостоятельный федеральный уполномоченный орган, наделённый широкой компетенцией по типу, скажем, бывшего Наркоконтроля.

До сих пор отсутствует необходимое научное обоснование и сопровождение антикоррупционной политики, несмотря на обилие научных и образовательных учреждений. Разработки учёных во многих случаях но-

¹ Щедрин, Н. В. О принципах противодействия коррупции / Н. В. Щедрин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 1. – С. 282.

сят описательный или комментаторский характер, а серьёзная аналитика мало учитывается при формировании антикоррупционной политики. В результате воздействие на коррупцию является поверхностным, имитационным, не затрагивающим причин коррупции, а результаты деятельности нередко оцениваются по так называемой палочной системе. К сожалению, вот эта пресловутая палочная система широко распространилась и на сферу образования и науки, где в оценке эффективности деятельности, скажем, вуза, в погоне за некоей конкурентоспособностью, доминируют умозрительные формальные показатели.

Представляется, что у нас не изучается должным образом и не используется мировой и зарубежный опыт борьбы с коррупцией. Есть работы, посвящённые данной теме, но они по большей части носят не столько аналитический, сколько опять-таки описательный характер.

Очень интересен, например, положительный опыт Казахстана. Примечательно, что Казахстан первым из стран СНГ (в 1998 г.) принял Закон о противодействии коррупции. Через 16 лет было принято решение о существенной трансформации антикоррупционной политики. Появились новый антикоррупционный закон (от 18 ноября 2015 г.) и Антикоррупционная стратегия на 2015–2025 гг. (в редакции Указа Президента РК от 27.05.2020). В последней содержатся такие значимые и конкретные характеристики, как анализ текущей ситуации, отмечаются положительные тенденции в сфере противодействия коррупции, проблемы, требующие решения, перечисляются основные факторы, способствующие коррупционным проявлениям, и, что особенно важно, указываются целевые индикаторы. Кроме того, отдельной строкой предусмотрены мониторинг и оценка реализации стратегии. Всё это делает противодействие коррупции действительно конструктивным и, главное, проверяемым. Для реализации антикоррупционной политики был создан и специальный государственный орган, объединяющий в себе регулятивные и правоохранительные функции в сфере противодействия коррупции. Сформирована система оценки эффективности и внешнего контроля качества оказания государственных услуг. Результатом проведенной работы стало ежегодное снижение количества нарушений сроков оказания государственных услуг (в 8,7 раза по сравнению с 2012 г.) и жалоб на качество их оказания (на 25 %), а также увеличение доли автоматизированных услуг (более чем в 2 раза) и услуг, оказываемых через центры обслуживания населения (на 51 %) ¹.

¹ См. подробнее: Якимец, К. И. Антикоррупционная политика Казахстана: позитивный опыт / К. И. Якимец // Диалектика противодействия коррупции : материалы конференции. – Казань: Познание, 2021. – С. 140–159; Номоконов, В. А. Противодействие коррупции: взгляд из России / В. А. Номоконов // Наука и жизнь Казахстана. – 2021. – № 1. – С. 106–112.

Интересны целевые индикаторы, применяемые в Стратегии. К ним отнесены: качество государственных услуг; доверие общества к институтам государственной власти; уровень правовой культуры населения; повышение авторитета страны в международном сообществе и улучшение соответствующих международных рейтингов, в том числе рейтинга Казахстана в Индексе восприятия коррупции Transparency International¹.

Чётко структурированы в Стратегии ключевые направления противодействия коррупции. Это противодействие коррупции в сфере государственной службы; внедрение института общественного контроля; противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторе; предупреждение коррупции в судебных и правоохранительных органах; формирование системы добропорядочности и антикоррупционной культуры в обществе; развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции; мониторинг и оценка реализации Стратегии. Важно, что Стратегией предусмотрен также ежегодный национальный отчет о реализации Стратегии, который подлежит размещению в средствах массовой информации. Это положение не осталось на бумаге. Так, в 2020 г. опубликован Национальный доклад РК о противодействии коррупции в 2019 г. Из документа мы видим процесс реального очищения государства. Если в 2016 г. ИВК РК составлял 29 баллов, то в 2019-м он вырос до 34 баллов, а в 2020-м – до 38 (ИВК России в 2020 г. – 30 баллов). Две трети опрошенных граждан считают, что за последние три года борьба с коррупцией в стране усилилась. В 2022 г. появился новый национальный отчёт².

Также весьма примечательно, что структурами гражданского общества выпускается свой независимый доклад о противодействии коррупции в Казахстане, в два с половиной раза объёмнее государственного. В документе, в частности, анализируется ущерб от коррупции, отмечаются слабые места реализации антикоррупционной политики и, что особенно важно, чётко показывается взаимосвязь теневой экономики и коррупции и даже измеряется её уровень. У нас в России теневой экономики как бы нет, если судить по содержанию наших Национальной стратегии по противодействию коррупции и соответствующих Национальных планов. Особо следует отметить, что существенной проблемой называется несбалансированность ветвей власти, а точнее, мощное преобладание исполнительной

¹ Деятельность организации Transparency International признана нежелательной на территории Российской Федерации.

² См.: Национальный доклад о противодействии коррупции за 2021 год. – Нур-Султан, 2022. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/283483?lang=ru>.

ветви власти. Это важная констатация общей проблемы не только для Казахстана, но и России¹.

Необходимо осуществлять постоянный антикоррупционный мониторинг и проводить повсеместно специальные исследования с целью реальной оценки текущей коррупционной ситуации, общих и региональных особенностей причин коррупции, эффективности мер по противодействию коррупции. Специалисты указывают на необходимость создания системы официального мониторинга коррупционной преступности, которая включала бы обязательные опросы населения и экспертов по стандартной методике.

Представляется, что в стране до сих пор нет комплексной и всеобъемлющей системы антикоррупционного просвещения и воспитания (СМИ, Интернет, ведомства, организации и т. п.). В результате, как показывает проведенный в Красноярском крае прошлогодний соцопрос, население по-прежнему слабо информировано о проблемах, связанных с коррупцией в органах государственной власти Красноярского края, и это подтверждается тем, что такая информация малодоступна и практически недоступна большинству жителей (65,5 %). Поэтому понятно, почему почти две трети (62,6 %) опрошенных негативно оценивают эффективность политики, проводимой руководством региона по борьбе с коррупцией. Доминирует при этом позиция: «руководство нашего региона может, но не хочет эффективно бороться с коррупцией» (40,8 %)².

Нужна регулярная антикоррупционная профилактика в виде аналитических, просветительских и других информационных материалов в СМИ, Интернете, в виде тематических семинаров, конференций, дебатов и т. п. Нет необходимости лишней раз доказывать значимость антикоррупционного образования и воспитания как важных элементов формирующейся в стране антикоррупционной политики. При самом совершенном законодательстве и оптимальной правоприменительной практике, тем не менее, будет достигнут лишь нулевой эффект усилий государства и общества по противодействию коррупции, если в общественном сознании не выработается нетерпимость к коррупционному поведению. Ст. 6 Закона «О противодействии коррупции», как известно, именно формирование нетерпимого отношения к коррупции называет, по существу, основной (из двух) мерой профилактики последней. Такое отношение к коррупции не достигается автоматически, а требует соответствующего информирования населения и воспитательного воздействия на граждан.

¹ См.: Доклад о противодействии коррупции в Казахстане (взгляд гражданского общества). – Алматы, 2018. – URL: <http://tikazakhstan.org/alternativnyj-doklad-o-protivodejstvii-korruptsii-vzglyad-grazhdanskogo-obshhestva>.

² См.: Краткий аналитический отчет по теме «Оценка эффективности государственной политики в сфере безопасности и противодействия коррупции в Красноярском крае». – URL: <http://krskstate.ru/korrupt/stat/page4599>.

Особо я бы выделил, с учётом массированного вброса в СМИ информации компрометирующего характера о VIP-персонах, *роль личного примера руководителей* всех уровней как порядочных, неподкупных людей, не только не связанных с криминалом, но и занимающих бескомпромиссную позицию в противодействии ей. Вот здесь мы и видим истинную цену громким декларациям о борьбе с коррупцией и их соответствию коррупционной опасности.

Таким образом, перспективы для решения проблем есть и их надо использовать. Главное – создание повсеместно конкурентной прозрачной среды.



Является ли термин «комплаенс» юридически определенной правовой категорией?

Л. З. Подберезкина

Кандидат филологических наук, доцент,
старший научный сотрудник Центра противодействия
коррупции и правовых экспертиз
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье рассматриваются различные определения не закрепленного законодательно, отсутствующего в Национальном корпусе русского языка, толковых словарях русского языка, словарях иностранных слов и юридической терминологии понятия «комплаенс» (в том числе его производного «комплаенс-риск») в правовых актах и юридической литературе. Проводится анализ соответствия термина «комплаенс» требованиям, предъявляемым к юридической терминологии, на основе которого автор предлагает отказаться от его использования в отечественных нормативных правовых актах в силу юрико-лингвистической неопределенности.

Ключевые слова: комплаенс, комплаенс-риск, юридический термин, антикоррупционная экспертиза, юрико-лингвистическая неопределенность

Поводом для написания данной статьи послужил анализ муниципального правового акта. В постановлении администрации Назаровского района Красноярского края от 10.12.2022 № 342-п «Об утверждении карты комплаенс-рисков и плана мероприятий («дорожная карта») по снижению комплаенс-рисков администрации Назаровского района на 2022 год»¹ предписывается «1. Утвердить карту комплаенс-рисков администрации Назаровского района на 2022 год согласно приложению 1» без пояснения термина.

Согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, к коррупциогенным факторам относится в числе прочего «юрико-лингвистическая неопределенность» – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера. При этом неустоявшиеся термины – это термины, не имеющие широкого использования в правоприменительной деятельности в силу отсутствия официального толкования или четкого нормативного закрепления общепринятой форму-

лировки, а двусмысленные термины – термины, имеющие в правоприменительной деятельности две или более одновременно используемых формулировки, закрепленные в нормативных актах с разным объемом содержания¹.

Е. Р. Россинская и Е. И. Галяшина в работе «О комплексной природе антикоррупционной экспертизы»² к основным требованиям, которые призвана установить методика юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы, относят следующие:

- правильность использования понятий и терминов, знаков пунктуации по тексту нормативного правового акта;
- соответствие используемых по тексту нормативного правового акта понятий и терминов понятиям и терминам, используемым в иных законах, регулирующих данные правоотношения, совпадение объема этих понятий;
- обеспечение единства терминологии по всему тексту нормативного правового акта;
- обеспечение в тексте нормативного правового акта четкости и однозначности понимания понятий и терминов, а также содержания правовых норм;
- отсутствие в тексте нормативного правового акта **неустоявшихся терминов, понятий и формулировок**, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, **не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки или иное толкование** (выделено мной – Л. П.), и др.³

Определение значения термина *комплаенс-риск*, образованного от слова *комплаенс*, является непростой задачей. Поскольку слова «комплаенс» (и соответственно «комплаенс-риск») нет ни в одном из толковых словарей русского языка, словарей иностранных слов и заимствований, оно отсутствует и в Национальном корпусе русского языка, и в словарях юридической терминологии⁴, обратимся к традиционному интернет-ресурсу. В **Википедии** представлено следующее определение (все выделения по тексту мои – Л. П.): «**Комплаенс** (англ. *Compliance* – соответствие; происходит от глагола *to comply* – соответствовать) – буквально означает (см. в Оксфордском словаре анг-

¹ См.: Алешкова, Н. П. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: вопросы теории и практики / Н. П. Алешкова. – URL: <https://studfile.net/preview/6705562>.

² См.: Россинская, Е. Р. О комплексной природе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшин // *Lex Russica*. – 2012. – Т. 71, № 5. – С. 1048–1063.

³ Там же. – С. 1062–1063.

⁴ См., напр.: Словарь терминов, используемых в законодательстве Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. – 240 с.; Словарь терминов и определений российского законодательства./ под ред. А. П. Войтовича. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2009. – 371 с. и др.

лийского языка) *Соблюдение – действие в соответствии с запросом или указанием; повиновение* (англ. *compliance is an action in accordance with a request or command, obedience*). “Комплаенс” представляет собой соответствие каким-либо внутренним или внешним требованиям или нормам. Под **комплаенсом** подразумевают **часть системы управления/контроля в организации, связанную с комплаенс-рисками** – рисками несоответствия, несоблюдения требований законодательства, нормативных документов, правил и стандартов надзорных органов, отраслевых ассоциаций и саморегулируемых организаций, кодексов поведения и так далее. **Комплаенс-риски** в конечном итоге могут проявляться в форме применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, финансовых или репутационных потерь как результат несоответствия законам, правилам и стандартам в сфере комплаенса. <...> В настоящее время комплаенс является **направлением профессиональной деятельности**, привнесённым в российские организации крупными западными компаниями. Направление существует преимущественно в финансово-банковской сфере, хотя не ограничивается им. Подразделения, реализующие функцию проверки на соответствие, как правило, носят название «Комплаенс» или «Комплаенс-контроль». В 2014 году Банк России принял изменения в положение 242-П, в соответствии с которыми во всех банках вводится служба внутреннего контроля, которая по существу выполняет функции комплаенс-контроля (управления комплаенс-рисками или в терминологии 242-П – **регуляторными рисками**)»¹.

Как видим, значение термина **комплаенс** дефинируется через производное понятие **комплаенс-риска**. В свою очередь понятие комплаенс-риска применительно к банковской сфере определено в п. 3 Приложения к письму ЦБР от 02.11.2007 № 173-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору»: «Термин “комплаенс-риск” означает в настоящем документе риск применения юридических санкций или санкций регулирующих органов, существенного финансового убытка или потери репутации банком в результате несоблюдения им законов, инструкций, правил, стандартов саморегулирующих организаций или кодексов поведения, касающихся банковской деятельности (далее совместно – “соответствие законам, правилам и стандартам в сфере комплаенса”))»², а также в письме Банка России от 24.12.2020 № ИН-06-14/180: «30. В частности, **комплаенс-риск** – риск возникновения у финансовой организации убытков из-за несоблюдения законодательства Российской Федерации, внутренних документов финансовой организации, стандартов

¹ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Комплаенс>.

² Приложение к письму ЦБР от 02.11.2007 № 173-Т «О рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору» // Доступ из СПС «Гарант».

СРО (если такие стандарты и правила являются обязательными для финансовой организации), а также в результате применения санкций и (или) иных мер воздействия со стороны надзорных органов (далее – **регуляторный риск**)»¹.

Отметим, что термин **комплаенс-риск** фигурирует в различных нормативных правовых актах РФ, см., напр., п. 9 «Правил определения допустимого уровня рисков, в том числе финансовых, и базовых критериев управления ими при реализации инновационного проекта с использованием средств государственной поддержки», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22.12.2020: «В рамках проведения оценки инновационных проектов, претендующих на получение средств государственной поддержки, институтом инновационного развития может проводиться оценка рисков в следующих сферах: команда инновационного проекта; рынок и внешние условия реализации инновационного проекта <...>; финансовые, юридические, **регуляторные (“комплаенс”-) риски инновационного проекта**»².

На сайте **Института комплаенса** комплаенс определяется как «соответствие каким-либо внутренним или внешним требованиям или нормам. Комплаенс минимизирует риски нарушения требований и позволяет сконцентрироваться Компании на извлечении прибыли, а не на устранении последствий нарушений (штрафы, убытки, репутационные риски, уголовно-правовые риски и пр.)»³.

Национальная ассоциация комплаенс дает следующее определение: «Система Комплаенс (Compliance System) – это признанная международная система противодействия угрозам и управления рисками, которая обеспечивает соответствие деятельности организации (компании) требованиям государственных органов, саморегулируемых общественных и иных организаций, соответствие нормам права, правилам, рекомендациям и стандартам, регламентирующим деятельность организации (компании). Цель внедрения системы “Комплаенс” – создание в компании эффективных механизмов по выявлению и анализу коррупционно-опасных сфер деятельности, оценка и управление правовыми и финансовыми рисками при возникновении коррупционных отношений, обеспечение комплексной защиты предприятия или организации от самых различных правовых, налоговых, экономических, репутационных, санкционных и иных угроз»⁴.

¹ Письмо Банка России от 24.12.2020 № ИН-06-14/180 «Информационное письмо о рекомендациях руководителям службы внутреннего контроля, службы внутреннего аудита, службы управления рисками финансовых организаций» // Доступ из СПС «Гарант».

² Правила определения допустимого уровня рисков, в том числе финансовых, и базовых критериев управления ими при реализации инновационного проекта с использованием средств государственной поддержки : утв. Постановлением Правительства РФ от 22.12.2020 № 2204 // Доступ из СПС «Гарант».

³ URL: <http://icompliance.ru/kompleans>.

⁴ URL: https://club.cnews.ru/blogs/entry/что_такое_комплаенс_вопросы_и_ответы.

При этом, по мнению некоторых авторов, система «комплаенс» – это не многочисленные локальные НПА компании, политики и бесконечные правила поведения для сотрудников, которые требуют немало времени на их изучение. COMPLAENS – это **умение компании управлять** собственными ресурсами для профилактики и устранения рисков¹.

Как отмечают Ю. П. Гармаев, Э. А. Иванов, С.А. Маркунцов², термин «комплаенс» возник в англосаксонской правовой системе. Буквальный перевод на русский язык слова «комплаенс» как «соответствие чему-либо» не приводит к полному пониманию сути данного термина, получившего широкое распространение в сфере борьбы с коррупцией, а также в ряде других сфер. Хорошее описание COMPLAENS, отражающее его суть, было выработано в Китае. В «Справочнике по деловой этике» указано, что в самом общем виде COMPLAENS понимается как **состояние или действия** в соответствии с установленными правилами, включая стандарты, спецификации, постановления или законы. На уровне корпораций или организаций COMPLAENS представляет собой **процесс управления**, который позволяет определять применимые правила, оценивать состояние операций и потенциальные риски, а затем обеспечивать приложении усилий для обеспечения соответствия требованиям и при необходимости принимать корректирующие меры³.

COMPLAENS в литературе определяется как соблюдение нормативного регулирования: «COMPLAENS является частью системы управления и подразумевает **обеспечение соответствия деятельности требованиям нормативных актов**»⁴. «Борьба с коррупцией – приоритет для организаций всех видов и направлений деятельности, однако **комплаенс как отдельная система управления** характерна в основном для коммерческих компаний. <...> Организация грамотного COMPLAENS – это эффективная мера борьбы с коррупцией внутри каждой организации и надежная защита ее интересов»⁵.

Различные определения COMPLAENS представлены и в научной юридической литературе. Так, А. К. Кочевцева отмечает, что некоторыми исследователями под COMPLAENSом понимается «**процесс контроля** со стороны организации над ее поведением, целью которого является страхование организации от осуществления ей противоправной деятельности.

¹ См.: Пялинок, А. COMPLAENS: что это и чем он интересен. – URL: <https://ilex.by/news/komplaens-chto-eto-i-chem-on-interesen>.

² См.: Гармаев, Ю. П. Антикоррупционный COMPLAENS в Российской Федерации: междисциплинарные аспекты : монография / Ю. П. Гармаев, Э. А. Иванов, С. А. Маркунцов. – М.: Юриспруденция, 2020. – Доступа из СПС «Консультант Плюс».

³ Там же.

⁴ Аронов, А. Антикоррупционный COMPLAENS в России: столкновение культур. – URL: <https://aronovlaw.ru/media-centr/publikatsii/250-antikorrupsionnyj-komplaens-v-rossii-stolknovenie-kultur>.

⁵ Добрикова, Е. Антикоррупционный COMPLAENS: как избежать обвинения во взятке // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – URL: <https://www.garant.ru/article/606329>.

Международная Комплаенс Ассоциация (ICA) определяет его как **осуществление деятельности компании** в соответствии с установленным порядком, правилами и стандартами»¹. В работе автор предлагает определение комплаенса как **комплексной системы мер**, принимаемых организацией, целью реализации которых является оценка рисков организации, а также предотвращение совершения противоправных действий².

Исследователи В. Ф. Попондопуло и Д. А. Петров в статье «Комплаенс как правовой инструмент минимизации рисков и профилактики правонарушений» справедливо указывают, что «в российском законодательстве, в том числе в Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ “О защите конкуренции” (далее – Закон о конкуренции), **не содержится легального определения понятия “комплаенс”**. Регулирование существует только на подзаконном уровне в той или иной сфере бизнеса, например в банковской сфере или на локальном уровне в крупных коммерческих организациях», а в юридической литературе по-разному определяется не только понятие комплаенса, но и его цели, функции, сферы применения, последствия внедрения и т. д.»³ При этом «одни авторы делают акцент на способности предпринимателя действовать в соответствии с требованиями (Малыхин 2009) и определяют комплаенс как **форму саморегулирования**, базирующуюся на государственном регулировании общественных отношений (Франкевич 2018, 22–23), другие – на внутреннем контроле (самоконтроле) предпринимателя, определяемом собственными интересами, что, разумеется, не исключает также учет требований законодательства и надзорных органов (Морковкина 2005). Довольно часто применительно к предпринимательской деятельности термин «комплаенс» трактуют излишне узко – как **выражение функции обеспечения контроля** субъектами предпринимательской деятельности за соблюдением нормативных актов (Иванова 2017, 4), как внутренний механизм (Щерба 2018), как **систему организационно-правовых либо корпоративных мер** (Конкуренция и право 2014) по предупреждению возникновения нарушений антимонопольного законодательства, как обеспечение **соответствия деятельности субъекта предпринимательской деятельности требованиям**, обязательным для исполнения, которые установлены действующим законодательством и локальными актами этого субъекта, в целях обеспечения безопасности государства и общества, а также повышения конку-

¹ Кочевцева, А. К. Комплаенс в России: факторы успешного внедрения / А. К. Кочевцева // Academy. – 2021. – № 5. – С. 30–33.

² Там же. – С. 31.

³ Попондопуло, В. Ф. Комплаенс как правовой инструмент минимизации рисков и профилактики правонарушений / В. Ф. Попондопуло, Д. А. Петров // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2020. – Т. 11, № 1. – С. 104.

рентоспособности хозяйствующего субъекта (Рубцова 2017, 30–33)»¹. В своей работе исследователи предлагают авторское определение: «комплаенс в юриспруденции – это **система управления рисками несоответствия** осуществляемой хозяйствующим субъектом деятельности: 1) требованиям нормативных правовых актов, обычаев, обязательных стандартов саморегулируемых организаций; 2) предписаниям контролирующих органов; 3) складывающейся правоприменительной практике; 4) макроэкономическим параметрам; 5) иным значимым для осуществления деятельности факторам»². При этом комплаенс – это прежде всего **инструмент самоконтроля предпринимателя**, постоянно учитывающего риски, сопровождающие его деятельность, и решение о внедрении комплаенса должно приниматься компаниями **в добровольном порядке**³. Данную точку зрения разделяют и другие авторы⁴.

