

I. Законодательство о противодействии коррупции: новеллы правоприменения

Цирин Артем Михайлович – секретарь бюро Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, член Информационно-аналитического правового центра ПА ОДКБ, кандидат юридических наук

Коррупция – серьезный вызов для любого государства и общества

В современную эпоху основной чертой коррупции стала ее **универсальность**.

Коррупционные практики распространены вне зависимости от уровня социально-экономического развития государства.

Коррупция проникает в различные сферы государственной и общественной жизни.

В обществе сформировались устойчивые представления о масштабности и распространенности коррупции, а также серьезный **скепсис в отношении** возможности и эффективности противодействия этому явлению.



Периоды правового регулирования противодействия коррупции в Российском государстве

Глобально можно выделить четыре основных периода антикоррупционного правового регулирования:

- I. Царский;
- II. Дореволюционный (имперский);
- III. Советский;
- IV. Российский*.

Каждый период имеет свой особый контекст, правовые и институциональные особенности, включая специфику применяемых антикоррупционных мер и инструментов.

*Подробнее см: Цирин А.М., Севальнев В.В. Основные этапы развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2024. № 7. С. 137 - 147.

Карательный характер наказаний за корыстование В Российском Царстве

В Российском царстве проявления коррупции ЖЕСТОКО карались.



Четвертование



Растерзание толпой



Колесование

В сознании народа взяточничество не воспринималось как нечто преступное, **осуждалось лишь самое беспардонное вымогательство и чрезмерность в вопросе подношений.**

Коррупция в царской России

Леон Плещеев, управлявший Земским приказом, создал систему вымогательства, основанную на работе специальных доносчиков. По этим доносам состоятельных людей сажали в тюрьму и держали там до тех пор, пока их друзья и родственники не выкупят их.

Стрельцам и приставам, служившим под началом главы Пушкарского приказа Петра Траханиотова (шурина Леона Плещеева), жалование не выплачивалось месяцами. При этом, они расписывались за сумму задолженности, получая лишь половину от нее.

Многочисленные жалобы царю на Плещеева и Траханиотова дальше Милославского и Морозова не доходили. Толпы челобитчиков разгонялись плетьми, а зачинщики «хождения до царя» арестовывались.

«Растерзание толпой»

- 26 мая 1648 г. бушующая толпа подошла к Кремлю с требованием выдать Морозова, Плещеева и Траханиотова. Боярские дома крушились, имущество разграблялось. Восставшие забили насмерть палками дьяка Н. Чистого, с именем которого связывался соляной налог.
- Над выданным народу Л. Плещеевым был учинен самосуд. Петр Траханиотов попытался спастись бегством, но 5 июня был разыскан в Сергиевом Посаде, возвращен в Москву и обезглавлен.
- По словам анонимного шведского автора, очевидца событий, Алексей Михайлович обратился к народу с речью: «Очень я жалел о бесчинствах Плещеева и Траханиотова, сделанных моим именем, но против моей воли; на их места теперь определены люди честные и приятные народу, которые будут чинить расправу без посолов и всем одинаково».

Борьба с коррупцией в Российской Империи

В Указе Петра I от 25 октября 1723 г. должностные преступления были квалифицированы как государственные, а виновных в них следовало « казнить смертью натуральной или политической»*.

* Согласно словарю Брокгауза и Евфона смерть политическая – наказание, состоящее в полном лишении прав; из него образовалось с течением времени лишение всех прав состояния.

Причины и условия коррупции в государственном управлении в ретроспективе

В мае 1826 г. император Николай I учредил Особый комитет «для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления».

Особый комитет представил в Сенат выводы о причинах лихоимства, к которым были отнесены:

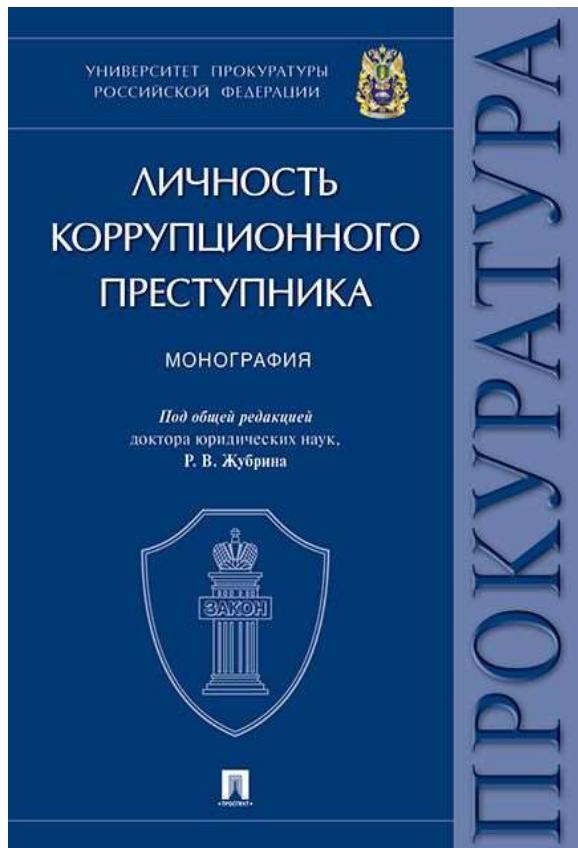
отсутствие правовых начал, определяющих исполнение должностных обязанностей государственными служащими;