На многообразии определений, трактовок и подходов к понятию комплаенса указывает также В. В. Лепсая⁵. Справедливо отмечая, что на сегодняшний день не существует единого, общепринятого подхода к определению комплаенса, который может трактоваться как способность, процесс или как отношения по поводу соответствия деятельности компании действующему законодательству, он принимает за основу определения международный подход, отраженный в международном стандарте ISO 19600:2014, который определяет комплаенс как удовлетворение организацией внутренних комплаенс-обязательств, которая компания принимает

¹ Попондопуло, В. Ф. Комплаенс как правовой инструмент минимизации рисков и профилактики правонарушений. – С. 106.

² Там же. – С. 106.

³ Там же. – С. 111.

⁴ Приведем характерный фрагмент статьи Дениса Примакова «Комплаенс: попытка определения»: «Комплаенс выстроен вокруг идентификации и оценки рисков, самооценки (self-assessment), комплаенс-аудита. Теперь ответим на очень простой вопрос: в состоянии ли государственное ведомство проводит прозрачную оценку рисков (коррупционных /антимонопольных)? Дело в том, что орган государственный или муниципальный власти, как любой бюрократический институт, не нацелен на объективную оценку своей деятельности, как мы помним, государственному служащему попросту нельзя критиковать собственное ведомство. В результате государство, пытаясь формировать практику “государственного комплаенса”, получает такие нелепые примеры, как документ муниципального органа Антимонопольный комплаенс управы района Старое Крюково г. Москвы, где все риски нарушения антимонопольного комплаенса обозначены как низкие, либо Карту коррупционных рисков Минэкономразвития на 46 страницах, где меры по минимизации рисков повторяются независимо от существа риска. <...> Таким образом, комплаенс – это не институт публичного права, это механизм (функция, система, культура) саморегулирования для компаний, это методология соблюдения разных правовых норм, исходя из особенностей корпоративной культуры». – URL: https://zakon.ru/blog/2021/5/29/komplaens_popytka_opredeleniya.

⁵ См.: Лепсая, В. В. Особенности развития системы антикоррупционного комплаенса в условиях трансформации Российской экономики / В. В. Лепсая // Вестник евразийской науки. – 2021. – Т. 13, № 6. – URL: <https://esj.today/PDF/71ECVN621.pdf>

на себя в соответствии с внутренними документами, и внешних комплаенс-требований, которые определяются действующим законодательством¹.

Если проанализировать термин *комплаенс* на соответствие **основным требованиям, предъявляемым к юридической терминологии**, выделенным В. А. Толстиком², можно выявить следующие типичные нарушения.

1. Требование **единства юридической терминологии** состоит в необходимости соблюдения двух взаимосвязанных условий: один и тот же термин нельзя использовать для наименования различных понятий, одно и то же понятие нельзя обозначать разными терминами³.

Термин *комплаенс* в литературе одновременно имеет более двадцати значений:

– **обеспечение соответствия деятельности организации требованиям**, налагаемым на нее российским и зарубежным законодательством, иными обязательными для исполнения регулирующими документами, а также **создание в организации механизмов** анализа, выявления и оценки рисков коррупционно опасных сфер деятельности и обеспечение комплексной защиты организации;

– признанная **международная система противодействия** угрозам и управления рисками, которая обеспечивает соответствие деятельности организации (компании) требованиям государственных органов, саморегулируемых общественных и иных организаций, соответствие нормам права, правилам, рекомендациям и стандартам, регламентирующим деятельность организации (компании);

– **комплекс правовых и организационных мероприятий**, предусмотренных внутренним локальным актом и направленных на стимулирование соблюдения законодательства и предупреждение нарушений,

– **система предупреждения рисков**;

– отдельная **система управления**, характерная в основном для коммерческих компаний;

– **процесс управления**, который позволяет определять применимые правила, оценивать состояние операций и потенциальные риски, а затем обеспечивать приложении усилий для обеспечения соответствия требованиям и при необходимости принимать корректирующие меры;

– **процесс контроля** со стороны организации над ее поведением, целью которого является страхование организации от осуществления ей противоправной деятельности;

¹ Лепсая, В. В. Особенности развития системы антикоррупционного комплаенс в условиях трансформации Российской экономики.

² См.: Толстик, В. А. Требования, предъявляемые к юридической терминологии: формально-логическое и социокультурное обоснование / В. А. Толстик // Юридическая техника. – 2016. – № 10. – С. 302–307.

³ Там же. – С. 302.

- **умение компании управлять** собственными ресурсами для профилактики и устранения рисков;
- **состояние или действия** в соответствии с установленными правилами, включая стандарты, спецификации, постановления или законы;
- **комплексный подход** к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции во всех отделах организации;
- **форма саморегулирования**, базирующаяся на государственном регулировании общественных отношений; **механизм (функция, система, культура) саморегулирования** для компаний;
- **методология соблюдения разных правовых норм** исходя из особенностей корпоративной культуры и мн. др.

В свою очередь, как уже отмечалось выше, **комплаенс-риск** в бюджетном законодательстве означает «риск возникновения у банка убытков из-за несоблюдения законодательства РФ, внутренних документов банка, стандартов саморегулируемых организаций (если такие стандарты или правила являются обязательными для банка), а также в результате применения санкций и (или) иных мер воздействия со стороны надзорных органов»¹ и обозначается также термином **регуляторный риск**.

2. Общеизвестность терминологии означает, что используемые термины должны быть признаны в юридической науке и в юридической практике. Общеизвестность предполагает употребление терминов в своем прямом и ОБЩЕИЗВЕСТНОМ (*выделено мной – Л. П.*) значении².

Термин *комплаенс* (и соответственно его многочисленные производные: *комплаенс-система, комплаенс-риск, комплаенс-программа, комплаенс-контроль, комплаенс-функция, комплаенс-аудит, комплаенс-служба* и др.) не определен законодательно и отсутствует не только во всех имеющихся толковых словарях русского языка, словарях иноязычных слов, но и в Национальном корпусе русского языка. Кроме того, как отмечалось выше, данный термин не представлен ни в одном из словарей юридической терминологии.

3. Устойчивость терминологии означает недопустимость без особо веских причин отказываться от ранее используемой терминологии и вводить наряду с принятыми другие, по мнению некоторых, более удачные термины. Без этого качества невозможно добиться стабильности в регулировании общественных отношений, преемственности в науке и практике³. Термин «комплаенс» не является устойчивым, о чем свидетельствует его многозначность, многочисленные интерпретации и синонимичные эквиваленты.

¹ Пашков, Р. Положение об организации управления регуляторным риском / Р. Пашков // Бухгалтерия и банки. – 2015. – № 4. – URL: <https://www.garant.ru>.

² См.: Толстик, В. А. Указ. соч. – С. 303.

³ Там же. – С. 304.

4. **Точность терминологии** выражается как в адекватности слова или словосочетания и обозначаемого понятия, так и в определенности самого понятия. Отдельные авторы в числе требований, предъявляемых к юридической терминологии, выделяют ее **доступность** – понятность адресатам правового предписания, способность передавать правильное представление о содержании норм права¹.

Учитывая, что адресатом данной нормы являются различные организации, а слово *комплаенс* отсутствует во всех толковых словарях, о понятности данного термина широким массам предпринимателей вдали от московского региона вряд ли может идти речь.

5. **Приоритет национальной терминологии** (недопустимость необоснованного использования иностранной терминологии) означает, что иноязычные термины могут использоваться только при наличии определенных предпосылок². Российская правовая терминология заполняется американизмами несмотря на наличие употребляемых в русском языке эквивалентов. Поэтому уважение к национальному языку – один из основных показателей правовой культуры общества.

Отметим, что согласно внесенным изменениям в Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О государственном языке Российской Федерации», утвержденным в первом чтении в Госдуме РФ, ч. 6 ст. 1 гласит:

«Статья 1. Русский язык как государственный язык Российской Федерации

6. При использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка (в том числе нецензурной брани), за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке, **перечень которых содержится в нормативных словарях, предусмотренных частью 3 настоящей статьи**»³.

Термин «комплаенс», как уже отмечалось ранее, не входит ни в один из нормативных словарей русского литературного языка, словарей иностранных слов и заимствованной лексики и не регламентирован законодательно.

6. **Системность юридической терминологии** предполагает, что вся совокупность юридических терминов должна находиться в состоянии иерархичности, взаимосвязи, взаимодействия и непротиворечивости друг

¹ Толстик, В. А. Указ. соч. – С. 304.

² Там же. – С. 305.

³ О проекте федерального закона № 221977-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 13.12.2022 № 266-8 ГД // Доступ из СПС «Гарант».

другу¹. Примером стандартизации юридической терминологии является словарь нормативных дефиниций российского законодательства², в котором анализируемый термин также отсутствует.

Таким образом, отсутствие единства в понимании терминов «комплаенс» и «комплаенс-риск», многообразные варианты их интерпретации, отсутствие в системе русского языка как государственного позволяют говорить об их юридико-лингвистической неопределенности.

Нельзя не согласиться с мнением П. А. Кабанова о том, что «антикоррупционная правовая терминология требует от правотворческих органов не только понимания правовой и социальной сущности правовых дефиниций, используемых в правотворческой деятельности, но и ее квалифицированной интерпретации»³, между тем российскими специалистами уделяется мало внимания анализу недоктринальных правовых категорий, используемых в современном российском антикоррупционном законодательстве⁴.

Терминологическая и понятийная размытость, в свою очередь, влияет на эффективность антикоррупционной политики. Как справедливо отмечает В. А. Номоконов, пока, несмотря даже на известное законодательное определение, нет **должного адекватного понимания коррупции**. «Дело в том, что ФЗ № 273 определяет коррупцию не как социальное явление, а как отдельное коррупционное деяние. <...> Что касается коррупции как негативного социального явления, то в него входят: совокупность всех коррупционных деяний, все коррупционеры, а также целая самостоятельная коррупциогенная система. Вот эта система часто ускользает от внимания аналитиков»⁵.

На наш взгляд, в силу юридико-лингвистической неопределённости в отечественных нормативных правовых актах следует отказаться от использования термина «комплаенс». Хотелось бы обратить внимание на разработанные в России новые Методические рекомендации Минтруда по формированию антикоррупционной политики организации⁶. В этом содержательном документе вместо неопределённого термина «комплаенс» использован, как представляется, более ясный – «антикоррупционная политика организации».

¹ См.: Толстик, В. А. Указ. соч. – С. 307.

² См.: Словарь терминов, используемых в законодательстве Российской Федерации.

³ Кабанов, П. А. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению как юридически не определенная правовая категория и ее содержание / П. А. Кабанов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2019. – № 1. – С. 1009.

⁴ Там же.

⁵ Номоконов, В. А. Коррупционная система против безопасности России / В. А. Номоконов // Антикоррупционная безопасность: выявление угроз и стратегия обеспечения : сборник научных статей. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2020. – С. 165.

⁶ Меры по предупреждению коррупции в организациях (утв. Минтрудом России) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».



Особенности привлечения депутатов представительных органов муниципального образования к конституционной ответственности за коррупционные правонарушения

О. В. Роньжина

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье исследуются вопросы досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования, применения к нему иных мер ответственности за нарушение законодательства в сфере противодействия коррупции. Ставятся проблемы, связанные с процедурой принятия таких актов, их правового обоснования, осуществления в отношении таких актов судебного контроля. Автор также предлагает возможные варианты восполнения пробелов правового регулирования в части дифференциации видов ответственности, которые могут быть применены к депутатам представительных органов муниципальных образований. Исследование выполнено при поддержке СПС «Консультант-плюс».

Ключевые слова: противодействие коррупции, местное самоуправление, представительный орган муниципального образования, депутат, досрочное прекращение полномочий выборного должностного лица, конституционная ответственность

Противодействие коррупции в органах представительной власти муниципального уровня имеет своей целью повышение доверия населения к местному самоуправлению в целом. Восприятие местным сообществом деятельности представительного органа и отдельных депутатов, включенность населения в решение вопросов местного значения, способность муниципальной власти эффективно решать публичные дела зависят от такого доверия. Существующие изъяны в законодательном регулировании и правоприменительной практике привлечения депутатов представительных органов муниципальных образований к ответственности за коррупционные правонарушения не способствуют достижению поставленных перед институтом противодействия коррупции целей¹.

К таким проблемам относятся, во-первых, отсутствие справедливой дифференциации видов конституционной («дисциплинарной») ответст-

© Роньжина О. В., 2023

¹ См.: Сухарева, К. С. Контроль за расходами как антикоррупционная мера безопасности / К. С. Сухарева // Антикоррупционная безопасность: выявление угроз и стратегия обеспечения : сборник научных статей. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2020. – С. 201.

венности депутатов представительных органов в зависимости от тяжести коррупционного проступка. Во-вторых, в законодательстве не сформулированы требования к акту представительного органа о привлечении к ответственности депутата представительного органа муниципального образования. В-третьих, не сложилась единообразная правоприменительная практика в части определения субъектов, которые вправе принять решение о привлечении к ответственности за коррупционные правонарушения. Неоднозначным представляется доктринальный посыл о возможном привлечении к ответственности представительного органа в целом за уклонение от принятия решения по вопросу об ответственности отдельного депутата за коррупционные правонарушения. Рассмотрим некоторые из обозначенных теоретических затруднений и практических препятствий в деятельности по противодействию коррупции.

Первое. Часть 10.1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131) устанавливает, что полномочия депутата представительного органа муниципального образования прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных данным Федеральным законом. К этому общему правилу применения за все возможные коррупционные правонарушения только одного вида ответственности – досрочного прекращения полномочий – примыкает режим ответственности за несущественное искажение сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах). Законодатель только для указанного коррупционного правонарушения устанавливает такие виды ответственности, как предупреждение; освобождение от должности в представительном органе муниципального образования до прекращения срока его полномочий; освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий; запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования до прекращения срока его полномочий; запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий (ч. 7.3-1. ст. 40 ФЗ-131).

Вместе с тем коррупционные правонарушения, совершаемые выборными должностными лицами, имеют разную степень общественной опасности¹. К незначительным, помимо несущественного искажения сведений о доходах, можно отнести, например, в том числе пропуск срока направления депутатом представительного органа муниципального обра-

¹ См.: Дамм, И. А. Запрет на совершение финансовых операций с иностранными контрагентами и его распространение на депутатов региональных парламентов / И. А. Дамм, А. Н. Тарбагаев, О. В. Роньжина, И. Н. Толстикова, Е. А. Акунченко // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2021. – № 4. – С. 949–964.

зояания заявления о несовершении за отчетный период сделок, предусмотренных ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», неуведомление депутатом о конфликте интересов при проведении голосования без получения при этом выгоды.

Очевидно, что указанные в ч. 7.3-1. ст. 40 ФЗ-131 виды ответственности должны быть законодателем распространены на все коррупционные правонарушения депутатов представительного органа муниципального образования, что позволит дифференцировать применяемые меры ответственности в зависимости от тяжести совершенного коррупционного проступка.

Второе. В настоящее время не определены требования, которые предъявляются к принимаемому представительным органом муниципального образования решению о привлечении депутата этого органа к ответственности за совершение коррупционного правонарушения. Очевидно, что по своему содержанию, структурным элементам, порядку принятия такой правовой акт должен отвечать критериям, предъявляемым ко всем правоприменительным актам, в соответствии с которыми лицо привлекается к юридической ответственности, в том числе конституционной, дисциплинарной, административной. В решении о привлечении к ответственности следует, на наш взгляд, включать: ссылки на правовые нормы, на основании которых лицо подлежит привлечению к ответственности; описание фактической стороны дела; обоснование применения выбранного вида наказания; указание на смягчающие и отягчающие обстоятельства. В противном случае такой акт не может быть признан обоснованным, в том числе в части выбора крайнего (досрочного прекращения полномочий) или самого мягкого (предупреждения) вида наказания.

Таким образом, в отличие от других актов представительного органа, рассматриваемое решение должно содержать так называемые мотивировочную и резолютивную части. Представляется, что отсутствие такого правового обоснования в решении представительного органа муниципального образования о привлечении к ответственности депутата представительного органа муниципального образования, а также перенос этого обоснования в протокол представительного органа муниципального образования недопустим. Протокол заседания представительного органа муниципального образования можно рассматривать как документ, подтверждающий соблюдение процедуры привлечения к ответственности: предоставление возможности депутату дать пояснение о фактах, положенных в основу применения к нему меры ответственности, соблюдение иных про-

цедур, установленных регламентом представительного органа для проведения голосований по такому вопросу.

Третье. Не сложилась единообразная судебная практика в части определения того субъекта, который вправе принять решение о прекращении полномочий, применении иного вида ответственности к депутату представительного органа муниципального образования, если сам представительный орган при наличии к тому оснований либо не ставил на голосование данный вопрос, либо решение не было принято по причине отсутствия кворума, либо принятое решение не соответствует тяжести совершенного коррупционного правонарушения. Анализ правоприменительной практики позволяет выделить три возможных вида судебных актов, вынесение которых следует в развитие процедуры привлечения к ответственности.

В первом варианте суд обязывает представительный орган муниципального образования рассмотреть вопрос (повторно рассмотреть вопрос) о досрочном прекращении полномочий депутата. Суды основываются при этом на принципе разделения властей, установленном ст. 10 Конституции РФ, полагая невозможным подменять своим актом решения органа другой «ветви» власти. Во втором варианте суд возлагает на представительный орган муниципального образования обязанность принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата при проведении повторного голосования. И, наконец, третий вариант состоит в принятии решения о досрочном прекращении полномочий депутата самим судом.

В настоящее время наметилась тенденция к кристаллизации позиций судов в определении соответствующего положением Конституции РФ принципам организации публичного управления приемлемого варианта судебного решения. Представляется обоснованным вывод судов «о неправомерности требований прокурора по возложению на представительный орган обязанности рассмотреть вопрос о досрочном прекращении полномочий выборного должностного лица, поскольку возложение такой обязанности представляет собой вмешательство в исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования. Возложение на представительный орган муниципального образования обязанности проголосовать определенным образом не отвечает сущности коллегиального способа принятия решений, принципам организации и деятельности этого органа власти. “В данном случае принятие решения о прекращении полномочий такого лица будет находиться в компетенции суда, несмотря на ранее принятое представительным органом местного самоуправления решения об отказе в прекращении его полномочий. Иначе это влечет вынесение неисполнимого судебного акта в части возложения обязанности на коллективный орган, принимающий акты исключительно большинством голосов, отклонивший представление прокурора о досрочном

прекращении полномочий за нарушение антикоррупционного законодательства, повторно рассмотреть представление прокурора и принять решение о прекращении полномочий за нарушение закона вопреки воле депутатов, выраженной в оспариваемых прокурором решениях”¹.

Отметим, что вопрос о “судебном активизме” и недопустимости подмены судебным актом существа решения органа публичной власти является дискуссионным не только для рассматриваемой сферы отношений, но и в целом всей системы судебного нормоконтроля. С одной стороны, признавая решение органа публичной власти незаконным, суд вправе лишь возложить на орган, должностное лицо обязанность в определенный срок повторно рассмотреть какие-либо обстоятельства в целях принятия властного решения. Подобный механизм восстановления прав не всегда эффективен по мнению Конституционного Суда РФ. Публичный орган может, формально исполняя судебные акты о необходимости пересмотра своих решений, практически игнорировать предписания этих актов, обесмысливая достигнутые истцами процессуальные результаты, односторонне и произвольно используя свои полномочия в данной сфере. Отсутствие в судебном акте прямого указания, вытекающего из сопоставления установленных судом фактов и применимых норм, о возложении обязанности принять решение или совершить действие либо иного указания, ориентирующего органы публичной власти на содержательную сторону правового конфликта, позволяет им считать судебный акт исполненным даже в случае принятия ими нового решения, открыто противоречащего существу того решения, которое принял суд»².

Представляется необходимым внести в том числе изменения в ст. 40 ФЗ-131 в целях уточнения круга субъектов, чьим решением досрочно прекращаются полномочия депутата представительного органа муниципального образования, иного выборного должностного лица. Логичным будет включить в установленный механизм досрочного прекращения полномочий депутатов и применения к ним иных мер ответственности факультативный судебный контроль законности акта о привлечении депутата представительного органа к ответственности, с указанием на решение суда как на основание досрочного прекращения полномочий депутата.

¹ См., напр.: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2022 № 18-КАД22-49-К4 // Доступ из СПС «Консультант Плюс»; Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 09.11.2022 № 46-КАД22-14-К6 // Доступ из СПС «Консультант Плюс»; Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 13.09.2022 № 88а-15788/2022 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2022 № 55-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса РФ и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А. Г. Брюханова и Н. В. Брюхановой» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Требуется также определить и юридические последствия выносимого судебного постановления. В случае когда суд признает незаконным решение представительного органа, должно следовать не возложение обязанности на представительный орган отменить принятый акт, а судебная констатация факта прекращения полномочий или восстановления полномочий, отмены предупреждения, установленного запрета и т. п. С учетом обстоятельств конкретного дела суд вправе также вынести решение об обязанности представительного органа рассмотреть вопрос по существу повторно, исследовать фактические обстоятельства, свидетельствующие о наличии признаков коррупционного правонарушения, отягчающих и смягчающих вину обстоятельств. При этом в таком судебном решении должно быть прямое указание, ориентирующие органы публичной власти на содержательную сторону правового конфликта.



Институт утраты доверия как средство предупреждения коррупции среди депутатов представительных органов муниципальных образований

К. С. Сухарева

Старший преподаватель кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье рассматриваются особенности реализации института утраты доверия в качестве меры ответственности за совершение депутатом представительного органа муниципального образования коррупционного правонарушения. Раскрываются отдельные аспекты применения рассматриваемой меры в целях противодействия коррупции.

Ключевые слова: утрата доверия, депутат, представительный орган, муниципальное образование, антикоррупционное законодательство, досрочное прекращение полномочий, основания применения

Формулировка «утрата доверия» весьма прочно укрепилась в российской правовой действительности. В специальной литературе отмечается, что «утрата доверия является правовым феноменом, обладающим дуалистической природой, выражающейся в межотраслевом характере применительно к отечественной правовой системе, и уникальным субинститутом законодательства о противодействии коррупции. Такая диспозиция данного феномена еще недостаточно осмыслена правовой наукой»¹. Вместе с тем увольнение, освобождение от должности, досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия как следствие совершения коррупционного правонарушения является весьма распространенной мерой ответственности, в частности для государственных служащих, муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности и других категорий лиц.

В целом возможность досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования предусмотрена положениями ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

© Сухарева К. С., 2023

¹ Утрата доверия по законодательству Российской Федерации : научно-практическое пособие / отв. ред. И. И. Кучеров. – М.: Инфотропик Медиа, 2022. – Доступ из СПС «Гарант».

В свою очередь, основания для досрочного прекращения полномочий депутата, как лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия предусмотрены ст. 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ). К ним относятся:

1) непринятие лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является;

2) непредставление лицом сведений о своих доходах в отношении себя, своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений, если иное не установлено федеральными законами;

3) участие лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществление лицом предпринимательской деятельности;

5) вхождение лица в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Частью 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено следующее. Полномочия депутата прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное не предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ.

Учитывая положения ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ и положения ст. 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ, за отдельные коррупционные правонарушения полномочия депутата представительного органа муниципального образования могут быть прекращены как в связи утратой доверия, так и без нее.

Принятие решения о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Следовательно, и решение прекратить полномочия депутата

в связи с утратой доверия или без принимает представительный орган муниципального образования.

В сложившейся ситуации возможного выбора представительный орган принимает решение о наличии или отсутствии утраты доверия (как юридически значимого факта) в отношении депутата одновременно с принятием решения о применении к нему меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий, что представляется в корне неверным.

Сам по себе феномен утраты доверия является далеко не новым для института местного самоуправления. О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев полагали, что утрата доверия является важным элементом всего института народовластия¹.

Анализ законодательства в сфере местного самоуправления и позиций ученых позволяет утверждать, что утрата доверия к депутату или представительному органу со стороны населения является основанием для применения отзыва депутата или роспуска представительного органа (ст. 48 утратившего силу Федерального закона № 154-ФЗ). То есть сам феномен утраты к лицу доверия является фактом, предшествующим применению меры ответственности в форме отзыва депутата.

В особом мнении к одному из постановлений Конституционного суда Н. В. Витрук указывал, что «ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления в виде их отзыва при утрате доверия населения, в том числе за ненадлежащее исполнение публичных обязанностей, вытекает из природы местного самоуправления и отвечает принципам правового государства, закрепленным в Конституции Российской Федерации»². Несмотря на то, что речь идет о выборных должностных лицах, к которым законодатель напрямую не относит депутатов представительного органа муниципального образования, исходя из сущности представительного органа и роли депутатов в нем, полагаем, что указанное утверждение применимо и в отношении депутатов представительного органа.

Представительный орган местного самоуправления – это орган, избранный населением муниципального образования, обладающий правом представлять его интересы и принимать от его имени решения, действую-

¹ Цит. по: Кеня, И. А. Конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность органов местного самоуправления / И. А. Кеня // Бизнес в законе. – 2008. – № 1. – С. 212.

² Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука на Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

щие на территории муниципального образования¹. Важно подчеркнуть, что при формировании представительного органа посредством муниципальных выборов народ передает ему лишь право на осуществление власти, а не саму власть, сохраняя за собой право контроля за деятельностью представительного органа².

«Обращаясь к истории вопроса, отметим, что утрата доверия в отношении выборного лица предусматривалась Законом РСФСР от 27 октября 1960 г. «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР», установившим возможность отзыва в любое время депутатов краевого, областного Совета народных депутатов, Совета народных депутатов автономной области и автономного округа, районного, городского, районного в городе, поселкового, сельского Совета народных депутатов по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа, если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, порочащие высокое звание депутата. За 25 лет по данному основанию из состава Советов было отозвано более 10 тысяч депутатов, не оправдавших в том или ином отношении доверия избирателей»³.

К особенностям реализации досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования в связи с утратой доверия также относится и вопрос о субъекте принятия такого решения.

В соответствии с положениями Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др. решение об увольнении в связи с утратой доверия при наличии достаточных оснований в отношении государственных гражданских или муниципальных служащих принимается представителем нанимателя, что представляется вполне логичным.

В отношении депутатов решение о досрочном прекращении полномочий принимается самими же депутатами. Несмотря на то, что все депутаты как члены представительного органа муниципального образования представляют интересы населения, их избравшего, в сложившейся ситуации велики риски того, что при досрочном прекращении полномочий депутаты руководствуются не интересами населения соответст-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л. П. Жуковской. – М., 2016. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Полномочия депутата представительного органа муниципального образования: проблемы правового регулирования и реализации : монография / И. В. Упоров, В. В. Грицай, А. Ю. Звягольский и др. – М.: Юрлитинформ, 2016. – С. 19.

³ Утрата доверия по законодательству Российской Федерации. – Доступ из СПС «Гарант».

вующего муниципального образования, а противоправными личными или партийными интересами, а также интересами аффилированных лиц.

Сведения о лице, к которому было применено взыскание в виде освобождения от должности в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, направляются должностным лицом органа местного самоуправления в высший исполнительный орган субъекта РФ, который направляет их в уполномоченное подразделение Аппарата Правительства Российской Федерации для включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Указанные сведения подлежат включению в реестр сроком на пять лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр.

Важно отметить, что правовые последствия включения в указанный реестр для лиц, замещающих муниципальные должности, федеральным законодателем не установлены. Досрочно прекратив в связи с утратой доверия полномочия депутата представительного органа муниципального образования в рамках действующего созыва, депутат сохраняет возможность участвовать в избирательной кампании следующего созыва. Более того, он также может претендовать и на замещение любых иных муниципальных или государственных должностей, должностей государственной гражданской или муниципальной службы, которые также могут быть связаны с осуществлением властных полномочий.

Анализируя предусмотренные региональным и муниципальным законодательством последствия применения в отношении различных категорий лиц меры увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия, П. А. Кабанов отмечает, что «увольнение (освобождение) от должности работодателем работника в связи с утратой к нему доверия за совершение коррупционного проступка обладает очевидными, дополнительными (факультативными) или побочными негативными последствиями, единый исчерпывающий перечень которых в современном российском законодательстве отсутствует»¹. Вместе с тем автор также подчеркивает наличие изъянов в правовом регулировании негативных последствий увольнения за совершение коррупционного проступка в связи с утратой доверия, связанных с отсутствием установления негативных последствий в большинстве нормативных правовых актов, механизмов их осуществления, а также неопределенностью и противоречивостью установления сроков претерпевания этих последствий и др.²

А. В. Павлинов полагает необходимым «на законодательном уровне закрепить дифференцированный подход к увольнению в связи с утратой

¹ Кабанов, П. А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка / П. А. Кабанов // Мониторинг правоприменения. – 2019. – № 2. – С. 34.

² См.: Там же.

доверия в зависимости от степени тяжести и характера проступка (носил ли он систематический характер, был ли он результатом умышленных (сознательных) действий или неосторожных). Соответственно, следует и градировать тяжесть наказания: от увольнения навсегда до увольнения на определенный период, указанный в законе»¹.

Рассматривая идеологию института утраты доверия, справедливым представляется мнение о том, что «... доверие к лицу, допустившему коррупционное правонарушение, утрачивается не только конкретным представителем нанимателя. В лице последнего теряет все государство»².

На сегодняшний день регулирование института утраты доверия имеет фрагментарный характер. Отсутствие законодательно закрепленных негативных последствий применения утраты доверия, двойственные основания применения и вариативность механизма реализации рассматриваемой меры снижают эффективность ее применения. Вместе с тем институт утраты доверия в качестве меры предупреждения коррупции, как среди депутатов представительных органов муниципальных образований, так и в целом, имеет большой антикоррупционный потенциал, требующий дальнейшего междисциплинарного изучения.

¹ Павлинов, А. В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения / А. В. Павлинов // Мониторинг правоприменения. – 2015. – № 1. – С. 18.

² Утрата доверия по законодательству Российской Федерации. – Доступ из СПС «Гарант».



Антикоррупционные функции общественного совета при ФСИН России

П. В. Тепляшин

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного права и криминологии
Сибирского юридического института МВД России,
профессор кафедры деликтологии и криминологии
Сибирского федерального университета, Красноярск



И. В. Тепляшин

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. Антикоррупционная деятельность обеспечивается необходимым организационно-правовым комплексом средств и мер, реализацию которых можно оценить как успешную только при масштабности проводимой работы. В свою очередь, правовая жизнь демонстрирует позитивные начала антикоррупционной деятельности в уголовно-исполнительной системе России. Авторы статьи уверены в перспективности общественного присутствия в механизме противодействия коррупции. Особое внимание в статье обращается на Общественный совет при ФСИН России, выполнение данной негосударственной структурой антикоррупционных функций.

Ключевые слова: общественный совет, антикоррупционная деятельность, функции, исполнение наказаний, гражданское общество, общественный контроль

В современных условиях утверждается основа антикоррупционной политики, ее исходные принципы и ключевые показатели активно рассматриваются на теоретическом уровне и реализуются в практическом измерении. При этом особое место отводится негосударственным структурам, их роли в осуществлении требований антикоррупционного законода-

тельства, надлежащем обеспечении стандартов противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Юридическая наука констатирует стабильное состояние причин и условий совершения коррупционных правонарушений сотрудниками уголовно-исполнительной системы на протяжении длительного времени¹. Одним из наиболее перспективных направлений в развитии эффективной антикоррупционной политики в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации выступает функционирование общественных структур, непосредственно ассоциированных с Федеральной службой исполнения наказаний. Не случайно в разделе XX «Повышение уровня взаимодействия с институтами гражданского общества» Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года указывается, что современное развитие уголовно-исполнительной системы невозможно без эффективного взаимодействия с институтами гражданского общества.

Как представляется, взаимодействие общественных структур, одной из которых является Общественный совет при Федеральной службе исполнения наказаний², с уголовно-исполнительной системой как раз выступает дополнительным инструментом повышения эффективного достижения целей уголовно-исполнительного законодательства, закрепленных в ч. 1 ст. 1 УИК РФ, – исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами. Именно Общественный совет при Федеральной службе исполнения наказаний является наиболее аффилированным с уголовно-исполнительной системой Российской Федерации субъектом общественного контроля. Причем общественные советы при территориальных органах уголовно-исполнительной системы появились (начиная с 2003 г.) намного раньше институционализации в Российской Федерации других субъектов общественного контроля. Однако нельзя не согласиться с мнением Н. В. Ольховика, который справедливо отмечает, что к существованию общественных советов при территориальных органах уголовно-исполнительной системы «и их деятельности все привыкли, а преемственности правовой основы деятельности общественных советов при территориальных органах УИС на федеральном уровне не произошло»³.

В соответствии с приказом ФСИН России от 22.11.2021 № 1067 «О создании Общественного совета при Федеральной службе исполнения

¹ См.: Александров, А. С. К вопросу о выявлении уровня коррупции, коррупционных рисков, возникающих при реализации работниками УИС возложенных на них функций в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах / А. С. Александров, Л. Л. Сантасова // Вестник Кузбасского института. – 2022. – № 4. – С. 11–12.

² URL: <http://www.fsin.gov.ru>.

³ Ольховик, Н. В. Функции общественных советов при Федеральной службе исполнения наказаний и ее территориальных органах / Н. В. Ольховик // Уголовно-исполнительное право. – 2016. – № 4. – С. 54.

наказаний» утверждено Положение об Общественном совете при Федеральной службе исполнения наказаний (далее – Положение). Согласно п. 9 Положения важнейшими задачами Общественного совета выступают:

- совершенствование взаимодействия ФСИН России с гражданским обществом, общественными объединениями по вопросам деятельности ФСИН России;

- выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью ФСИН России;

- обсуждение и подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов в случаях, когда предусмотрено их предварительное обсуждение общественными советами при федеральных органах исполнительной власти.

Круг данных задач демонстрирует высокую степень включенности общественных структур в деятельность уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, значительную вариативность и выраженность своих организационно-правовых инициатив в различных социально-правовых плоскостях. Через указанные задачи преломляются соответствующие функции Общественного совета при ФСИН России, включая именно функции антикоррупционной направленности.

Допустимо утверждать, что основные антикоррупционные функции Общественного совета при ФСИН России состоят в следующем:

- 1) оценочная, с помощью данной функции общественный совет проводит оценку деятельности уголовно-исполнительной системы, анализирует ее организационно-правовую деятельность в контексте востребованности и эффективности применительно к требованиям укрепления законности и правопорядка;

- 2) контрольная функция, обеспечивающая общественный контроль в отношении деятельности органов управления ФСИН России, что позволяет выявлять и рассматривать проблемные участки в функционировании института перевоспитания осужденных;

- 3) координационная функция, которая позволяет организаторам общественных групп и движений осуществлять качественное взаимодействие и синхронизацию своей деятельности с органами государства. В данном направлении рассматриваемая общественная структура реализует достаточные для решения конкретной задачи, средства и формы, направленные на решение необходимых социальных вопросов и проблем;

- 4) коммуникативная функция, которая осуществляется в целях взаимодействия общественного совета с лицами, нуждающимися в оказании помощи и иным субъектами, обеспечивающими развитие

постепенитенциарного движения. Особого внимания заслуживает перспектива принятия типового регламента деятельности общественных советов при подразделениях ФСИН России регионального уровня;

5) прогностическая функция, обеспечивающая проведение качественного анализа тенденций и форм общественной деятельности, предполагает использование элементов научного прогнозирования и анализа реального участия общественного совета при ФСИН России в реализации национальных программ и мероприятий, что предполагает использование научно-технических новшеств и новаций;

б) информационно-идеологическая функция, обеспечивающая возможность информирования и пропаганды высокой роли и коммуникативного значения института общественного присутствия в уголовно-исполнительной системе, которая может быть реализована при непосредственном участии научного и экспертного сообщества.

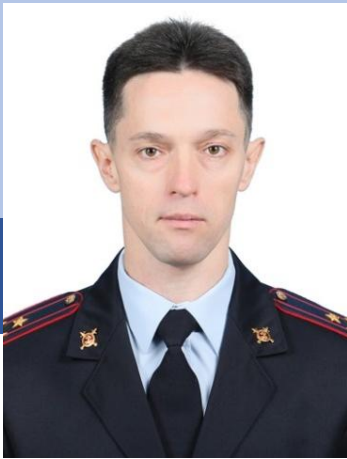
Как представляется, данные функции выступают соответствующим каркасом антикоррупционных функций общественных советов при территориальных органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Полагаем, что деятельность общественных советов при территориальных органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации должна выстраиваться в направлении реализации данной группы функций, тем самым реализуя флагманские задачи Общественного совета при ФСИН России. Особенно актуален данный посыл в условиях центростремительного развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, решения крайне сложных и многоуровневых проблем, которые обнаруживаются в сфере исполнения уголовных наказаний и реализации иных мер уголовно-правового характера. Думается, в частности, что реализация прогностической функции крайне важна в условиях принятия Федерального закона от 06.02.2023 № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации», основные положения которого вступают в силу с 1 января 2024 г.

При этом нельзя не заметить, что большинство членов Общественного совета при ФСИН России имеют юридическое образование и значительный правоприменительный опыт. Это обстоятельство обуславливает характерную роль данного общественного объединения, выступающего функциональной частью юридического сообщества, которое вносит достаточный вклад в механизм противодействия коррупции в области функционирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Более того, работа общественных советов в рамках обозначенной службы по реализации антикоррупционных функций является важным элементом (общественным сегментом) формирования государственной антикоррупционной политики. В этой связи согласимся с мнением И. А. Дамм, кото-

рая указывает, что «устойчивое развитие российского общества и государства напрямую зависит от эффективности государственной антикоррупционной политики»¹.

В итоге можно признать соответствующий антикоррупционный потенциал Общественного совета при ФСИН России в современных условиях, перспективность и целесообразность реализации соответствующих функций, которые определяют результативность работы общественных советов при территориальных органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

¹ Дамм, И. А. Предпосылки формирования теории антикоррупционной безопасности Российской Федерации / И. А. Дамм // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2021. – Т. 14, № 11. – С. 1693.



Дарение, не нарушающее
антикоррупционного законодательства
Российской Федерации

Н. Ю. Тетерятников

Кандидат юридических наук,
начальник кафедры гражданского права и процесса
Сибирского юридического института МВД России, Красноярск

Аннотация. В статье анализируются нормы отечественного законодательства, допускающие дарение различным должностным лицам в связи с осуществлением их профессиональной деятельности, а также те действия, которые такие лица должны или могут совершить с полученным подарком. Особое внимание уделено понятию обычного подарка, содержащееся в Гражданском кодексе Российской Федерации, а также разграничению сделки дарения и взяточничества как уголовно наказуемого деяния.

Ключевые слова: коррупция, дарение, подарок, взятка, дача взятки, взятничество

Коррупцию в современном мире можно охарактеризовать в качестве негативного социального явления, суть которого заключается в том, что должностные лица, осуществляя публично-властные полномочия, извлекают личную выгоду в ущерб общественным интересам, в результате чего причиняют объективный вред своей стране и её населению. Как указано на официальном интернет-сайте «Трансперенси Интернешнл – Россия»¹, коррупция – злоупотребление доверенной властью в личных интересах. Данная дефиниция является одним из вариантов перевода на русский язык определения Джозефа Сентурии (Joseph J. Senturia), согласно которому коррупция есть «abuse of public power for private gain», что чаще переводят как «злоупотребление публичной властью для частной выгоды»².

Вместе с тем истоки коррупции можно усмотреть в обычае делать подарки с целью добиться расположения вышестоящего в социальной иерархии лица. При этом подарки могут быть вещными, в виде услуг либо даже денег или их эквивалента.

В 2021 г. было зарегистрировано около 35 000 коррупционных преступлений, из них связанных со взятничеством – 18 590, то есть более 53 %¹.

© Тетерятников Н. Ю., 2023

¹ Деятельность организации Transparency International признана нежелательной на территории Российской Федерации.

² Цит. по: Нисневич, Ю. А. Коррупция: инструментальная концептуализация / Ю. А. Нисневич // Социологические исследования. – 2016. – № 5. – С. 61.

¹ См.: Коррупция в России и мире – в шести графиках: статистика преступлений // Коммерсантъ. – 2022. – 9 дек.

При этом ст. 290 «Получение взятки» Уголовного кодекса РФ гласит, что получение должностным лицом взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, в том числе подарка, или незаконных услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение деяний в пользу взяткодателя, включая недобросовестного дарителя, наказывается тем либо иным образом.

При этом прим. 1 к ст. 285 УК РФ уточняет, что под должностным лицом следует понимать человека, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющего функции представителя власти или выполняющего организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции в государственных и муниципальных учреждениях. То есть должностное лицо – это фактически любой государственный или муниципальный служащий, а также медицинский или педагогический работник.

Соответственно, возникает закономерный вопрос: подарок государственному (муниципальному) служащему, а также медику или педагогу следует автоматически квалифицировать как взятку либо всё-таки нет?

Ст. 12.1 «Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности» Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в п. 7 ч. 3 указывает, что государственные и муниципальные служащие, если иное не установлено федеральными конституционными законами или федеральными законами, не вправе получать в связи с выполнением должностных обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарки. При этом подарки, полученные в связи с официальными мероприятиями (протокольными, иными или в связи со служебными командировками), признаются соответственно государственной либо муниципальной собственностью, их можно выкупить.

Таким образом, мы имеем законодательный запрет на получение подарков в связи с выполнением должностных обязанностей муниципальными и государственными служащими. За двумя исключениями.

Первое – это оговорка «если иное не установлено федеральными конституционными законами или федеральными законами». К ней мы обратимся чуть позже.

Второе исключение – протокольные мероприятия, мероприятия, связанные со служебной командировкой, и другие официальные мероприятия, на которых государственный (муниципальный) служащий может получить подарок как представитель соответствующего органа публичной власти. За служащим при этом сохраняется право выкупа такого подарка.

Постановлением Правительства РФ от 09.01.2014 № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» (вместе с «Типовым положением о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации») определён алгоритм того, как следует действовать государственному (муниципальному) служащему при получении подарка в связи с официальным мероприятием. В ведомственных актах отдельных министерств, служб и агентств, в том числе федеральных, данный алгоритм конкретизируется под особенности соответствующей государственной либо муниципальной службы. Так, в Министерстве внутренних дел Российской Федерации этот алгоритм закреплён в Порядке сообщения в системе МВД России о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа), утвержденном приказом МВД России от 01.06.2017 № 334.

Однако, независимо от ведомственных особенностей, алгоритм поведения служащего при получении подарка в связи с официальным мероприятием сводится к следующему.

1. В течение трех дней с момента получения подарка (возвращения из командировки) служащий обязан подать письменное уведомление об этом в двух экземплярах в уполномоченное структурное подразделение государственного (муниципального) органа или организации, где он проходит службу. Один экземпляр уведомления с отметкой о регистрации возвращается служащему, а второй передается в комиссию по поступлению и выбытию активов либо в иной соответствующий коллегиальный орган.

2. Если стоимость подарка, подтвержденная соответствующими документами, не превышает 3 000 руб., служащий (работник) вправе оставить его себе. (Данное правило не распространяется на лиц, замещающих государственную или муниципальную должность.) Если же стоимость подарка не известна либо превышает 3 000 руб., то он в течение пяти дней должен быть сдан по акту приемки-передачи на ответственное хранение.

В ситуации, когда стоимость подарка не известна, она устанавливается экспертным путем, и если не превысит 3 000 руб., то подарок возвращается сдавшему его лицу.

3. Если стоимость подарка выше 3 000 руб., сдавший его служащий вправе данный подарок выкупить. Для этого ему необходимо подать соответствующее заявление в течение двух месяцев с момента сдачи подарка на хранение.

4. Подарок, изготовленный из драгоценных металлов или драгоценных камней, не выкупленный служащим, сдавшим его, передается в Гохран России при Министерстве финансов РФ для зачисления в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней России. Другие подарки, также не выкупленные сдавшими их лицами, могут использоваться в государственном (муниципальном) органе по назначению. Если использование подарка на государственной (муниципальной) службе нецелесообразно, то он выставляется на торги для реализации. Если по итогам торгов он окажется не реализованным, то может быть предпринята попытка повторной реализации или принято решение о безвозмездной передаче в пользу благотворительной организации либо же – об уничтожении.

Кроме того, в п. 2 Постановления Правительства РФ от 09.01.2014 № 10, отмечается, что к подаркам, полученным в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, не относятся:

– канцелярские принадлежности, которые были предоставлены каждому участнику официального мероприятия в целях исполнения им своих служебных (должностных) обязанностей;

– цветы, подаренные в знак внимания;

– ценные подарки, которые вручены в качестве поощрения или награды за личные достижения служащего, в том числе в связи с получением им призовых мест в спортивных соревнованиях или творческих конкурсах.

Эти вещи служащий вправе оставить себе независимо от их стоимости и без уведомления своего руководства о том, что он их получил.

Возвращаясь к оговорке, содержащейся в п. 7 ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», отметим, что согласно ей служащие не вправе получать в связи с выполнением должностных обязанностей подарки, *если иное не установлено федеральными конституционными законами или федеральными законами*. Дело в том, что существует федеральный закон, которым установлено как раз иное. Речь о Гражданском кодексе Российской Федерации, который в ч. 1 ст. 575 «Запрещение дарения» определяет: «Не допускается дарение, *за исключением обычных подарков*, стоимость которых не превышает трех

тысяч рублей <...> работникам образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, и аналогичных организаций <...> лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей». То есть Гражданский кодекс Российской Федерации разрешает дарить государственным и муниципальным служащим, а также работникам образовательных и медицинских организаций обычные подарки стоимостью до трех тысяч рублей включительно.

Что же такое *обычный подарок*? Какой подарок можно считать *обычным*?

Прежде чем попытаться дать ответы на эти вопросы, согласимся с мнением Н. А. Рябина, что термин «обычный подарок» является оценочным и, значит, дискуссионным¹. Однако поскольку это законодательно закреплённое понятие, следовательно, оно имеет конвенциональный характер и относится к предмету цивилистической доктрины.

Первый признак обычного подарка закреплён непосредственно в ст. 575 ГК РФ. Это предельная *стоимость дара* – 3 000 руб. Такой фиксированный размер был установлен Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”» с целью согласования норм гражданского права с антикоррупционным законодательством. Что примечательно, до этого момента стоимость обычного подарка не могла превышать пяти минимальных размеров оплаты труда. В мировой практике такой подход, заключающийся в законодательном закреплении максимальной стоимости обычного подарка, на который не распространяются антикоррупционные запреты и ограничения, является общепринятым. Так, в США это 50 долларов, во Французской Республике – 35 евро, в Великобритании – 104 фунта стерлингов².

¹ См.: Рябинин, Н. А. Запрет дарения в гражданском праве – противодействие коррупции или объективная необходимость / Н. А. Рябинин // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики : материалы конференции : в 2 ч. Ч. 1. – Красноярск: СибЮИ МВД России, 2019. – С. 130 – 133.

² См.: Полномочия органов, учреждений и организаций, осуществляющих противодействие коррупции в Российской Федерации : наглядное пособие с комментариями. – М.: ВНИИ МВД России, 2018. – С. 36.

Вторым признаком обычного подарка следует считать *нравственную природу* действий дарителя. То есть мотивами дарения выступают такие положительно оцениваемые побуждения, как чувство благодарности, желание участия, необходимость выразить одобрение, поддержку, неравнодушие, симпатию, заботу и т. п. Статья 169 ГК РФ определяет, что любая сделка, в том числе сделка дарения, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна; суд вправе взыскать в доход государства все полученное по такой сделке сторонами, действовавшими умышленно. Конституционный Суд РФ в определении от 08.06.2004 № 226-О разъяснил, что «понятия “основы правопорядка” и “нравственность”, как и всякие оценочные понятия, наполняются содержанием в зависимости от того, как их трактуют участники гражданского оборота и правоприменительная практика, однако они не являются настолько неопределенными, что не обеспечивают единообразное понимание и применение соответствующих законоположений. Статья 169 ГК Российской Федерации указывает, что квалифицирующим признаком антисоциальной сделки является ее цель, т. е. достижение такого результата, который не просто не отвечает закону или нормам морали, а противоречит – заведомо и очевидно для участников гражданского оборота – основам правопорядка и нравственности. Антисоциальность сделки, дающая суду право применять данную норму Гражданского кодекса Российской Федерации, выявляется в ходе судопроизводства с учетом всех фактических обстоятельств, характера допущенных сторонами нарушений и их последствий».

Третьим признаком обычного подарка, как представляется, можно назвать *общепринятые основания дарения*, а именно наличие социально приемлемого повода для заключения сделки дарения. Это может быть государственный или профессиональный праздник, знаменательная дата, завершение лечения или обучения, день рождения одаряемого, рождение у него ребенка, его свадьба, выход на пенсию и т. д.

В качестве четвертого признака обычного подарка необходимо выделить его *символический характер*. Это, в частности, означает, что подарок предназначен для использования одаряемым в личных, повседневных или бытовых целях, но не в коммерческих интересах – не для того, чтобы с помощью подарка извлекать прибыль. Также символический характер подарка предполагает, что он если и представляет некую ценность, то не столько материальную, сколько духовную, памятную. По этой причине обычный подарок представляет собой цветок или букет цветов, шоколад

или коробку конфет, чай или кофе, алкоголь, канцтовары, книжную (печатную) либо сувенирную продукцию и т. п.¹

Пятым признаком обычного подарка в сделке дарения целесообразно отметить *фидуциарный характер*, что подразумевает наличие доверительных, уважительных, нередко личных отношений между дарителем и одаряемым. Что характерно, например, для отношений между пациентом и врачом, обучаемым и преподавателем. Это, помимо прочего, предполагает определенную продолжительность таких отношений – время обучения, лечения, совместной работы и т. д. Соответственно, вряд ли возможно считать обычным подарок, сделанный ранее незнакомым одаряемому человеком².

Ещё одним признаком сделки дарения, предметом которой выступает обычный подарок, является *добросовестность и добропорядочность сторон*. Это означает наличие правомерного и конструктивного взаимодействия между дарителем и одаряемым, а также то, что одаряемый не вымогал подарка. При этом п. 87 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», давая разъяснения к п. 2 ст. 170 ГК РФ, поясняет, что притворной считается сделка, в которой стороны с целью прикрыть сделку на крупную сумму совершили сделку на меньшую сумму. Соответственно, умышленное занижение стоимости подарка не позволяет считать такой подарок обычным, а сама сделка дарения в этом случае должна быть признана согласно указанной норме ГК РФ притворной и, значит, ничтожной.

Последним по счёту, но не по значимости, признаком обычного подарка нужно признать *безвозмездность дарения*, означающую, что даритель не рассчитывал на какие бы то ни было ответные действия либо бездействие одаряемого. В противном случае даритель может быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 291 УК РФ «Дача взятки», а одаряемый – ст. 290 УК РФ «Получение взятки» либо ст. 291.2 УК РФ «Мелкое взяточничество», если стоимость подарка не превысила 10 000 руб.

Резюмируя, следует указать, что для признания подарка обычным необходимо наличие всех вышеуказанных признаков. Если хотя бы одного из них нет, то сделка дарения может быть признана недействительной со всеми вытекающими из этого факта последствиями, включая возможность привлечения к уголовной ответственности как за дачу взятки, так и ее получение.

¹ См.: Киракосян, С. А. Запрет дарения и его пределы в российском гражданском праве / С. А. Киракосян, А. В. Власова // Юридический мир. – 2016. – № 7. – С. 34–38.

² См.: Корсаков, К. В. К вопросу о разграничении понятий “подарок” и “взятка” / К. В. Корсаков, М. А. Сажаева // Российская юстиция. – 2018. – № 2. – С. 60–62.

Вместе с тем в Российской Федерации взятокодателей привлекают к ответственности почти в два раза чаще, чем взятокополучателей. И только дела с крупными и особо крупными размерами взятоко дают обратную картину. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, за 2021 г. среди лиц, осужденных за взяточночество в размере более 1 млн руб., 142 человека оказались взятокополучателями и только 28 – взятокодателями. При этом чаще всего в уголовной статистике упоминаются взятоки и подкупы на суммы от 10 000 до 50 000 руб., но периодически российские суды выносят обвинительные приговоры по делам о взяточночестве, в которых сумма взятоки значительно меньше. Например, в 2021 г. были осуждены 67 взятокодателей и четверо взятокополучателей по делам, в которых сумма взятоки была менее 500 руб.¹ Это, в частности, означает, что подарок стоимостью менее 3 000 руб., подаренный государственному (муниципальному) служащему, педагогическому или медицинскому работнику за исполнение ими должностных (профессиональных) обязанностей, не содержащий других признаков обычного подарка, охарактеризованных выше, не гарантирует, что даритель и одаряемый не будут привлечены к ответственности за взяточночество.

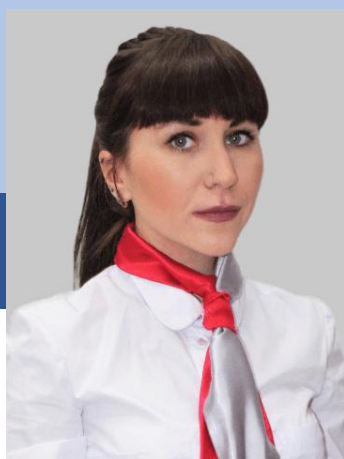
¹ См.: Коррупция в России и мире – в шести графиках: статистика преступлений.



Перспективы антикоррупционного SMART-образования на уровне муниципального управления

В. Е. Шорохов

Руководитель научного проекта АКигАП-2022
Научно-образовательного центра «Комплаенс»
Московского государственного университета
им. М. В. Ломоносова, Москва



А. А. Шорохова

Ученый секретарь научного проекта АКигАП-2022
Научно-образовательного центра «Комплаенс»
Московского государственного университета
им. М. В. Ломоносова, Москва

Аннотация. Научный доклад подготовлен в рамках реализации научного проекта «Антикоррупционный комплаенс в контексте современных моделей государственной антикоррупционной политики» (АКигАП-2022) на базе НОЦ «Комплаенс» МГУ имени М. В. Ломоносова и предполагает исследование проблем антикоррупционного образования на уровне муниципального управления. Авторами отмечается, что развитие новых форматов антикоррупционного образования во многом может способствовать внедрению определенных международных технологий, уже доказавших свою актуальность и эффективность на практике, – технологий SMART-образования, востребованность которых существенно возросла в условиях расширения дистанционных практик обучения в период пандемии COVID-2019.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, государственная антикоррупционная политика, SMART-образование, государственное и муниципальное управление, муниципальные служащие, антикоррупционное образование и подготовка, Красноярский край

В современном мире общепризнан тот факт, что борьба с коррупцией через образовательную систему способна сформировать необходимые знания и навыки, достаточные для противостояния данному деструктивному явлению. Стоит отметить, что антикоррупционной подготовке на уровне муниципального управления в последние годы в России уделяется значительное внимание¹. Целенаправленное антикоррупционное обучение муниципальных служащих, как правило, осуществляется в рамках дополнительного профессионального образования и курсов повышения квалификации. Такая подготовка затрагивает в большей степени тех лиц из числа муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции и создании антикоррупционных механизмов «на местах».

Вместе с тем, несмотря на активизацию практик антикоррупционной подготовки муниципальных служащих, профильных специалистов для организации эффективной антикоррупционной работы в муниципальных органах недостаточно. Вполне очевидно, что при дефиците кадров по этому направлению на «повестку дня» нужно выносить вопрос не о количестве образовательных организаций, осуществляющих такую подготовку, а о качестве самого образования (системность, формат оптимальных моделей, учебно-методическое обеспечение образовательного процесса и т. д.). Подтверждением этому тезису является достаточно ограниченное на сегодняшний день содержание учебных программ по антикоррупционной подготовке этой категории служащих².

Тем не менее повсеместное развитие информационных технологий предоставляет новые возможности в этой сфере: поэтапное внедрение электронного обучения сегодня находится на этапе трансформации в формат полноценного SMART-образования.

Так, по мнению отдельных исследователей, «SMART-технологии имеют большой потенциал для того, чтобы стать приоритетной производственной технологией, обеспечивающей экономическое развитие общества. Отличительной характеристикой SMART-технологий является их способность к мгновенному реагированию на изменения во внешней среде: свойство “SMART” становится востребованным в управлении многими процессами и системами»³. Этот тезис справедлив и для образовательной сферы.

¹ See: Shorokhov, V. E. (2017). Anti-corruption policy in the Russian Federation. In *European Journal of Natural History*, 3, 22–23.

² См.: Шорохов, В. Е. Система антикоррупционного SMART-образования муниципальных служащих на примере Красноярского края : отчет о НИР / В. Е. Шорохов. – Красноярск: ИГМУ, 2021. – 50 с.

³ См.: Днепроvская, Н. В. Понятийные основы концепции SMART-образования / Н. В. Днепроvская, Е. А. Янковская, И. В. Шевцова // *Открытое образование*. – 2015. – № 6. – С. 43–51.

Технологии SMART в образовании имеют определенные характеристики, качественно отличающие его от электронного обучения (потенциал которого, следует заметить, до настоящего времени также не полностью «освоен» многими образовательными организациями). К таким характеристикам относится не только гибкое реагирование на потребности пользователей, но и высокая степень самостоятельной проектной деятельности обучаемых, применение индивидуальных образовательных траекторий и широких возможностей выбора образовательных программ и курсов, общий тренд на индивидуализацию обучения и его непрерывность, взаимодействие обучающихся с профессиональным и экспертным сообществом и т. д.

Стоит также согласиться с мнением В. П. Тихомирова и Н. В. Днепровской, интерпретируя его относительно рассматриваемой категории: использование преимуществ системы SMART-образования призвано удовлетворить возрастающие запросы общества к качеству самого образования. В отношении антикоррупционного обучения муниципальных служащих образовательная система, безусловно, должна претерпеть качественные изменения как за счет содержания и методов обучения, так и инструментов, сред и способов управления знаниями. В условиях постоянного роста объемов информации и скорости обновления знаний особенно актуальной становится задача организации самостоятельной поисковой и исследовательской работы муниципальных служащих, проходящих обучение, а также дальнейшее применение полученных ими знаний и навыков для решения профессиональных задач¹. В свою очередь, как нами было отмечено ранее, ключевая задача, которая должна быть поставлена перед системой антикоррупционного SMART-образования муниципальных служащих, состоит в обеспечении устойчивого развития местных сообществ и экономики в условиях активно меняющейся окружающей среды, обеспечивая возможности для создания нового уровня эффективности организации антикоррупционной деятельности в муниципальном образовании².

В этой связи на сегодняшний день наиболее перспективным вариантом представляется формирование эффективной модели антикоррупционного SMART-образования муниципальных служащих на региональном

¹ См.: Тихомиров, В. П. SMART-образование как основная парадигма развития информационного общества / В. П. Тихомиров, Н. В. Днепровская // Современные информационные технологии и ИТ-образование. – 2015. – Т. 11, № 1. – С. 9–13.

² См.: Днепровская, Н. В. и др. Указ. соч.; Мартынова, А. А. Анализ практик антикоррупционного законодательства в системе местного самоуправления / А. А. Мартынова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2019. – № 4. – С. 21–25; Шорохов, В. Е. Понятие и основные модели современной государственной антикоррупционной политики / В. Е. Шорохов // Российская юстиция. – 2020. – № 6. – С. 2–4; Шорохов, В. Е. Современная модель государственной антикоррупционной политики в России / В. Е. Шорохов // Российская юстиция. – 2020. – № 9. – С. 2–4.

уровне, с учетом существующего опыта и особенностей антикоррупционного законодательства того или иного субъекта Российской Федерации¹.

Более того, стоит отметить, что сегодня в этой сфере уже реализуются определенные механизмы SMART-образования на уровне отдельных регионов. Например, в Красноярском крае основы правового регулирования отношений в сфере противодействия коррупции закреплены в соответствующем Законе, где в качестве одной из основных мер противодействия коррупции на уровне региона определено антикоррупционное образование лиц, занимающих государственные должности Красноярского края, муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, работников государственных и муниципальных предприятий, государственных и муниципальных учреждений. Правительством Красноярского края уделяется особое внимание профилактике коррупции в сфере муниципального управления и принимаются определенные меры в целях развития эффективного взаимодействия между уровнями государственной и муниципальной власти по этим вопросам, например, на уровне специально созданных краевых учреждений.

Так, Красноярское краевое государственное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края» (ИГМУ) разрабатывает и реализует практико-ориентированные курсы по организации деятельности в области противодействия коррупции на уровне местного самоуправления, выступая в роли актора региональной антикоррупционной политики. Такой формат «центра муниципальных компетенций» уникален для Сибирского региона – организация ведет свою историю с 2003 г. и предоставляет консультационно-методические, образовательные и информационные услуги органам муниципальной власти с момента принятия базового закона в сфере местного самоуправления. За более чем 15-летний период учреждение претерпело ряд трансформаций и на сегодняшний день охватывает консультационно-образовательной деятельностью не только муниципальные образования Красноярского края, но и транслирует положительный опыт в этой сфере в другие субъекты Российской Федерации через серию совместных проектов².

Остановившись подробнее на анализе проблемных вопросов в организации антикоррупционных механизмов в том или ином муниципальном образовании, стоит подчеркнуть, что на уровне местного самоуправления формат противодействия коррупции имеет свои особенности, эффектив-

¹ См.: Шорохов, В. Е. Система антикоррупционного SMART-образования муниципальных служащих на примере Красноярского края.

² См.: Шорохов, В. Е. Противодействие коррупции в современной России: государственный и муниципальный уровень / В. Е. Шорохов, П. А. Попов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 1. – С. 53–57.

ность которого требует совместных усилий различных субъектов образовательной системы, органов региональной и муниципальной власти. Такой формат выступает, с одной стороны, в роли эффективного механизма практического взаимодействия по указанным вопросам, с другой – также обеспечивает высокую эффективность в систематизации как самой образовательной деятельности, так и актуальных (передовых) технологий в сфере противодействия коррупции, выступая в качестве некой основы региональной модели антикоррупционного SMART-образования муниципальных служащих.

Таким образом, очевиден вывод, что для создания эффективной системы антикоррупционного образования на уровне муниципального управления, как мы отмечали ранее, необходимо учитывать как собственный региональный и муниципальный опыт в области противодействия коррупции, особенности коррупционных рисков, их форм и проявлений¹, так и передовые международные достижения в образовательной сфере в целом. Только в этом случае муниципальное управление будет обеспечено квалифицированными антикоррупционными кадрами и полноценной технологической поддержкой распространения антикоррупционных знаний.

¹ См.: Шорохов, В. Е. Уголовно-правовые аспекты коррупционных преступлений / В. Е. Шорохов // Избранные вопросы современной науки : монография. Часть XXIII. – М.: Перо, 2016. – С. 21–49; Шорохов, В. Е. Политический коррупционный лоббизм / В. Е. Шорохов // Развитие территорий. – 2017. – № 4. – С. 46–49.

**МОЛОДЕЖНАЯ ПЛОЩАДКА
VI СИБИРСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ФОРУМА**



О возникновении коррупционных рисков в публичном управлении в связи с изменениями в порядок проведения конкурсного отбора на замещение должностей государственной гражданской службы

Н. А. Беляев

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В настоящей статье анализируются изменения, внесенные Федеральным законом от 04.11.2022 № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 25.1 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”». Автором выдвигается гипотеза о возможности возникновения коррупционных рисков, связанных с поступлением граждан на государственную гражданскую службу, в связи с рассматриваемыми изменениями в федеральное законодательство.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, конкурс на замещение должностей гражданской службы, информационная открытость

Одним из основных принципов противодействия коррупции законодатель определяет приоритетное применение мер по предупреждению коррупции.

В современном обществе имеется острая необходимость в обеспечении информационной открытости и прозрачности (транспарентности) деятельности органов государственной власти, правоохранительных органов, судебной системы, органов местного самоуправления, с одной стороны, и в обеспечении информационной безопасности личных сведений, предоставляемых государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими, с другой.

Иными словами, для информационной открытости важен баланс: на одной чаше весов право граждан на доступ к информации, на другой – конституционные права гражданина, являющегося государственным гражданским служащим или муниципальным служащим, то есть пределы информационной открытости.

В то же время принцип информационной открытости является одним из важнейших условий для функционирования государства, в котором сформировалось современное общество. Информационная открытость в сфере противодействия коррупции подчёркивается как важнейший инст-

румент законодательства и регулярно становится объектом научного исследования¹.

Развитие рассматриваемой меры противодействия коррупции невозможно без определения пределов информационной открытости, в том числе регламентации, какие сведения должны быть общедоступными и публиковаться на интернет-ресурсах или в средствах массовой информации, какие сведения хотя и должны быть представлены государственным гражданским служащим, но могут быть доступны только лицу, уполномоченному осуществлять проверку представленных сведений, а какие сведения не могут быть представлены и опубликованы.

Помимо непосредственно предоставляемых сведений государственными гражданскими и муниципальными служащими, транспарентной должна быть и в целом деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, в том числе и процедура трудоустройства. Баланс общественного и частного интереса должен соблюдаться и в данной деятельности.

Для соблюдения такого баланса при поступлении на государственную гражданскую службу ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрена процедура конкурсного отбора. Конкурс, с одной стороны, призван обеспечить равный доступ граждан к государственной службе, с другой, результаты конкурсного отбора размещаются на официальных сайтах органов государственной власти, кроме того, помимо представителей нанимателя и уполномоченных государственных гражданских служащих государственного органа, организующего конкурсный отбор, членами конкурсной комиссии в обязательном порядке являются независимые эксперты. Данный порядок позволяет сделать процедуру занятия должностей государственной гражданской службы транспарентной.

Между тем полагаем, что негативным образом на состоянии коррупции при поступлении на государственную гражданскую службу могут сказаться изменения, внесенные Федеральным законом от 04.11.2022 № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 25.1 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”», а именно изменение редакции ч. 4 ст. 22 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: конкурс может не проводиться по решению представителя нанимателя при назначении на должности гражданской службы,

¹ См., напр.: Открытость и доступность информации о правотворческой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации / И. А. Дамм, О. В. Роньжина, Е. А. Акунченко и др. // Российский юридический журнал. – 2018. – № 6. – С. 85–97.

относящиеся к младшей группе должностей гражданской службы, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 04.11.2022 № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 25.1 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» установлено, что в 2022 и 2023 гг. по решению представителя нанимателя конкурс при назначении на должности государственной гражданской службы Российской Федерации, относящиеся к высшей, главной, ведущей и старшей группам должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, может не проводиться.

В соответствии с ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности гражданской службы подразделяются на следующие группы: высшие должности гражданской службы; главные должности гражданской службы; ведущие должности гражданской службы; старшие должности гражданской службы; младшие должности гражданской службы.

Иными словами, на все вакантные ставки должностей государственной гражданской службы по решению нанимателя можно трудоустроить человека, хоть и соответствующего требованиям Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», но не на основе конкурсных процедур.

Несмотря на то, что рассматриваемые изменения не являются императивными и не вводят запрет на проведение конкурсных процедур, после вступления их в законную силу на момент написания статьи на Едином краевом портале «Красноярский край» в 2023 г. было объявлено о проведении шести конкурсов на замещение должностей государственной гражданской службы в органы исполнительной власти Красноярского края, между тем пять из шести указанных объявлений о проведении конкурса на замещение вакантной должности в органах государственной власти Красноярского края проводятся среди кандидатов, состоящих в кадровом резерве Красноярского края.

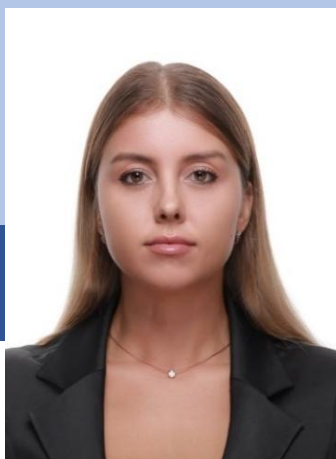
Таким образом, существует вероятность, что в 2023 г. вакантные должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти по результатам конкурсного отбора смогут занимать только лица, включенные в кадровый резерв. Конкурс на включение в кадровый резерв объявлен 31.01.2022 агентством по обеспечению деятельности мировых судей Красноярского края. Он стал первым после внесения рассматриваемых изменений.

В результате рассматриваемых изменений для занятия должности государственной гражданской службы гражданину фактически достаточно пройти процедуру согласования с нанимателем (его уполномоченным

должностным лицом), что может стать причиной увеличения коррупционных рисков при поступлении на государственную гражданскую службу. Между тем исследователями и ранее высказывалось мнение, что даже проведение конкурсного отбора не сопровождалось разработкой критериев и методов оценивания знаний конкурсанта¹. Оценка знаний и профессиональных качеств кандидатов, однако, проводилась коллегиально, что позволяло более объективно оценить знания и профессиональные качества гражданина, проходящего конкурс, а также не допустить замещение вакантных должностей государственной гражданской службы посредством коррупционных механизмов. В настоящее время представителем нанимателя единолично может быть принято решение о принятии на государственную гражданскую службу гражданина.

Таким образом, конкурс на замещение вакантных должностей не лишен недостатков, однако его проведение способствует уменьшению коррупционных рисков при поступлении на гражданскую службу, обеспечивает равный доступ граждан к гражданской службе, учитывая, что в отношении ст. 2 Федерального закона от 04.11.2022 № 424-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 25.1 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”» установлен период действия в силу прямого указания закона, данная норма права не должна быть пролонгирована, и в целях противодействия коррупции следует вернуть конкурсный отбор при поступлении граждан на государственную гражданскую службу.

¹ См.: Баканова, И. Н. Об отдельных вопросах правоприменения при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и конкурсов на включение в кадровый резерв / И. Н. Баканова // Правовые исследования молодых ученых (для магистрантов и аспирантов): сборник материалов. – Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2022. – С. 6–10.



Актуальные вопросы предупреждения коррупции в сфере закупок органами контроля

Я. С. Васечко

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье актуализируется необходимость изучения деятельности органов контроля по предупреждению коррупции в сфере закупок. Автором рассматриваются проблемы выявления коррупционной составляющей при осуществлении закупок у единственного поставщика, приводится статистика результатов деятельности органа контроля в Красноярском крае. Внимание уделяется анализу применения административной ответственности в виде штрафа в качестве сдерживающего фактора для несовершения лицом коррупционного деяния.

Ключевые слова: коррупция, предупреждение коррупции, контроль в сфере закупок, закупка у единственного поставщика, органы контроля

В настоящее время реализация различных социально-инфраструктурных проектов зависит от целевого, эффективного и экономного использования бюджетных средств. Содействие достижению данных критериев считается приоритетной задачей контрактной системы, которая призвана обеспечивать прозрачность государственных закупок и предоставляет дополнительные возможности для контроля¹.

К сожалению, независимо от самого факта создания контрактной системы, которая была разработана с целью предотвращения возникновения коррупционных рисков, мы можем наблюдать тенденцию роста коррупционных правонарушений в сфере закупок. Рассматриваемый вид коррупции имеет серьезные негативные последствия, которые выражаются в завышении цен накупаемый товар, расхатывании экономической системы страны, поставках некачественного товара, ограничении принципа свободной конкуренции². В результате коррупционного поведения субъектов закупочных процедур потери бюджета оцениваются миллионами,

© Васечко Я. С., 2023

¹ См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

² См.: Порезанова, Е. В. Коррупционные риски в системе государственных закупок в России / Е. В. Порезанова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2015. – Т. 15, № 4. – С. 363–367.

а восприятие коррупции как «формы социального паразитизма» с каждым днем становится все более устойчивым.

В научной литературе существует дискуссия относительно того, какие меры предупреждения коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок являются наиболее эффективными¹. Актуальным также остается вопрос о предупредительной функции органов контроля в сфере закупок.

В соответствии с ч. 1 ст. 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), в перечень органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, входят: антимонопольная служба, казначейство, орган субъекта Федерации (например, служба финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края), органы муниципального контроля (например, департамент финансов и департамент общественной безопасности г. Красноярска).

Деятельность органов контроля достаточно масштабна по количеству проведенных проверок и проверенному объему бюджетных средств.

Так, согласно отчету за девять месяцев 2022 г. службой финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края проведено 66 проверок, по результатам которых вынесено 183 постановления о наложении административного штрафа на общую сумму 599 тыс. руб.²

В рамках контрольной деятельности особого внимания заслуживают закупки у единственного поставщика, так как закупка в отсутствие конкурентных процедур содержит в себе коррупционный потенциал и требует проверки. Распространенным на практике является нарушение заказчиками допустимого объема закупок у единственного поставщика,

¹ См., напр.: Белокрылова, О. С. Методы снижения рисков коррупции в системе государственных и муниципальных закупок / О. С. Белокрылова // *Journal of Economic Regulation*. – 2015. – Т. 6, № 4. – С. 140–146; Волкова, М. А. Информационная открытость как мера предупреждения коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок / М. А. Волкова // *Енисейские политико-правовые чтения: сборник научных статей*. – Красноярск: Красноярская региональная общественная организация «Общественный комитет по защите прав человека», 2019. – С. 117–126; Воротников, В. П. Преодоление теневизации российского общества: проблема и решения / В. П. Воротников. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2004. – 191 с.; Гоц, Е. В. Направления совершенствования системы и мер административного предупреждения коррупции в сфере государственных закупок / Е. В. Гоц // *Аграрное и земельное право*. – 2015. – № 1. – С. 142–145; Дараган, В. В. Организационно-правовые меры предупреждения коррупционных преступлений в сфере государственных закупок (международный опыт) / В. В. Дараган // *Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение*. – 2015. – № 4. – С. 93–104 и др.

² См.: Отчет службы финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края о результатах контроля в сфере закупок за 9 месяцев 2022 года // Официальный сайт Красноярского края. – URL: <http://pricekontrol.krskstate.ru/goszakaz/page5137>.

в большинстве случаев эти нарушения совершаются учреждениями здравоохранения (больницами).

В соответствии с требованиями Закона о контрактной системе годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 (у единственного поставщика), не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей. Многие заказчики не соблюдают данные требования и выходят за пределы дозволенного объема, что является основанием для привлечения должностного лица к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.29 «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)» КоАП РФ.

Подобные деяния также могут быть квалифицированы как коррупционные правонарушения в случае, если при заключении контракта преследовалась определенная коррупционная выгода. Например, Верховный Суд РФ в постановлении от 07.10.2019 по делу № 73-АД19-2 указал на то, что фактически между заказчиком и организацией имела место единая сделка на поставку компьютерной техники, искусственно раздробленная и оформленная тремя самостоятельными контрактами для формального соблюдения ограничений, предусмотренных Законом о контрактной системе, в целях осуществления закупки с единственным поставщиком, что в отсутствие конкурентных процедур способствовало созданию преимущественного положения единственного поставщика и лишило других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, возможности реализовать свое право на заключение контракта.

Аналогичный вывод содержится в постановлении Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.10.2022 по делу № 16-2937/2022. В частности, установлено, что тождественность предмета двенадцати самостоятельных контрактов, заключение их каждый месяц, а также единая цель по оказанию услуг по организации бесплатного питания обучающихся свидетельствуют о том, что действия заказчика были направлены на обеспечение формальной возможности непроведения конкурентных процедур. В указанном постановлении суд также подчеркивает, что Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в том числе в целях предотвращения коррупции.

Вместе с тем на практике установить данный факт представляется достаточно затруднительным. Ситуация осложняется тем, что к наруше-

нию требований принятия решения о способе определения поставщика может привести определенная социальная потребность. Например, в ситуации, если электронные аукционы на поставку лекарственных средств и изделий медицинского назначения не состоялись, а лекарственные средства и изделия требовались в короткие сроки с целью оказания медицинской помощи.

Помимо сложности разграничения указанных ситуаций существует проблема эффективности административного наказания. В основном за нарушения законодательства о контрактной системе назначаются штрафы в размере от 5 до 30 тыс. руб. Вместе с тем остается открытым вопрос, является ли наказание в указанном размере достаточным сдерживающим фактором для предупреждения противоправного деяния? Или же заказчику, нарушающему Закон о контрактной системе, проще заплатить штраф, но осуществить закупку в своих интересах?

Рассматривая деятельность органов контроля, важно отметить, что она, безусловно, оказывает антикоррупционное воздействие на субъектов закупочных процедур, а именно способствует обеспечению соблюдения антикоррупционных стандартов поведения в сфере закупок. Однако, помимо проведения контрольных мероприятий, существует возможность улучшить деятельности по предупреждению противоправных деяний, используя следующие инструменты воздействия: участие в проведении совещаний с главными распорядителями бюджетных средств и заказчиками по вопросам правоприменительной практики в сфере закупок; взаимодействие с уполномоченным органом по устранению проблем, возникающих в процессе централизованного осуществления закупок; взаимодействие с органами ведомственного контроля. Поэтому вопросы деятельности органов контроля, выступающих одним из значимых субъектов предупреждения коррупции в сфере закупок, требуют дальнейшего изучения.



О значимости юридического образования
у независимых экспертов
в составе комиссии по соблюдению
требований к служебному поведению
и урегулированию конфликта интересов

А. Е. Дьяченко

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье рассматриваются основные подходы к вопросу предъявления квалификационных требований к независимым экспертам в составе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Выявлены основные проблемы данной формы участия представителей общественности в деятельности государственных органов и предложены пути их решения.

Ключевые слова: конфликт интересов, независимый эксперт, экспертный статус, коррупция, противодействие коррупции, образование

«Коррупция представляет собой сложное, многоаспектное социальное явление, которое оказывает негативное влияние на все сферы жизни государства и общества и не просто снижает эффективность государственных институтов, а подрывает авторитет власти и престиж страны»¹. Коррупция – одна из серьезнейших проблем современности, имеющая транснациональный характер. Она способствует разложению государства и росту правового нигилизма, усиливает социальное расслоение, тормозит экономическое развитие, меняет ценностные ориентиры общества и порождает еще много других негативных последствий. Полностью искоренить коррупцию не представляется возможным, однако можно предпринять меры по минимизации коррупционных проявлений и поддержанию надлежащего уровня функционирования институтов общества путем противодействия коррупции.

Противодействие коррупции базируется на совокупности принципов, закрепленных в ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273), в числе которых особое внимание необходимо обратить на принципы публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного

© Дьяченко А. Е., 2023

¹ Противодействие коррупции: новые вызовы : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М.: ИНФРА-М, 2016. – С. 35.

управления, а также сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Как отмечается в специальной литературе, публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления как принцип «требуется информационной открытости, возможности граждан и представителей частных средств массовой информации получения информации о деятельности органов, противодействующих коррупции, даже обязанности таких органов информировать народ о своих действиях, решениях, предпринимаемой политике»¹. Вместе с тем категория открытости не исчерпывается исключительно информационной составляющей и включает в себя также наблюдение за процессом принятия решения и участие общественности в принятии управленческих решений². Данный принцип также осуществляет превентивную функцию, способствуя сокращению коррупционных возможностей и позволяя гражданам включаться в процесс противодействия коррупции³.

Сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами связано с необходимостью «принятия совместных, объединенных усилий государства и общества, их взаимодействия в вопросах противодействия коррупции»⁴. Наличие данного принципа в числе основных принципов противодействия коррупции указывает на то, что эффект от осуществления антикоррупционной политики достигается лишь в том случае, если в него вовлечено не только государство, но и все институты гражданского общества.

Одним из способов обеспечения реализации указанных принципов выступает требование о включении в состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия) независимых экспертов. Являясь связующим звеном между государственными и правоохранительными органами, комиссии «осуществляют досудебную процедуру административного разбирательства посредством участия третьей стороны, которая может и имеет право разрешать подобную

¹ Агешкина, Н. А. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / Н. А. Агешкина, А. Б. Бельянская, А. Б. Смушкин. – М., 2017. – Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² См.: Муниципальное правотворчество в IT-мерах антикоррупционной транспарентности : монография / Е. А. Акунченко, М. А. Волкова, П. А. Вырва и др.; под ред. И. А. Дамм, О. В. Роньжиной, Н. В. Щедрина. – М.: Проспект, 2020. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/42929>.

³ См.: Талапина, Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции / Э. В. Талапина. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования: учебное пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др.; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/967584>.

ситуацию»¹. Помимо этого, комиссии реализуют роль наблюдателей за легитимностью процедур рассмотрения ситуаций конфликта интересов внутри органа, контролируя соблюдение требований закона. Вероятность того, что государственный орган вынесет необоснованное решение, не привлекая служащего к ответственности в случае необходимости и не разбираясь в обстоятельствах дела, существенно снижается, если за процессом наблюдают институты гражданского общества, которые могут оперативно среагировать на нарушения и передать информацию в надзорные органы. Вместе с тем участие граждан в деятельности комиссии в качестве независимых экспертов связано с рядом теоретико-прикладных проблем.

Первой проблемой является отсутствие легального закрепления понятия «независимый эксперт». В пп. «в» п. 10 утратившего силу Указа Президента РФ от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» (далее – Указ № 269), независимые эксперты определялись как «специалисты по вопросам, связанным с государственной гражданской службой Российской Федерации». Несмотря на то, что в действующем Указе Президента РФ от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (далее – Указ № 821) правоприменитель от данного определения отказался, смысл деятельности независимого эксперта не изменился, а само определение, хотя и не являлось достаточно полным, содержало указание на главный признак независимого эксперта – специализация по какому-либо вопросу.

В толковом словаре эксперт (от лат. *expertus* – опытный) – лицо, обладающее специальными знаниями и привлекаемое органами расследования, суда и иными государственными и общественными органами для проведения экспертизы². Следовательно, экспертный статус предполагает наличие знаний и опыта в конкретной сфере, применяемых для содействия в решении вопросов.

Понятие «независимость», в свою очередь, в толковом словаре определяется как самостоятельность в поведении, отсутствие подчиненности³. Признак независимости в законодательстве не определен, однако раскрывается в Указе № 821 с помощью требований, предъявляемых к не-

¹ Андриченко, Л. В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе / Л. В. Андриченко, И. В. Плюгина // Журнал российского права. – 2014. – № 2. – С. 60.

² Словарь русского языка : в 4 т. / Под ред. А.П. Евгеньевой. – 4-е изд., стер. – М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. – URL: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/30/ma475131.htm?cmd=0&istext=1>.

³ URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/независимость>.

зависимым экспертам. Согласно Указу № 821 независимые эксперты не замещают должности государственной службы в государственном органе и привлекаются из научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования.

Анализируя понятия «эксперт» и «независимость», можно сделать вывод, что независимыми экспертами являются представители внешних организаций, не связанные трудовыми правоотношениями с органом, в состав комиссии которого входят, и руководствующиеся специальными знаниями при принятии решений.

Кроме того, признак независимости и экспертный статус взаимосвязаны между собой и составляют целостную систему. Если один из элементов этой системы не реализуется, то нарушается ее функционирование. При этом на сегодняшний день обоим критериям не создана надлежащая нормативная основа – не закреплены понятия, что вызывает произвольность толкования и, как следствие, не достигается эффект от осуществления принципов публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного управления, а также сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Включение в состав комиссии представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования дискредитирует принцип экспертности, поскольку такие лица не обладают специальными знаниями по вопросам противодействия коррупции и руководствуются приобретаемыми коррупциогенными стереотипами при вынесении решения.

Еще одной проблемой, как отмечается в научном сообществе, можно назвать отсутствие в законе четких требований, предъявляемых к независимым экспертам¹. Так, в Указе № 821 предусмотрено, что независимый эксперт должен соответствовать всего двум критериям: являться представителем научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования; деятельность данных организаций и учреждений должна быть связана с государственной службой.

¹ См.: Кабанов, П. А. Квалификационные требования к членам Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов не занимающим должности государственной (муниципальной) службы / П. А. Кабанов // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. – 2013. – № 3. – С. 25–33; Миронов, В. П. Роль и место независимых экспертов в конкурсной, аттестационной комиссиях, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов / В. П. Миронов // *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. – 2013. – № 2. – С. 44–49; Сторчак, В. Г. Деятельность независимых экспертов в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов / В. Г. Сторчак // *Государство, право, общество: проблемы взаимодействия (политология, юридические науки, история, религиоведение, социология)* : сборник статей. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2017. – С. 130–133.

Однако ранее в законодательстве содержались более обширные требования, касавшиеся независимых экспертов. Согласно Указу № 269, независимыми экспертами могли быть граждане Российской Федерации, работающие не только в научных организациях и образовательных учреждениях, но и в других организациях. Предпочтение, в соответствии с п. 18 Указа № 269, отдавалось лицам, которые имели стаж работы не менее трех лет в отношении деятельности, связанной с гражданской службой. Такой деятельностью считалась преподавательская, научная или иная деятельность, касающаяся вопросов гражданской службы, а также наличие опыта работы на государственных должностях. Можно утверждать, что в Указе № 269 косвенно устанавливался определенный уровень профессионализма как критерий отбора в независимые эксперты, поскольку опыт работы на государственных должностях означает наличие представлений о специфике деятельности соответствующих структур, знаний об обязанностях, запретах и ограничениях, распространяющихся на служащих.

Несмотря на то, что таких требований Указ № 821 не предусматривает, деятельность независимых экспертов все так же связана с работой, которая требует специальных знаний. Ввиду этого возникает вопрос о том, способен ли независимый эксперт, не имея юридического образования, воспринять в полной мере правовые категории, которыми необходимо оперировать при рассмотрении спорных ситуаций и вынесении решений по результатам такого рассмотрения.

Анализ имеющихся в науке точек зрения на указанный вопрос позволяет выделить два подхода. Представители первого подхода высказывают обоснованную критику Указа № 821 как более мягкого по сравнению с Указом № 269 и считают, что к членам комиссии необходимо предъявлять расширенный перечень требований, в том числе в части уровня квалификации, образования и стажа. Представители второго подхода обращают внимание на то, что имеющиеся недочеты, складывающиеся в работе независимых экспертов в составе комиссии, устранимы иным образом.

Как сторонник первого подхода, П. А. Кабанов считает, что «к членам, обязательно входящим в состав Комиссии, не замещающим должности государственной службы представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного образования можно предъявлять повышенные требования к уровню профессиональной подготовки, характеризующих их как независимых экспертов»¹. Анализируя значимость специальных знаний по вопросам противодействия коррупции, П. А. Кабанов также отмечает, что они вхо-

¹ Кабанов, П. А. Квалификационные требования к членам Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов не занимающим должности государственной (муниципальной) службы.

дят в такое понятие, как антикоррупционная компетентность. Антикоррупционную компетентность автор определяет как «совокупность знаний и умений, которые позволяют работнику качественно выполнять профессиональные функции, снижая коррупционные риски и/или избегая их» и разделить на общую и профессиональную¹. По данной классификации сотрудники подразделений, которые осуществляют профилактику коррупционных правонарушений, должны обладать профессиональной компетенцией, а значит иметь более углубленные и объемные знания и умения, которые зависят от выполняемых функций. Независимые эксперты относятся к числу лиц, которые осуществляют профилактику коррупционных правонарушений. Следовательно, к ним необходимо предъявлять сформулированные автором требования о глубоком знании законодательства о противодействии коррупции, знании организационно-правовых основ деятельности и основ делопроизводства органов, а также требования к умениям адекватно толковать нормативные правовые акты, квалифицировать коррупционные деяния, давать разъяснения и рекомендации по вопросам противодействия коррупции и многое другое.

С точки зрения П. А. Кабанова нельзя не согласиться. Наличие повышенных требований к профессиональной квалификации независимых экспертов существенно улучшит качество принимаемых комиссией решений, обеспечит принципы публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного управления, а также сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами, повысит эффективность противодействия коррупции.

В. Г. Сторчак занимает схожую позицию, подчеркивая, что, ввиду отсутствия требований к независимым экспертам, в качестве такового «могут привлечь любого работника научной или образовательной организации, чья деятельность связана с государственной службой. При этом законодательно никак не обеспечена гарантия того, что этот эксперт будет обладать необходимым уровнем профессионализма, чтобы объективно оценить служебное поведение гражданских служащих, а также соблюдение ими запретов и ограничений»².

Второго подхода придерживаются в основном лица, обладающие статусом независимого эксперта. По их мнению, необходима либерализа-

¹ См.: Кабанов, П. А. Профессиональная антикоррупционная компетентность сотрудников подразделений по профилактике коррупционных правонарушений как конечная цель их антикоррупционного образования: понятие, виды и содержание / П. А. Кабанов // Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сборник научных статей. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2019. – С. 104–126.

² Сторчак, В. Г. Указ. соч. – С. 132.

ция подходов к экспертной деятельности. Так, Н. А. Мартынова, анализируя собственный опыт работы в составе комиссий, приходит к выводу, что представители образовательных организаций в ходе своей экспертной деятельности сталкиваются с такими трудностями, как «недостаточное знание функциональных обязанностей служащего; незнание отраслевого законодательства, которое регулирует деятельность конкретной федеральной службы; незнание административных регламентов оказания государственных услуг конкретным органам власти, служащими органа власти»¹. По мнению данного автора, сотрудничество представителей образовательной организации с конкретным органом власти в течение нескольких лет позволяет устранить указанные недостатки.

С позицией, представленной в рамках второго подхода, сложно согласиться по следующим причинам.

Повышение уровня знаний о положениях нормативных правовых актов, являющихся основой для анализа ситуации конфликта интересов, занимает длительное время, в течение которого независимые эксперты продолжают осуществлять деятельность в составе комиссий. В таком случае возникают две проблемы. Во-первых, если эксперты до накопления необходимой базы правовых знаний руководствуются лишь внутренними убеждениями и абстрактными представлениями о содержании юридических терминов при выявлении конфликта интересов, то их выводы нельзя назвать обоснованными.

Во-вторых, если до накопления необходимой базы правовых знаний независимым экспертам содействуют в усвоении правовых категорий и принятии решений члены комиссии из числа государственных служащих, то существенно снижается объективность принятия таких решений. Стереотипные решения, свойственные любому государственному органу и принимаемые в нем, могут носить характер коррупциогенных. Под коррупциогенным стереотипом понимается «устойчивое бытовое представление о коррупции и мерах противодействия ей, в значительной степени способствующее совершению коррупционных правонарушений представителями некоторой социальной группы»². Независимый эксперт, входя в состав комиссии без соответствующей квалификации, в ходе своей деятельности не только не осуществляет просвещение других членов комиссии из числа государственных служащих, но и воспринимает данные стереотипы, становясь их носителем.

¹ Мартынова, Н. А. Анализ опыта работы в составе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов / Н. А. Мартынова // Ученые записки. Т. 14. – Н. Новгород: Нижегородский институт управления – филиал РАНХиГС, 2016. – С. 511.

² Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/967584>.

Негативно влияет на формирование компетентности экспертов и то, что экспертная деятельность длительное время осуществляется в комиссии конкретного государственного органа, из-за чего формируется определенная привязанность эксперта к этому органу. Соответственно, свою функцию по обеспечению принципа публичности и открытости независимые эксперты в таком случае осуществляют некорректно, поскольку подобное сращивание с органом препятствует признаку независимости и повышает вероятность принятия аффилированных решений.

Вопрос также в том, способствует ли сотрудничество представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования с представителями органов власти повышению эффективности деятельности независимых экспертов. Приобретаемое независимыми экспертами умение ориентироваться в нормативной базе, а также знание основных терминов не равноценно приобретению умения соотносить ситуации конфликта интересов с юридически значимыми признаками самих понятий «конфликт интересов», «личная заинтересованность», «выгода», а также квалифицировать деяние в качестве правонарушения.

А. А. Плотников отмечает, что «определить конкретные профессионально-личностные качества кандидата в независимые эксперты оказывается непросто. На практике обычно учитываются факторы, совершенно не свидетельствующие о знании и понимании особенностей государственной службы: занимаемая должность, опыт предыдущей работы в комиссиях, «хорошие рекомендации» и другие»¹. Как правило, представители научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой, привлекаются не из числа преподавателей дисциплин юридического цикла. Это означает, что независимые эксперты в своей деятельности могут опираться на восприятие юридических терминов сквозь призму тех дисциплин, которые являются для них приоритетными, основными в науке и образовании.

Так, дискуссию в научном сообществе вызывает подход о понимании предмета коррупционных правоотношений. Одна группа ученых придерживается позиции, что предмет коррупционных правоотношений необходимо трактовать широко и включать в него извлечение выгод не только имущественного характера, но и неимущественного². Другая группа уче-

¹ Плотников, А. А. Институт независимых экспертов как форма общественного контроля в системе государственной гражданской службы / А. А. Плотников // Юристъ-Правоведъ. – 2014. – № 6. – С. 42.

² См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

ных, напротив, ограничивает предмет коррупционных правоотношений выгодами имущественного характера и отмечает, что извлечение выгод неимущественного характера имеет место в рамках российского законодательства, но не будет являться коррупцией¹. Независимые эксперты, не осведомленные о тонкостях каждой из представленных точек зрения, а также их соотношении с положениями законодательства о противодействии коррупции, могут односторонне толковать нормы, что приведет к принятию необоснованных решений.

Например, согласно «Современному экономическому словарю», выгода определяется как «получение определенных преимуществ, дополнительного дохода, прибыли»², в то время как в Федеральном законе № 273 существует противоречие между понятиями ст. 1 и ст. 10, связанными с выгодой. В ст. 1 «выгода» носит только имущественный характер и определяется как «деньги, ценности, иное имущество или услуги имущественного характера, иные имущественные права для себя или для третьих лиц», а в ст. 10 понятие личной заинтересованности раскрывается в том числе через «какие-либо выгоды» и способно пониматься шире — через неимущественный характер³.

Можно смоделировать ситуацию, в которой независимый эксперт является преподавателем дисциплин экономического цикла и входит в состав комиссии. При рассмотрении вопроса о наличии конфликта интересов, когда происходит получение государственным служащим какой-либо выгоды, тот факт, что выгода в соответствии с законодательством о противодействии носит только неимущественный характер, будет неочевидным для эксперта, поскольку в экономике выгода может быть не только материальной.

Соответственно, с некоторыми правовыми категориями независимые эксперты сталкиваются впервые, не имея необходимых представлений об их содержании. Либо же эти правовые категории для независимых экспертов имеют иное содержание, отличное от того, которое подразумевал законодатель.

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность экспертов на сегодняшний день носит скорее формальный характер, поэтому обостряется необходимость предъявления к ним повышенных требований. Такие признаки, как независимость и наличие специальных знаний,

¹ Егорова, Н. А. «Острые углы» проекта Постановления Пленума Верховного Суда РФ о коррупционных преступлениях / Н. А. Егорова // Уголовное право. – 2013. – № 5. – С. 64–67.

² Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2023. – С. 74.

³ См.: Ноздрачев, А. Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции / А. Ф. Ноздрачев // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 26–38.

не имеют надлежащей нормативной основы, что порождает свободу их толкования и приводит к нарушению реализации принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного управления, а также сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Целесообразным для решения обозначенных проблем является закрепление легального определения понятия «независимый эксперт», а также рассмотрение вопроса о привлечении в состав комиссии лиц, имеющих высшее юридическое образование либо не имеющих такового, но прошедших курсы повышения квалификации в области противодействия коррупции.



Антикоррупционное просвещение как основное направление предупреждения коррупции

Р. И. Исаков

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В настоящей статье рассматривается антикоррупционное просвещение как основная мера формирования нетерпимости к коррупционному поведению. Исследуются актуальные положения государственной политики в области противодействия коррупции, а также труды отечественных ученых, раскрывающие основные характерные черты антикоррупционной просветительской деятельности и описывающие опыт зарубежных стран в указанной сфере деятельности. Приведены результаты социологического опроса различных групп населения по вопросам значимости антикоррупционного просвещения.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное просвещение, антикоррупционное мировоззрение, нетерпимость к коррупционному поведению

В соответствии с действующим законодательством противодействие коррупции включает в себя не только выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений, но и устранение причин и условий коррупции как негативного социального явления. Кроме того, принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению, согласно п. 3 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», относится к числу основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В научной литературе отмечается, что одним из важнейших инструментов, обеспечивающих развитие антикоррупционного мировоззрения граждан, является антикоррупционное просвещение¹.

В толковом словаре В. И. Даля содержатся следующие определения: «Просвещать, значит просветить кого-то, даровать свет умственный, научный и нравственный, поучать истинам и добру; образовать ум и сердце».

© Исаков Р. И., 2023

¹ См.: 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. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/967584>.

В свою очередь, «просвещенный – это человек современный образованием, книжный, читающий, с понятиями об истине, доблести и долге»¹. Следовательно, просвещение предполагает не просто распространение каких-либо знаний, но в большей степени формирование определенной системы ценностей и нравственных установок личности, основанных на этих знаниях.

Просветительская деятельность в рамках системы противодействия коррупции направлена на решение конкретных задач: распространение знаний, непосредственно связанных с пониманием природы коррупции, ее негативных последствий и форм проявления, а также способов противодействия коррупции. По мнению специалистов, «антикоррупционное просвещение – это система распространения субъектами государственной политики противодействия коррупции любым способом, в любой форме, в том числе с использованием информационно-коммуникативных средств, достоверной информации, направленной на формирование в обществе в целом, у отдельных социальных групп или индивидов антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры»².

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 гг., утвержденным Указом Президента РФ от 16.08.2021 № 478, государственным органам надлежит подготовить методические рекомендации по вопросам организации и проведения работы по антикоррупционному просвещению и популяризации в обществе антикоррупционных стандартов. Кроме того, необходимо обеспечить утверждение и реализацию Программы по антикоррупционному просвещению населения на 2021–2024 гг., предусмотрев в том числе проведение соответствующих мероприятий для обучающихся по образовательным программам общего, среднего профессионального и высшего образования, а также рассмотреть вопрос о целесообразности включения направления «Противодействие коррупции и антикоррупционное просвещение» в перечень приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг, утвержденный Правительством РФ. Таким образом, в перспективе формирование антикоррупционного мировоззрения в рамках специализированной просветительской деятельности должно стать неотъемлемым элементом правового воспитания молодежи.

Практика показывает, что цели предупреждения коррупции достигаются в том числе путем обучением граждан самостоятельной идентификации коррупциогенных ситуаций в целях их предупреждения в повсе-

¹ Толковый словарь В. И. Даля. – URL: <https://slovardalja.net/word.php?wordid=34568>.

² Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики / И. И. Бикеев, П. А. Кабанов. В 3 т. Т. 3. – Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2019. – С. 43.

дневной жизни и профессиональной деятельности. Как отмечает И. А. Дамм, отсутствие антикоррупционной информированности граждан нередко становится причиной совершения коррупционных преступлений и правонарушений: «Опыт показывает, что многие преподаватели даже не подозревают, например, что уголовное законодательство Российской Федерации не определяет минимальный размер взятки. По их мнению, любая получаемая педагогическим работником до, во время или после приема экзамена (зачета) материальная ценность стоимостью менее трех тысяч рублей – это всегда подарок, а взятку образует лишь получение значимого, ценного подарка, но никак не конфет, кофе или коньяка»¹.

По мнению Ю. В. Трунцевского, «основной целью просветительской деятельности в сфере противодействия коррупции следует признать повышение уровня общей правовой (антикоррупционной) культуры и антикоррупционной активности общества и отдельных граждан. Антикоррупционное просвещение только тогда достигнет своей цели, когда его результатом станет изменившаяся модель поведения людей, направленная на практическое применение антикоррупционных норм и стандартов, на массовое противодействие проявлениям коррупции»². Для достижения указанной цели предлагается решение приоритетных задач, в том числе направленных:

- на информирование граждан и организаций о мерах по борьбе с коррупцией, по предупреждению коррупции;
- использование научного и культурного потенциала государства в интересах личностного развития его граждан;
- разъяснение правовых основ коррупции;
- содействие адекватному пониманию гражданами их прав, в частности на свободный доступ к социальной информации, законных интересов в сфере противодействия коррупции, а также условий и обстоятельств их жизнедеятельности;
- формирование общественного мнения об этическом, честном поведении, о позитивном антикоррупционном сознании;
- научное и учебно-методическое обеспечение антикоррупционного просвещения;
- проведение просветительских мероприятий для различных категорий граждан³.

¹ Щедрин, Н. В. Актуальные проблемы антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования / Н. В. Щедрин, И. А. Дамм, Е. А. Акунченко // Актуальные проблемы экономики и права. – 2017. – Т. 11, № 3. – С. 154.

² Антикоррупционное просвещение в Российской Федерации : научно-практическое пособие / Д. А. Пашенцев, Ю. В. Трунцевский, А. М. Цирин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М.: Проспект, 2021. – С. 24.

³ См.: Там же. – С. 25.

Однако, помимо формирования системы знаний, антикоррупционное просвещение должно способствовать появлению у объекта воздействия нравственных ориентиров, которыми он будет руководствоваться в повседневной жизни. В литературе отмечается, что «нетерпимость к коррупционному поведению должна стать неотъемлемым свойством личности с активной гражданской антикоррупционной позицией, которая не только осознает негативный характер коррупции, но и выражает устойчивое неприятие любых проявлений коррупции как в собственном поведении, так и в поведении окружающих»¹.

Отдельно стоит подчеркнуть важность проведения просветительских мероприятий по антикоррупционной тематике в сфере образования. Эта мера представляется обоснованной и необходимой, поскольку обучающиеся должны быть ориентированы на модель поведения, предполагающую нетерпимость к коррупции. Исследованию данного вида антикоррупционного просвещения посвящены научные труды и учебные работы многих исследователей².

В целях оценки восприятия антикоррупционного просвещения в качестве важной меры противодействия коррупции нами проведен социологический опрос в форме анкетирования, в число респондентов которого вошли представители бизнеса, государственные служащие, студенты и пенсионеры. Всего в исследовании приняли участие 29 человек, из которых только один указал, что антикоррупционное просвещение не требуется, так как «от этого не будет никакой положительной динамики». Остальные же, поддержали данную меру предупреждения коррупции. Большинство респондентов отметило необходимость проведения уроков

¹ Дамм, И. А. Антикоррупционное просвещение работников и обучающихся: опыт Сибирского федерального университета / И. А. Дамм // Актуальные проблемы антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования : сборник научных статей. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2018. – С. 29.

² См.: Damm, I. A. & Shishko, I. V. (2016). Corruption Prevention in Russian Education. In *Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences*, 9(9), 2269–2278; Акунченко, Е. А. К вопросу об организационно-правовых основах антикоррупционного просвещения в сфере образования / Е. А. Акунченко // *Наука и школа*. – 2017. – № 1. – С. 20–28; Артёменкова, Т. А. Антикоррупционное воспитание и просвещение на всех уровнях образования : учебно-методическое пособие / Т. А. Артёменкова, А. Ю. Гусев. – М.: Проспект, 2021. – 236 с.; Дамм, И. А. Антикоррупционное просвещение в образовательной организации высшего образования: основные направления и проблемы реализации / И. А. Дамм // *Административное и муниципальное право*. – 2018. – № 6. – С. 36–48; Кабанов, П. А. О соотношении антикоррупционного образования и антикоррупционного просвещения как видов антикоррупционной деятельности / П. А. Кабанов // *Административное и муниципальное право*. – 2015. – № 9. – С. 978–985; Павлинов, А. В. Антикоррупционное воспитание подрастающего поколения как основное средство профилактики коррупции / А. В. Павлинов // *Журнал российского права*. – 2018. – № 5. – С. 156–166; Поляков, М. М. Антикоррупционное просвещение и пропаганда в сфере высшего образования Российской Федерации / М. М. Поляков, Ю. И. Мигачев // *Актуальные проблемы российского права*. – 2020. – № 12. – С. 65–72; Щедрин, Н. В. Проблемы антикоррупционного просвещения / Н. В. Щедрин // *Актуальные проблемы антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования : сборник научных статей*. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2018. – С. 112–119 и др.

на антикоррупционную тематику в школах для учащихся старших классов, аргументируя это тем, что человек по достижении 14 лет становится на путь формирования полноценной личности, ищет себе пример для подражания. И если наполнить юношу правильной информацией, зародить в нем культуру непринятия коррупционного поведения, то этот багаж будет с ним всю последующую жизнь.

Антикоррупционное просвещение в зарубежных странах выступает в качестве одного из эффективных методов повышения антикоррупционного правосознания наряду с антикоррупционным воспитанием и образованием, а также антикоррупционной пропагандой в СМИ. При этом круг субъектов антикоррупционного просвещения там довольно широк, начиная с родителей, формирующих у ребенка антикоррупционное мировоззрение в процессе воспитания, и заканчивая государственными органами, ответственными за реализацию в антикоррупционной политики.

Среди основных целей антикоррупционного просвещения в зарубежных странах выделяют:

– детерминацию антикоррупционного просвещения в качестве ключевой меры по профилактике коррупции и созданию нетерпимой к коррупции культуры в обществе;

– включение антикоррупционного просвещения в качестве одной из составляющих антикоррупционных стратегий и полномочий антикоррупционных органов;

– продуктивное сотрудничество образовательных организаций и экспертов в области противодействия коррупции¹.

В зарубежных странах наиболее эффективным методом достижения целей антикоррупционного просвещения, как среди государственных служащих, так и среди рядовых граждан, становится внедрение различных образовательных программ. Они начинают внедряться не только в отношении наиболее «уязвимой» категории – представителей публичной власти – но и на уровне школьного и вузовского образования. Особенно широко данный метод распространен в европейских странах (Литва, Швейцария, Австрия, Венгрия).

Таким образом, в структуре любой государственной политики в области противодействия коррупции специалисты выделяют следующие функции антикоррупционного просвещения:

– *общеобразовательная*: дополняет, расширяет и углубляет знания, полученные в образовательных учреждениях;

– *информационная*: повышает осведомленность граждан в сфере противодействия коррупции;

¹ См.: Антикоррупционное просвещение в Российской Федерации. – С. 79–80.

– *разъяснительная*: обеспечивает адекватность уяснения сообщаемых сведений о коррупции;

– *идеологическая*: популяризует идеи, отражающие интересы социальных групп;

– *социализирующая*: обеспечивает приобщение населения к антикоррупционной культуре, способствует получению антикоррупционных знаний и навыков для развития общественной активности и компетентностей, участия в обустройстве собственной жизни и защите своих прав;

– *агитационно-пропагандистская*: распространяет информацию о деятельности государственных органов, общественных организаций в целях выработки антикоррупционного сознания у населения;

– *мобилизационная*: формирует активную жизненную позицию, развивает волю и способность своим поведением обеспечить действенный отпор коррупционным проявлениям, реализовать социально значимые антикоррупционные проекты;

– *консультативная*: распространяет функциональные знания и новации, необходимые гражданам в повседневной жизнедеятельности;

– *профилактическая*: предотвращает и минимизирует негативные последствия коррупции¹.

Подводя итог, следует отметить, что коррупция представляет собой сложное и опасное социальное явление, которое может остановить развитие государства и важных сфер общественной жизни. Коррупция порождает значительное число негативных последствий – рост дифференциации доходов населения, снижение доверия к власти, снижение уровня предпринимательской активности населения в секторе малого и среднего бизнеса, неэффективная деятельность государственных органов вообще².

Как победить это явление? История свидетельствует о том, что это пока никому не удалось полностью. Н. В. Щедрин указывал, что «коррупция – это не тот дракон, который летает вокруг нас. Коррупция – это тот червячок, который живет в каждом из нас»³. Поэтому противодействие коррупции должно опираться не только на репрессивные меры государственного принуждения, но и на просветительские меры, поскольку нельзя бороться с тем, о чем ты практически ничего не знаешь.

¹ См.: Антикоррупционное просвещение в Российской Федерации. – С. 57–58.

² См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

³ Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования [Электронный ресурс] : учебно-методический комплекс / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2017. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).



Формирование нетерпимости к коррупционному поведению на государственной гражданской службе

А. В. Мерзлякова

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета,
президент Антикоррупционного студенческого клуба
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье актуализируется необходимость формирования нетерпимости к коррупционному поведению как одной из первоочередных мер по профилактике коррупции на государственной гражданской службе. Автор анализирует различные подходы к рассмотрению понятия «формирование нетерпимости к коррупционному поведению», а также уделяет внимание способам формирования нетерпимости к коррупционному поведению на государственной гражданской службе.

Ключевые слова: коррупция, профилактика коррупции, формирование нетерпимости, коррупционное поведение, антикоррупционное просвещение, антикоррупционное образование, государственная гражданская служба

Статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены основные меры по профилактике коррупции. По мнению Н. Ю. Приходько, данные меры – это определенные пути, которые предназначены для реализации деятельности органов государственной власти, а также институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупционных явлений, а также выявлению их зачатков на ранних этапах формирования коррупции¹. Меры по профилактике коррупции составляют важную основу антикоррупционной деятельности государственных органов.

Одной из первоочередных мер по профилактике коррупции, предусмотренной действующим законодательством, является формирование нетерпимости к коррупционному поведению.

В российских нормативных правовых актах, как отмечает П. А. Кабанов, имеются различные подходы к деятельности по формированию нетерпимости к коррупционному поведению. В некоторых случаях формирование нетерпимости к коррупционному поведению одновременно

© Мерзлякова А. В., 2023

¹ См.: Приходько, Н. Ю. Элементы профилактики коррупционного поведения служащих на государственном и муниципальном уровне / Н. Ю. Приходько // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2019. – № 4. – С. 19.

выступает как приоритетная задача и как основное направление в сфере противодействия коррупции¹. Так, согласно п. 3 ст. 4 Областного закона Ростовской области от 12.05.2009 № 218-ЗС «О противодействии коррупции в Ростовской области» к основным задачам противодействия коррупции в Ростовской области относится формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению². В ч. 2 ст. 5 Закона Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» говорится о том, что органы местного самоуправления могут участвовать в формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению³. В целом, по мнению П. А. Кабанова, в современном российском законодательстве отсутствует единство в понимании содержания правовой категории «формирование нетерпимости к коррупционному поведению», в результате чего появляется многообразие вариантов его интерпретации, что свидетельствует о его юридико-лингвистической неопределенности, позволяющей формировать правовую неопределенность антикоррупционной деятельности⁴.

П. А. Кабанов предлагает весьма радикальное решение данной проблемы – «отказ от дальнейшего использования данного термина, постепенно вытесняя его более точной правовой категорией «формирование антикоррупционного мировоззрения», обеспечивая единство, краткость, точность и однозначность антикоррупционной юридической терминологии»⁵.

Несмотря на констатируемое в научной литературе отсутствие у категории «нетерпимость к коррупционному поведению» юридико-лингвистической определенности, фактически указанное положение объединяет под собой всю совокупность непринудительных мер правового воздействия, направленных на предупреждение коррупционного и коррупциогенного поведения путем формирования в обществе антикоррупционного мировоззрения⁶.

Важную роль в деятельности по формированию нетерпимости к коррупционному поведению на государственной гражданской службе играют

¹ См.: Кабанов, П. А. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению как юридически не определенная правовая категория и ее содержание / П. А. Кабанов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2019. – Т. 13, № 1. – С. 1012.

² Областной закон Ростовской области от 12.05.2009 № 218-ЗС «О противодействии коррупции в Ростовской области» // Справочная правовая система «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/10013866>.

³ Закон Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» // Справочная правовая система «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/18543528>.

⁴ См.: Кабанов, П. А. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению как юридически не определенная правовая категория и ее содержание. – С. 1012.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Дамм, И. А. Об организационной структуре антикоррупционного просвещения обучающихся / И. А. Дамм, Е. А. Акунченко // Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сборник научных статей. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2019. – С. 91.

антикоррупционное просвещение¹ и антикоррупционное образование², необходимость развития которых предусмотрена действующим законодательством.

Следует согласиться с мнением Ю. В. Малевановой о том, что необходимо выделить обязательное направление профессионального развития государственных гражданских служащих – правовую подготовку в аспекте противодействия коррупции, в которую должны входить: антикоррупционное обучение (образование) государственных гражданских служащих в рамках дополнительного профессионального образования; антикоррупционное просвещение государственных гражданских служащих (тренинги, семинары, круглые столы) в рамках иных мероприятий профессионального развития; саморазвитие и самоподготовка государственных гражданских служащих в аспекте противодействия коррупции³. При этом, как подчеркивает П. А. Кабанов, основной задачей антикоррупционного просвещения является формирование антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры, а основной задачей антикоррупционного образования – повышение уровня уже сформировавшегося антикоррупционного правосознания и антикоррупционной культуры. Антикоррупционное образование и антикоррупционное просвещение отличаются друг от друга по всем структурным элементам: целям и задачам, субъектам и объектам, средствам осуществления, правовому регулированию и правовым последствиям⁴. Схожей позиции придерживаются И. А. Дамм и И. В. Шишко, отмечая, что существует различие между этими двумя правовыми категориями⁵.

П. А. Кабанов определяет антикоррупционное просвещение как «систему распространения субъектами государственной антикоррупционной политики достоверной информации любым способом, в любой форме, с использованием любых коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленную на формирование в обществе антикор-

¹ См.: Поляков, М. М. Антикоррупционное просвещение и пропаганда в сфере высшего образования Российской Федерации / М. М. Поляков, Ю. И. Мигачев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 12. – С. 70.

² См.: Шорохов, В. Е. Противодействие коррупции в современной России: государственный и муниципальный уровень / В. Е. Шорохов, П. А. Попов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 1. – С. 55.

³ См.: Уманская, В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. – М.: Норма, 2023. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1977972>.

⁴ См.: Кабанов, П. А. О соотношении антикоррупционного образования и антикоррупционного просвещения как видов антикоррупционной деятельности / П. А. Кабанов // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 982;

⁵ См.: Дамм, И. А. Предупреждение коррупции в российском образовании / И. А. Дамм, И. В. Шишко // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки. – 2016. – № 9. – С. 2270.

рупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры»¹. Антикоррупционное просвещение призвано ослабить или нейтрализовать влияние негативных эмоционально-волевых и морально-нравственных факторов, способствующих возникновению, развитию и распространению коррупции. При грамотном и эффективном осуществлении антикоррупционного просвещение способно оказать решающее воздействие на коренные причины и условия коррупции в современном российском обществе.

Как отмечает Е. Ю. Федоренко, в коррупционном поведении, как и в любом другом, проявляются индивидуально-психологические качества человека, такие как установки, ценностные ориентиры, темперамент и другие. Исследователи отмечают, что эти свойства детерминируются факторами, расположенными на различных поведенческих уровнях личности: уровень смыслов и ценностей, уровень когнитивно-нравственный, уровень эмоциональный, уровень регулятивный, уровень поведенческий². Именно антикоррупционное просвещение способно оказать влияние на ценностные установки антикоррупционной направленности, являясь способом их формирования.

Во исполнение пп. «г» п. 36 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы», и пп. 4 п. 20 поручения Правительства Российской Федерации от 06.09.2021 № ММ-П17-12165 распоряжением Минобрнауки России от 14.12.2021 № 475-р утверждена Программа по антикоррупционному просвещению населения на 2021–2024 годы³, одним из ожидаемых результатов ее реализации является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и повышение уровня правосознания у граждан.

Антикоррупционное просвещение на государственной гражданской службе реализуется посредством:

- осуществления методического и консультативного сопровождения исполнения положений законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции государственными гражданскими служащими;
- организации и проведения мероприятий профессионального развития, направленных на изучение и применение основ законодательства Рос-

¹ Бикеев, И. И. Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики / И. И. Бикеев, П. А. Кабанов. В 3 т. Т. 3. – Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2019. – С. 43.

² См.: Федоренко, Е. Ю. Психологический взгляд на коррупционное поведение / Е. Ю. Федоренко // Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сборник научных статей. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2019. – С. 52.

³ Распоряжение Минобрнауки России от 14.12.2021 № 475-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_407618.

сийской Федерации по противодействию коррупции, совершенствование компетенций по ключевым аспектам противодействия коррупции;

– организации участия государственных гражданских служащих, впервые поступивших на государственную гражданскую службу, в мероприятиях по профессиональному развитию в области противодействия коррупции;

– обеспечения участия государственных гражданских служащих в мероприятиях по профессиональному развитию в области противодействия коррупции, реализуемое посредством проведения различных мероприятий.

К числу успешных практик проведения антикоррупционных просветительских мероприятий на государственной гражданской службе относится антикоррупционный диктант. Анализ результатов позволяет сделать вывод о том, что общая компетентность государственных гражданских служащих Красноярского края сформирована и находится на достаточно высоком уровне. Также следует признать значимым, что без единой ошибки все задания выполнили 18 % государственных гражданских служащих, принявших участие в антикоррупционном диктанте¹.

На практике реализация антикоррупционного просвещения гармонично сочетается с иными формами принудительного воздействия, такими как антикоррупционное образование, которое служит одним из наиболее эффективных и перспективных направлений противодействия коррупции в органах государственной власти. Необходимость формирования предметных антикоррупционных компетенций у представителей государственной власти обусловлена наличием повышенных коррупционных рисков в данной сфере распространения коррупции².

Подпунктом «в» п. 36 Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 годы ставился вопрос о возможности открытия в образовательных организациях высшего образования программы магистратуры «Антикоррупционная деятельность»³. В 2022 г. Юридическим институтом ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет» такая магистерская программа была открыта⁴. Целью данной программы явля-

¹ См.: Антикоррупционный диктант. Опыт проведения среди работников образовательных организаций Красноярского края : научно-практическое пособие / под ред. И. А. Дамм. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2021. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/2089336>.

² См.: Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования: учебное пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др.; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/967584>.

³ Указ Президента от 16.08.2021 № 478 «О национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // Справочная правовая система «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/405095>.

⁴ Антикоррупционная деятельность // Официальный сайт Юридического института Сибирского федерального университета. – URL: <https://law.sfu-kras.ru/magistracy/obrazovatelnye-programmy/antikorrupcionnaya-deyatelnostl>.

ется подготовка высококвалифицированных юристов, обладающих специальными правовыми компетенциями по вопросам организации и реализации антикоррупционной деятельности в системе органов государственной власти и местного самоуправления Красноярского края, а также иных органов и организаций.

Антикоррупционное образование на государственной гражданской службе реализуется посредством повышения квалификации государственных гражданских служащих по дополнительным профессиональным программам антикоррупционной тематики.

Например, управление кадров и государственной службы Губернатора Красноярского края организует дополнительные образовательные программы повышения квалификации «Противодействие коррупции», «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов». Обучение по указанным программам проводит ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет». Данная программа включает в себя следующие темы: противодействие коррупции на государственной гражданской службе, коррупция как социально-правовое явление; общая характеристика антикоррупционной экспертизы; организация и проведение антикоррупционной экспертизы в России; методика антикоррупционной экспертизы; лингво-стилистическая экспертиза нормативных правовых актов¹.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что формирование нетерпимости к коррупционному поведению на государственной гражданской службе – это мера по профилактике коррупции, направленная на создание отрицательного восприятия государственным гражданскими служащими коррупции, создание правильной антикоррупционной модели поведения, а также получение государственным гражданскими служащими антикоррупционных знаний, умений, навыков. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению на государственной гражданской службе как основная мера по профилактике коррупции реализуется, в первую очередь, посредством антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования государственных гражданских служащих.

¹ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Официальный портал Красноярского края. – URL: <http://www.kadry24.krskstate.ru/competent/raspisanie/0/id/52949>.



Некоторые методы познания антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Ю. А. Петрова

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье представлена общая характеристика некоторых обще- и частнонаучных методов, которые могут быть использованы в процессе познания института антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Рассмотрены историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический и системный методы научного познания, а также выявлены проблемы, связанные с их применением в процессе изучения указанного вида предупредительной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы, методы познания

В соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из мер по профилактике коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. С позиции правовой теории мер безопасности антикоррупционная экспертиза относится к числу мер пресечения¹, то есть направлена на источник опасности, а именно правовые акты и их проекты, ограничивая возможность реализации содержащихся в них коррупциогенных факторов и тем самым препятствуя причинению вреда в результате совершения коррупционных правонарушений².

Познание феномена антикоррупционной экспертизы имеет сложную структуру, составным элементом которой является набор обще- и частнонаучных методов. Учитывая особенности данного правового института в системе противодействия коррупции, представляется важным дать общую характеристику методов, которые могут быть использованы в процессе познания антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.

© Петрова Ю. А., 2023

¹ См.: Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности : монография / под ред. Н. В. Щедрина. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2010. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/441840>.

² См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

Историко-правовой метод позволяет провести ретроспективный анализ развития нормативного регулирования антикоррупционной экспертизы, а также взглянуть на генезис научных подходов к пониманию данного института и его структурных элементов.

Впервые криминологическая экспертиза нормативно-правовых актов (которая в дальнейшем будет названа антикоррупционной) в России получила упоминание в Постановлении Съезда народных депутатов РФ от 14.12.1992 № 4081-1 «О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией». Далее в Концепции административной реформы в РФ на 2006–2010 гг. было обнародовано, что для оптимизации деятельности органов исполнительной власти, искоренения коррупции и повышения государственного контроля необходимо ввести антикоррупционные механизмы в сферах деятельности государственных органов, в том числе и внедрение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. 2008 г. ознаменовался принятием Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также утверждением Национального плана противодействия коррупции, который декларировал проработку и совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. Наконец, в 2009 г. появился специальный нормативный правовой акт, установивший правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы – Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹.

Следует заметить, что не только в России была введена данная экспертиза. Поскольку в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. содержится указание о стремлении проводить оценку правовых документов и административных мер для предупреждения и борьбы с коррупцией (п. 3 ст. 5), многие страны восприняли данную норму как руководство к действию по более глубокому проведению юридической экспертизы². В странах СНГ (Россия, Беларусь, Узбекистан, Казахстан, Молдова и др.) положение об оценке правовых документов было реализовано путем введения отдельного механизма проверки.

Сравнительно-правовой метод исследования позволяет проводить анализ зарубежного опыта в целях классификации подходов к правовому регулированию антикоррупционной экспертизы и внедрения наиболее ус-

¹ См.: Карнаушенко, Л. В. Антикоррупционная экспертиза в законодательстве Российской Федерации: развитие и правовое закрепление / Л. В. Карнаушенко, Г. П. Курдюк, А. В. Урумов // Пробелы в российском законодательстве. – 2019. – № 6. – С. 17–18.

² См.: Цирин, А. М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование / А. М. Цирин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 4. – С. 139.

пешных практик, способных повысить эффективность данного института. В отличие от России в других странах (Беларусь, Узбекистан, Молдова и др.) антикоррупционная экспертиза закреплена в общем законе, посвященном нормативным правовым актам¹.

Например, в ст. 29 Закона «О нормативно-правовых актах» Республики Узбекистан закреплено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов². Также в Республике Узбекистан разработано Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов их проектов³, в котором в том числе закреплено понятие антикоррупционной экспертизы, а именно то, что она представляет собой комплекс мероприятий, направленных на выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах, разработку рекомендаций и принятие мер, направленных на устранение выявленных коррупциогенных факторов. Субъектами, ответственными за проведение данной экспертизы, являются сотрудники органа юстиции.

В ст. 49 Закона «О нормативных правовых актах» Республики Беларусь закреплена криминологическая экспертиза, которая выявляет негативные риски криминогенного характера. По законодательству Республики Беларусь антикоррупционная экспертиза входит в криминологическую экспертизу, что является особенностью законодательства данной страны. При этом экспертиза проводится только в отношении проектов нормативных правовых актов. Субъектом, уполномоченным на проведение данной экспертизы, является государственное учреждение «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь»⁴.

В ст. 35 Закона «О нормативных актах» Республики Молдовы закреплены положения об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов. Субъектом ее проведения в отношении Конституции, законов и постановлений Парламента, указов Президента, постановлений и ордонансов Правительства является Национальное бюро по противодействию коррупции, которое также разрабатывает методологию

¹ См.: Безухов, А. В. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование / А. В. Безухов, В. Д. Опарин // Организация противодействия коррупции на региональном уровне: опыт, состояние, перспективы : сборник материалов. – Нижний Новгород: Нижегородский государственный лингвистический университет им. Н.А. Добролюбова, 2021. – С. 154.

² См.: Закон Республики Узбекистан от 20.04.2021 № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах». – URL: <https://lex.uz/docs/5378968>.

³ См.: Приказ министерства юстиции Республики Узбекистан от 24.02.2021 г. № 3287 «Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов». – URL: <https://lex.uz/docs/5306924#5406324>.

⁴ См.: Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-3 «О нормативных правовых актах». – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130>.

проведения антикоррупционной экспертизы. В отношении других проектов нормативных актов экспертиза проводится авторами этих проектов¹.

В России согласно ст. 3 и 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» экспертиза проводится прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, органами, организациями, их должностными лицами, а также могут проводить экспертизу институты гражданского общества и граждане РФ².

При этом необходимо отметить, в соответствии с представленными законами антикоррупционная экспертиза проводится лишь в отношении нормативных правовых актов и их проектов. Индивидуальные акты, такие как распоряжения, приказы, решения, протоколы, регламенты и др., не подлежат обязательной проверке. Однако на сегодняшний день широко распространены так называемые «смешанные акты», в которых могут содержаться нормы права и которые, в связи с этим, должны подвергаться антикоррупционной экспертизе³. Решить данную ситуацию могло бы принятие единого кодифицированного акта, закрепляющего номенклатуру всех правовых актов, имеющих нормативное содержание.

Статистический метод позволяет провести анализ количественных показателей антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, выявить основные тенденции развития данного направления деятельности, а также оценить работу субъектов, уполномоченных на проведение экспертизы. Вместе с тем использование указанного метода ограничено, поскольку статистическая информация о результатах антикоррупционной экспертизы носит фрагментарный характер. Например, в разделе «Результаты проведения антикоррупционной экспертизы» официального сайта Генеральной прокуратуры РФ⁴ приведены аналитические материалы за первое полугодие 2021 г., а также за 2018 и 2017 гг. Однако анализ представленных данных позволяет выделить наиболее распространенные коррупциогенные факторы, имеющие устойчиво высокие показатели частоты выявления. Так, среди них чаще всего встречаются: отсутствие или неполнота административных процедур; широта дискреционных полномочий; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; выборочное изменение объема прав; наличие завышенных требований к лицу,

¹ См.: Закон Республики Молдова от 22.12.2017 № 100 «О нормативных актах». – URL: <https://bizlex.ru/150-zakon-o-normativnyh-aktah.html>.

² См.: Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553.

³ Акунченко, Е. А. Ретроспектива и перспектива понимания объекта и предмета антикоррупционной экспертизы / Е. А. Акунченко // Lex Russica (Русский закон). – 2022. – Т. 75, № 10. – С. 47–48.

⁴ См.: Результаты проведения антикоррупционной экспертизы // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result>.

предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; нормативные коллизии.

Системный метод позволяет рассматривать антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проект как средство обнаружения и устранения функциональных связей между элементами коррупции и коррупционной преступности. Например, говоря об антикоррупционной экспертизе нельзя не упомянуть о ее влиянии на коррупционный лоббизм. В частности, системная оценка изменений правового регулирования в той или иной области может способствовать выявлению в нормативных правовых актах таких положений, которые создают условия наибольшего благоприятствования для крупных финансово-промышленных групп, принимавших участие в финансировании избирательных кампаний определенных политических партий и отдельных депутатов¹.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что антикоррупционная экспертиза представляет собой важный правовой институт, познание которого может осуществляться с использованием различных обще- и частнонаучных методов. Их гармоничное применение способно в полной мере раскрыть антикоррупционный потенциал данного вида предупредительной деятельности и существенно повысить его эффективность. Рассмотренные в настоящей статье методы не исчерпывают весь арсенал способов и средств познания антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Однако их дальнейшее изучение может способствовать систематизации научных знаний в обозначенной предметной области.

¹ См.: Акунченко, Е. А. Антикоррупционный потенциал запрета на финансирование избирательных кампаний в деятельности коммерческих организаций / Е. А. Акунченко, И. А. Дамм, В. В. Кострыкина, П. В. Тепляшин // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2021. – Т. 14, № 5. – С. 680–692.



Антикоррупционные меры безопасности, установленные в отношении сотрудников органов внутренних дел

В. С. Цирулькевич

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. Предметом исследования являются нормы законодательства о противодействии коррупции, государственной гражданской службе и службе в органах внутренних дел Российской Федерации, а также научные труды по вопросам противодействия коррупции. Цель исследования – рассмотрение основ существования и применения отдельного вида антикоррупционных мер безопасности. Автором изучены теоретические положения о мерах безопасности в целом и антикоррупционных мерах безопасности в частности, а также представлена общая характеристика указанных мер в отношении сотрудников органов внутренних дел.

Ключевые слова: коррупция, предупреждение коррупции, антикоррупционные меры безопасности, антикоррупционные стандарты поведения, органы внутренних дел

Коррупция как негативное социально-правовое явление представляет собой угрозу устойчивому развитию общества и государства. Несмотря на различные подходы к пониманию коррупции, научное сообщество солидарно по вопросу о том, что данный феномен получил свое распространение в большинстве сфер общественной жизни. Как отмечает И. А. Дамм, можно выделить коррупцию в сфере государственного и муниципального управления, а также в сфере коммерческой и некоммерческой деятельности: «Поскольку государственное управление осуществляется посредством государственных органов, то можно говорить о коррупции в органах законодательной, исполнительной и судебной властей, на уровне федерации и ее субъектов. В органах исполнительной власти можно выделить, например, коррупцию в правоохранительных органах (кроме судов), таких как органы внутренних дел, таможенные органы, налоговые органы и т. д.»¹.

Следует согласиться с авторами, считающими, что «... среди всех видов коррупции наибольшую опасность представляет коррупция в госу-

© Цирулькевич В. С., 2023

¹ Дамм, И. А. Понятие, признаки и виды коррупции / И. А. Дамм // Предупреждение коррупции в системе уголовной юстиции : сборник материалов. – Красноярск: Красноярский государственный университет, 2003. – С. 125.

дарственных и муниципальных властных структурах»¹. Как отмечается в специальной литературе, «... последствия коррупции в системе государственного управления проявляют себя в дисфункциях, возникающих в процессе реализации управленческих решений, направленных на достижение общесоциальных целей. Данные дисфункции проявляются на всех уровнях государственного устройства: социальном, экономическом и политическом»². При этом коррупция в органах внутренних дел (далее – ОВД) является особенно опасной, так как существенно препятствует данному государственно-правовому институту в полной мере реализовать свои функции в интересах обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Деятельность сотрудников ОВД являются важным индикатором взаимодействия граждан и государственного аппарата. Пристальное внимание к проблеме противодействия рассматриваемому виду коррупции «... обусловлено потребностями общества и государства в создании атмосферы доверия во взаимоотношениях между представителями государства, наделенными властными полномочиями, и гражданами – доверия, которое основывается на уверенности в честности людей, которые по долгу службы наделены правом принимать судьбоносные для граждан и организаций решения, в их законности и объективности, в неотвратимости наказания для правонарушителей»³. Факты коррупции в деятельности правоохранительных органов бросают тень на всю систему государственного управления, формируют недоверие населения к органам власти в целом. Поэтому важной задачей является предупреждение коррупции в ОВД на ранней стадии. Данное утверждение в полной мере соответствует одному из ключевых принципов антикоррупционной деятельности, а именно приоритетного применения мер по предупреждению коррупции (п. 6 ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Меры безопасности – особое средство предупредительного воздействия, позволяющее «формировать такую модель поведения, при которой даже в случае совершения противоправных действий причиненный вред либо полностью исключается, либо сводится к минимуму»⁴. Их оформление в самостоятельный правовой институт еще не завершилось. Тем не ме-

¹ Братановский, С. Н. Формирование системы мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 1. – С. 65.

² Ильяков, А. Д. Административно-правовое исследование понятия «коррупция» / А. Д. Ильяков // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 342.

³ Миронкина, О. Н. Профилактика девиаций в области антикоррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации / О. Н. Миронкина // Российский девиантологический журнал. – 2022. – № 2. – С. 454.

⁴ Акунченко, Е. А. Вариативность института избирательного залога в аспекте комплексного понимания мер предупредительного воздействия / Е. А. Акунченко // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8. – С. 150.

нее востребованность названных мер противодействия преступности не вызывает сомнений. Меры безопасности имеют межотраслевой характер и представлены практически во всех отраслях законодательства¹. Нормативное регулирование службы в ОВД не является исключением.

В трактовке Н. В. Щедрина, «меры безопасности – это меры некарательного ограничения поведения физических лиц или деятельности организаций (в том числе юридических лиц), применяемые специально для предотвращения вредоносного воздействия определенного источника повышенной опасности либо ограждения объекта повышенной охраны от вредного влияния любых источников опасности»². В отличие от мер наказания меры безопасности не преследуют цели причинения лишений и страданий лицам, в отношении которых они устанавливаются. Их применение осуществляется для того, чтобы создать «защитный пояс» вокруг объекта охраны или источника опасности и не допустить или минимизировать вред общественным отношениям в результате противоправного деяния.

Меры безопасности являются важной составляющей системы противодействия коррупции³. Однако на сегодняшний день данный термин не используется в российском законодательстве. В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» наиболее общим термином, обозначающим весь комплекс мер воздействия на данное негативное социально-правовое явление, выступает противодействие коррупции (ч. 2 ст. 1). При этом противодействие коррупции подразделяется на три основных направления деятельности: предупреждение (профилактика) коррупции; борьба с коррупцией; минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений. В свою очередь, предупреждение коррупции представляет собой деятельность по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции) (пп. «а» п. 2 ст. 1), а борьба с коррупцией – по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (пп. «б» п. 2 ст. 1). По мнению специалистов, «... анализ приведенных в Федеральном законе “О противодействии коррупции” положений позволяет сделать вывод, что разграничение предупреждения коррупции и борьбы с коррупцией осуще-

¹ См.: Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности : монография / под ред. Н. В. Щедрина. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2010. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/441840>.

² Щедрин, Н. В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности / Н. В. Щедрин // Государство и право. – 2008. – № 7. – С. 21.

³ См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

ствляется по предметному полю деятельности, а также по субъектам»¹. Исходя из приведенных легальных определений, меры безопасности в большей степени относятся к мерам предупреждения коррупции, однако не исключено их использование также для целей борьбы с коррупцией.

Антикоррупционные меры безопасности представляют собой «меры принудительного ограничения поведения субъектов коррупции, применяемые при наличии указанных в законе оснований и имеющие целью защиту общественных отношений от вредоносных коррупционных посягательств»². Их содержание преимущественно составляют запреты, обязанности и ограничения, установленные в целях противодействия коррупции и обычно именуемые «антикоррупционные стандарты» различных категорий физических, должностных и юридических лиц³.

Антикоррупционным мерам безопасности, установленным в отношении сотрудников ОВД, присущи все характерные черты антикоррупционных мер безопасности. В общем виде данные средства предупредительного воздействия можно определить как меры принудительного ограничения поведения сотрудников ОВД, применяемые при наличии указанных в нормативных правовых актах оснований и имеющие целью защиту их профессиональной служебной деятельности от коррупционных посягательств.

Применение антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, имеет по собой социальное, нормативное, материальное и организационное основания. Их содержание соответствует

¹ Дамм, И. А. Противодействие коррупции: вопросы понятийно-категориального аппарата / И. А. Дамм // Вопросы безопасности. – 2018. – № 3. – С. 27.

² Хлонова, Н. В. Меры безопасности в системе противодействия коррупции / Н. В. Хлонова, И. А. Зырянова // Право и политика. – 2010. – № 2. – С. 242.

³ См., напр.: Акунченко, Е. А. Меры безопасности как средство предупреждения коррупции при финансировании избирательных кампаний / Е. А. Акунченко // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4. – С. 14–19; Волкова, М. А. Антикоррупционные меры безопасности в системе предупреждения коррупционной преступности в сфере государственных (муниципальных) закупок / М. А. Волкова // Национальная безопасность / Nota Bene. – 2020. – № 4. – С. 66–80; Дамм, И. А. Антикоррупционные стандарты поведения лиц, осуществляющих управленческие функции в образовательной организации / И. А. Дамм // Право и политика. – 2017. – № 12. – С. 14–26; Костенников, М. В. Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. Ю. Ватель // Государство и право. – 2014. – № 10. – С. 25–32; Кострыкина, В. В. Запрет на незаконное финансирование политической деятельности как антикоррупционный стандарт поведения в бизнесе / В. В. Кострыкина // Сибирский антропологический журнал. – 2022. – Т. 6, № 2. – С. 198–205; Панарин, Д. А. Некоторые вопросы нормативно-правового регулирования спорных правоотношений в сфере антикоррупционной безопасности / Д. А. Панарин, А. П. Скиба // Вестник Кузбасского института. – 2017. – № 1. – С. 88–95; Сухарева, К. С. Об общих и специальных антикоррупционных стандартах поведения депутатов представительных органов муниципальных образований / К. С. Сухарева // Енисейские политико-правовые чтения : сборник научных статей. – Красноярск: Красноярская региональная общественная организация «Общественный комитет по защите прав человека», 2022. – С. 347–354; Тепляшин, П. В. Теоретические основы антикоррупционных мер личной безопасности осужденных, отбывающих лишение свободы / П. В. Тепляшин // Уголовно-исполнительное право. – 2022. – Т. 17, № 3. – С. 301–312; Трунцевский, Ю. В. Об эффективности корпоративных антикоррупционных процедур / Ю. В. Трунцевский, А. К. Есян // Вестник Югорского государственного университета. – 2020. – № 4. – С. 66–71 и др.

основаниям применения мер безопасности в целом¹, однако имеет свои видовые особенности. Осуществляется по тем же социальным, нормативно-правовым, фактическим и организационным основаниям, что и всех иных мер безопасности.

Социальное основание антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, обусловлено повышенными рисками коррупционных злоупотреблений сотрудниками ОВД при исполнении своих должностных полномочий. Независимо от занимаемой должности любой сотрудник ОВД, будучи представителем власти, законодательно наделен распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Совершая юридически значимые действия от имени государства, принимая правовые решения в отношении неопределенного круга лиц, сотрудник ОВД, руководствующийся корыстным мотивом или имеющий иную личную заинтересованность, может сознательно допустить нарушения установленного законом порядка и тем самым дискредитировать деятельность правоохранительного аппарата в глазах граждан.

Нормативные основания антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, содержатся в нормативных правовых актах, регламентирующих общие вопросы противодействия коррупции, а также деятельность федеральных государственных служащих. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника ОВД распространяются запреты, обязанности и ограничения, установленные Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-разыскной деятельности.

Материальными основаниями антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, являются юридические факты, с наличием которых закон связывает возникновение, изменение и прекращение правоотношений безопасности. Например, вступление в брак сотрудников ОВД, находящихся в отношениях непосредственной подчиненности или подконтрольности, выступает материальным основанием для применения таких антикоррупционных мер безопасности, как увольнение или перевод в иное структурное подразделение одного из та-

¹ См.: Щедрин, Н. В. Введение в правовую теорию мер безопасности : монография / Н. В. Щедрин. – Красноярск: Красноярский государственный университет, 1999. – С. 127–132.

ких сотрудников в связи с нарушением ограничения, предусмотренного п. 6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Организационным основанием антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, выступает акт применения права. На данном этапе происходит индивидуализация меры безопасности, а именно устанавливается нарушенный антикоррупционный стандарт поведения и при необходимости определяется санкция за его нарушение. Так, за установлением факта вступления в брак сотрудников ОВД, находящихся в отношениях непосредственной подчиненности или подконтрольности, логически следует применение санкции безопасности путем издания конкретного правоприменительного акта, например, приказа об изменении должностного (служебного) положения сотрудника (ч. 4 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Антикоррупционные меры безопасности, установленные в отношении сотрудников ОВД, имеют определенные законом сроки применения: согласно ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», бывший государственный или муниципальный служащий, замещавший определенные должности, вправе в течение двух лет после увольнения работать в организации, если функции государственного, муниципального управления данной организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, но только с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Перечень субъектов антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников органов внутренних дел, достаточно обширен. К ним относятся субъекты самозащиты, государственные и муниципальные органы, а также организации и их представители¹.

Субъектами самозащиты выступают сами сотрудники ОВД. Так, государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов (ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»). Соответственно, в любой спорной с точки зрения служащего ситуации он вправе обратиться к уполномоченному должностному лицу для получения помощи по вопросам юридической квалификации и определения исчерпывающих мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Основными субъектами реализации антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, выступают го-

¹ См.: Щедрин, Н. В. Введение в правовую теорию мер безопасности. – С. 127–132.

сударственные и муниципальные органы. Помимо правоохранительных органов, на которые возложены функции по борьбе с коррупцией, важную роль в обеспечении соблюдения антикоррупционных стандартов поведения выполняют Управление Президента РФ по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции, а также уполномоченные подразделения федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов РФ по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В свою очередь, координацию противодействия коррупции выполняют коллегиальные межведомственные советы и комиссии: Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции; комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ и др. Следует отметить, что одним из ключевых субъектов применения антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, выступают комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Классификация антикоррупционных мер безопасности, установленных в отношении сотрудников ОВД, может быть проведена по различным основаниям. По направленности воздействия следует различать антикоррупционные меры пресечения и антикоррупционные меры охраны. По уровню – антикоррупционные меры безопасности общего, особенного и единичного характера. По способу – физические, технические, организационные и информационные меры безопасности, направленные на предупреждение коррупции. Возможно выделить также и иные группы антикоррупционных мер безопасности, свойственные данному правовому институту в целом¹.

В качестве иллюстрации рассмотрим антикоррупционную меру безопасности технического характера, установленную в отношении сотрудников ОВД. Как закрепляется в ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», полиция в своей деятельности использует достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру. В свою очередь, согласно ч. 3 указанной статьи, полиция использует технические средства, включая средства аудио-, фото- и видеозаписи, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, в том числе в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности. С одной стороны, указанная мера препятствует коррупционному по-

¹ См.: Щедрин, Н. В. Меры безопасности для охраны власти и для защиты от нее / Н. В. Щедрин, О. М. Кылина. – Красноярск: Региональный учебно-методический центр по юридическому образованию, 2006. – С. 41–48.

ведению сотрудников полиции, обязанных в определенных случаях сопровождать свою служебную деятельность аудиозаписью или видеосъемкой, а с другой – помогает добросовестному сотруднику ОВД защититься от коррупционных провокаций со стороны граждан.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что антикоррупционные меры безопасности, установленные в отношении сотрудников ОВД, играют важную роль в системе противодействия коррупции. На сегодняшний день они остаются недостаточно изученным явлением, однако заслуживают пристального внимания со стороны научного и практического сообщества. Сбалансированное применение антикоррупционных мер безопасности способно защитить деятельность сотрудников ОВД от значительного числа внешних и внутренних коррупционных угроз, а также своевременно реагировать на различные проявления коррупции в целях предотвращения или минимизации вреда таким важным отношениям, как обеспечение общественной безопасности.



Искусственный интеллект как инструмент предупреждения коррупции в организациях

Э. В. Шамехина

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В данной статье рассматривается потенциал искусственного интеллекта в сфере предупреждения коррупции в коммерческих организациях. Анализируется перспектива использования технологических решений для выявления потенциальных коррупционных рисков в деятельности организации, регулирования конфликта интересов и автоматизации рутинных процессов. Автором оцениваются коррупциогенные риски, сопряженные с использованием искусственным интеллектом персональных данных, и возможность преступного использования информационно-коммуникационных технологий из корыстной и иной личной заинтересованности.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, искусственный интеллект, цифровые технологии, риски цифровых технологий

В эпоху глобальной цифровизации и автоматизации всех процессов разработка и применение новых технологий имеют непосредственное значение для обеспечения устойчивого развития государства и решения актуальных общественных проблем посредством инноваций. Скорость технологических изменений стремительно нарастает, и, как отметил в Послании Федеральному собранию в 2018 г. Президент РФ В. В. Путин, «в мире сегодня накапливается громадный технологический потенциал, который позволяет совершить настоящий рывок в повышении качества жизни людей, в модернизации экономики, инфраструктуры и государственного управления»¹.

Традиционно возможности информационных и телекоммуникационных технологий в контексте противодействия коррупционной преступности связывают с обеспечением открытости и доступности информации о государственном управлении. Как отмечают в научной литературе, «информатизация властных отношений расширяет социальную среду граждан и все больше открывает публичный сектор для внешнего наблюдения»².

© Шамехина Э. В., 2023

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>.

² Дамм, И. А. Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата / И. А. Дамм, Е. А. Акунченко, Н. В. Щедрин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 2. – С. 227.

Внедрение технологических решений в процесс осуществления государственного управления уже становится общепризнанным стандартом развитого демократического общества. Вместе с тем антикоррупционный потенциал информатизации и цифровизации общества не ограничивается сферой публичных правоотношений.

В настоящее время происходит ускоренное внедрение технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта, в различные отрасли экономики и сферы общественных отношений¹. Принимая во внимание возрастающую роль цифровых технологий и различных электронных инструментов в жизни общества, представляется весьма перспективным использование возможностей искусственного интеллекта для противодействия таким негативным социальным проявлениям, как взяточничество и злоупотребление служебным положением в коммерческом секторе.

В Указе Президента РФ «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» под искусственным интеллектом понимается комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые с результатами интеллектуальной деятельности человека². Использование технологий искусственного интеллекта в сфере корпоративного комплаенс-контроля сегодня представляется современным и эффективным инструментом предупреждения коррупции в организациях. Стоит отметить, что данные технологические решения могут активно использоваться при оценке и профилактике как внутренних коррупционных рисков компании, так и внешних.

В первую очередь необходимо упомянуть возможность выявления потенциальных коррупционных рисков в деятельности организации при помощи технологий искусственного интеллекта. Посредством интеллектуального анализа норм международного и отечественного антикоррупционных законодательств, а также имеющейся правоприменительной и судебной практики, автоматизированная система «подсветит» риски, характерные для данной компании с учетом специфики ее деятельности. Данная возможность искусственного интеллекта особенно актуальна для организаций, работающих на международных рынках и осуществляющих транснациональную коммерческую деятельность, поскольку такие организации подпадают под регулирование иностранных законодательств о противодействии коррупции, обладающих экстерриториальным действием. Ввиду сложности антикоррупционных законов США и Велико-

¹ О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>.

² Там же.

британии, а также степени ответственности за нарушение их положений, компании крайне заинтересованы в предварительном выявлении коррупционных рисков своей деятельности и их минимизации. Именно такой положительный эффект несет в себе внедрение технологий искусственного интеллекта в корпоративный комплаенс-контроль.

Также автоматизированные системы, направленные на отслеживание изменений законодательства и анализ позиций судебной практики по деяниям коррупционной направленности, способны «производить постоянную актуализацию веса различных риск-факторов»¹. На основании ранжирования уровня ответственности за нарушение антикоррупционных норм в дальнейшем будет разрабатываться матрица рисков, присущих конкретной организации, а затем – дорожная карта мероприятий, направленных на снижение вероятности наступления неблагоприятных для компании последствий. Данные элементы антикоррупционного комплаенса также могут быть реализованы посредством использования возможностей искусственного интеллекта, который выстроит максимально эффективную систему противодействия коррупции с учетом анализа лучших корпоративных практик.

Помимо этого, коррупционные риски могут быть выявлены при проверке искусственным интеллектом соглашений с контрагентами, трудовых договоров с сотрудниками и иных локальных актов организации. Благодаря своей способности «улавливать необычные закономерности и «красные флаги»², искусственный интеллект оценит коррупциогенность отдельных положений правовых документов и определит, несут ли они в себе риски нарушения антикоррупционного законодательства.

Способность искусственного интеллекта фиксировать определенные закономерности и связи также эффективно может быть использована при проверке благонадежности потенциальных контрагентов. Анализируя находящиеся в открытом доступе данные о компании и сферах ее деятельности, технологии искусственного интеллекта могут определить уровень потенциального риска сотрудничества с данным партнером. В частности, посредством технологических решений на ранней стадии может быть выявлен возможный конфликт интересов между работниками организаций.

Выявление личной заинтересованности в совершении определенных сделок при помощи искусственного интеллекта актуально также при про-

¹ Искусственный интеллект в профилактике правовых рисков и противодействии коррупции : докл. К XXIII Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2022 г. / Е. А. Артеменко, А. М. Волкова, Р. О. Долотов и др.; под науч. ред. Д. В. Крыловой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2022. – 48 с.

² New Technologies for Sustainable Development: Perspectives on Integrity, Trust and Anti-Corruption // United Nations Development Program : Official Website. 2022. – URL: <https://www.undp.org/publications/new-technologies-sustainable-development-perspectives-integrity-trust-and-anti-corruption>.

ведении внутренних расследований в компании. Анализ корпоративной почты и социальных сетей, установление факта знакомства, общения или родственных связей с сотрудниками фирмы-контрагента – благодаря технологиям искусственного интеллекта организация может оперативно реагировать на случаи использования должностного положения вопреки корпоративным интересам и не допустить дальнейшего развития коррупционной ситуации. Стоит отметить, что после проведения расследования искусственный интеллект также может быть использован для «вынесения субъективно-нейтрального решения при оценке нарушения сотрудником этических или иных корпоративных норм организации на базе заранее введенных норм и алгоритмов, а также практики разрешения аналогичных ситуаций»¹.

Помимо этого, потенциал искусственного интеллекта может быть применен для автоматизации рутинных (повторяющихся) производственных операций². В частности, технологические решения могут быть использованы при подготовке проектов договоров и иных соглашений, процессуальных документов и внутренних локальных актов. Автоматизация юридической функции позволит не только «сократить количество ошибок или злонамеренных искажений недобросовестным персоналом, повышая качество и предсказуемость правовых документов»³, но и исключить из текстов договоров скрытые коррупциогенные положения, которые напрямую не противоречат нормам законодательства, но способствуют возникновению ситуаций недобросовестного и неэтичного поведения.

Сказанное свидетельствует о том, что искусственный интеллект является действенным инструментом противодействия коррупции, и внедрение его в систему корпоративного комплаенса способно привести к существенному снижению рисков возникновения коррупционных проявлений в организации. Вместе с тем использование технологических решений традиционно сопряжено с определенными сложностями и проблемами.

В первую очередь необходимо обозначить риски, связанные с использованием искусственным интеллектом персональных данных. Проблема соблюдения баланса между требованиями по защите персональных данных и необходимостью их использования для обучения систем искусственного интеллекта является одним из основных концептуальных проблемных направлений правового регулирования¹. Как было отмечено

¹ См.: Искусственный интеллект в профилактике правовых рисков и противодействии коррупции.

² О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490.

³ См.: Искусственный интеллект в профилактике правовых рисков и противодействии коррупции.

¹ Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года : Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2020 № 2129-п // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>.

в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, в современном цифровом мире «возрастают масштабы компьютерной преступности, <...> увеличивается число преступлений, связанных с нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе в части, касающейся неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, при обработке персональных данных с использованием информационных технологий»¹. И системы искусственного интеллекта, располагающие доступом к различным источникам личной информации и осуществляющие их обработку, в случае нарушения систем безопасности могут стать «информационной бомбой» и предоставить злоумышленникам сведения о частной жизни огромного количества пользователей.

Кроме того, возникает вопрос этичности использования искусственным интеллектом персональных данных в коммерческих целях². Технологические решения, безусловно, предоставляют новые возможности в сфере корпоративного управления и предупреждения коррупционных проявлений в организации, но постоянное наблюдение за частной жизнью сотрудников, а также обработка и использование персональных данных в коммерческих целях могут нарушить баланс соблюдения публичных и частных интересов, поставить работников компании в уязвимое положение.

Таким образом, необходимо отметить – использование технологий искусственного интеллекта в сфере корпоративного комплаенс-контроля сегодня представляется современным и эффективным инструментом предупреждения коррупции в организациях. Потенциал технологических решений может быть реализован в ходе выявления и оценки коррупционных рисков в хозяйственной деятельности компании, в построении эффективной системы предупреждения коррупции, в обнаружении возможного конфликта интересов, в ходе внутреннего корпоративного расследования и в других направлениях деятельности организации. Вместе с тем проблемным аспектом в регулировании процесса использования технологий искусственного интеллекта является необходимость достижения баланса между требованиями по защите персональных данных и необходимостью их использования для машинного обучения, а также нерешенным остается вопрос этичности использования информации о частной жизни сотрудников в корпоративных целях.

¹ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>.

² См.: Искусственный интеллект в профилактике правовых рисков и противодействии коррупции.



Транспарентность как основной способ противодействия коррупции

Е. А. Шолохова

Магистрант программы «Антикоррупционная деятельность»
Юридического института
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье актуализируется необходимость развития и изучения процессов транспарентности государственной власти в качестве основного способа противодействия коррупции, являющейся одной из ключевых проблем государственного управления в Российской Федерации. Автором рассматриваются понятие транспарентности и проблемы, существующие в данной сфере. Отдельное внимание уделяется анализу законодательства Российской Федерации, посвященному вопросам, связанным с информационной открытостью.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, транспарентность, информационная открытость, информация, прозрачность

Непрерывное совершенствование антикоррупционного законодательства в условиях детерминации коррупционной преступности актуализирует потребность в поиске новых научно обоснованных механизмов предупреждения коррупции¹. Транспарентность, то есть информационная открытость деятельности органов государственной власти, является первостепенным средством, необходимым для борьбы с коррупцией.

О. С. Соколова дает понятие транспарентности публичного управления, говоря о том, что – это совокупность информационной открытости и участия населения в публичном управлении, поскольку «информационная открытость органов власти является не самоцелью, а ключевым средством обеспечения участия в публичном управлении и граждан, и социальных групп, по-разному консолидирующих свои интересы, и имеющих опыт участия в публичном управлении институтов гражданского общества»².

В любом государстве с демократическим режимом граждане должны иметь право и возможность получать информацию о деятельности всех трех ветвей органов власти. Доступ общественности к такой информации

© Шолохова Е. А., 2023

¹ См.: Антикоррупционные меры безопасности : монография / Е. А. Акунченко, С. П. Басалаева, М. А. Волкова и др.; под ред. Н. В. Щедрина, И. А. Дамм. – М.: Проспект, 2021. – URL: <http://ebs.prospekt.org/book/44213>.

² Цит. по: Дамм, И. А. Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата / И. А. Дамм, Е. А. Акунченко, Н. В. Щедрин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 2. – С. 234.

не просто позволяет отслеживать эффективность принимаемых решений, но и дает возможность вовлекать людей в политическую жизнь общества и предотвращать любые злоупотребления со стороны власти. Важными составляющими транспарентности являются свобода независимых средств массовой информации, объективная гласность и активная гражданская позиция населения.

В российском законодательстве существует ряд норм, обеспечивающих информационную открытость. Так, Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹ в ст. 7, устанавливая основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, указывает на необходимость обеспечения доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации»² в качестве принципов правового регулирования этой сферы закрепляется открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации.

В Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017–2030 гг.³ среди основных ее принципов также закрепляется обеспечение прав граждан на доступ к информации. Среди целей стратегии устанавливается развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Актуальность исследования данной темы заключается в том, что, несмотря на наличие в законодательстве большого количества нормативных актов, касающихся информационной открытости, они не формируют между собой единой и понятной для граждан системы. Понятие транспарентности не содержится в законодательстве РФ, а в науке не сформулировано единого подхода к ее пониманию, что также препятствует развитию данного способа противодействия коррупции.

На сегодняшний день имеются проблемы, связанные с тем, что существующих норм недостаточно для предоставления реального доступа граждан к информации, обеспечивающей необходимый уровень транспа-

¹ См.: О противодействии коррупции : Федер. закон Рос. Федерации от 25.01.2008 № 273-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19.12.2008 : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22.12.2008 // Рос. газ. – 2008. – 30 янв.

² См.: Об информации, информационных технологиях и защите информации : Федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 08.07.2006 : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14.07.2006 // Рос. газ. – 2006. – 3 авг.

³ См.: О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 // СЗ РФ. – 2015. – № 20. – Ст. 2901.

рентности. Активное развитие информационной среды в современном обществе позволяет предоставить гражданам инструменты для противодействия коррупции. Например, население может видеть, какие доходы получают чиновники, насколько честно они их отражают и как эти доходы соотносятся с их расходами. Такие проверки гражданское общество могло бы осуществлять самостоятельно, не дожидаясь громких журналистских расследований. Но на данный момент эта процедура является достаточно сложной, люди без юридического образования не могут легко находить информацию подобного рода. Фактически создается неэффективная бюрократизированная процедура.

Важно отметить, что в процессе получения доступа к информации, необходимой для предотвращения коррупции, существенным вопросом будет являться соотношение общественного интереса с частным интересом чиновника. Обратимся к решению ЕСПЧ по делу «Выпич против Польши»¹, представляющему интерес для науки в этой области как пример международного опыта. В вопросе о вмешательстве в частную жизнь чиновника ЕСПЧ указал на то, что такое вмешательство было необходимо в демократическом обществе в том смысле, что баллотирование на публичные должности является добровольным, а финансовое положение лиц, занимающих такие должности, вызывает законный общественный интерес и озабоченность. Поэтому в части публичного предоставления сведений о доходе чиновника однозначно должен превалировать общественный интерес. Тем не менее важным вопросом в этой связи является соотношение информации, подлежащей разглашению, с государственной, налоговой и иного вида тайной и персональными данными.

Следует отметить, что в государстве остаются теневые процессы, касающиеся как экономики, так и политической среды. Больше всего коррупционных процессов в РФ проявляется при принятии властных решений, проведении тендеров и любых других мероприятий, связанных с государственным финансированием². С учетом того, что коррупция сама по себе является одним из наиболее латентных явлений, теневая составляющая в этой системе создает для нее плодородную почву. В связи с этим так важно выводить из «тени» при помощи инструментов транспарентности максимальное количество властных процедур, чтобы гражданское общество получило возможность контролировать чиновников при принятии ими любых властных решений.

¹ См.: Выпич против Польши: Постановление ЕСПЧ от 25.10.2005 // КонсультантПлюс : справочная правовая система. – URL: <http://www.consultant.ru>.

² См.: Смирнов, Ф. Ф. Влияние транспарентности государственного управления на распространение коррупции / Ф. Ф. Смирнов // Вестник государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 24–30.

Научное издание

**РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА
В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

Сборник научных статей
по итогам VI Сибирского антикоррупционного форума

Красноярск, 15–16 декабря 2022 г.

Корректор *З. В. Малькова*
Компьютерная вёрстка *Е. А. Сафиной*

Подписано в печать 01.12.2023. Печать плоская. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Усл. печ. л. 13,5. Тираж 100 экз. Заказ № 20404

Библиотечно-издательский комплекс
Сибирского федерального университета
660041, Красноярск, пр. Свободный, 82а
Тел. (391) 206-26-16; <http://bik.sfu-kras.ru>,
E-mail: publishing_house@sfu-kras.ru

Для заметок