тяжелое материальное положение государственных служащих;

несоразмерность степеней наказания за данные виды преступлений (тем, кто лихоимствует по корысти, и тем, кто лихоимствует по нужде, назначаются одинаковые наказания).

Сенат заключил, что «*для искоренения лихоимства как последствий причин, комитетом изложенных, не представляется никакой другой возможности, кроме истребления самих причин...*».

Современные причины и условия коррупции: ответы, отбывающих наказание в колониях за совершение коррупционных преступлений



«Какие, на Ваш взгляд, основные причины и условия способствуют коррупционному поведению и распространению коррупции?»	% отв.
1. Низкий уровень доходов должностных лиц	46%
2. Низкие морально-этические качества должностных лиц	23%
3. Недостатки действующего законодательства	21%
4. Терпимое отношение в обществе и органах государственной власти к проявлениям коррупции	15%
5. Терпимое отношение руководителей к проявлениям коррупции среди подчиненных	13%
6. Недостаточный уровень правосознания должностных лиц	13%
7. Недостатки реализации мер противодействия коррупции	13%
8. Недостаточная эффективность правоохранительной деятельности	9%
9. Недостаточная эффективность прокурорского надзора	9%
10. Другие причины	10%

Акцент на применении не только уголовно-правовых, но и административно-правовых средств

Александр II ввел ведомственные книги гражданских чинов стал основоположником теории внедрения системы контроля имущественного положения государственных служащих. В указанные книги подлежали внесению сведения о жаловании, наградах, объявленных взысканиях, финансовых обязательствах (например, по аренде квартир) и иные сведения, характеризующие материальное положение лиц, замещающих соответствующие должности, а также их супруг.

При Александре III появились новые запреты и ограничения для чиновников: запрет на участие в правлениях частных акционерных обществ; запрет на получение комиссии (лично чиновником) при размещении государственного займа и другие.

Ответственность коррупционных преступников в Советский период

В советский период происходило последовательное ужесточение ответственности коррупционных преступников, включая поражение в правах.

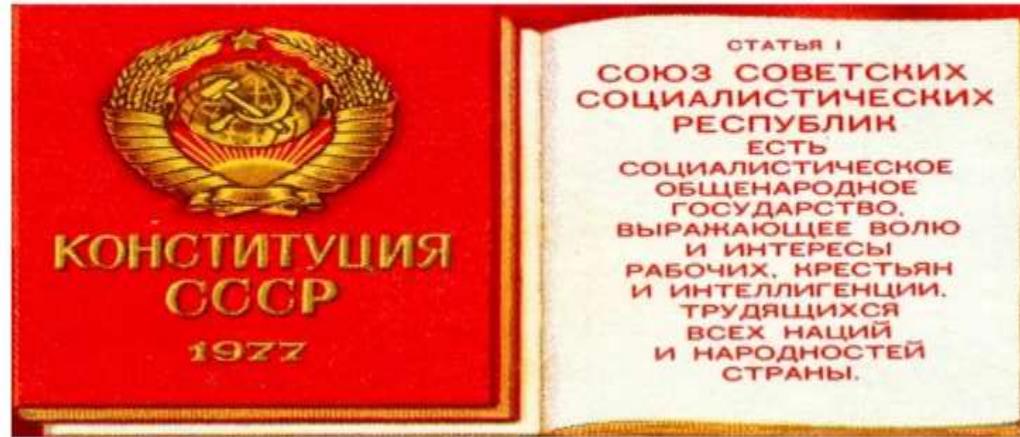
Например:

В Уголовном кодексе РСФСР 1922 г. взяточничество приравнивалось к таким тяжким преступлениям, как контрреволюционные выступления, разбой и бандитизм, и каралось высшей мерой наказания – РАССТРЕЛОМ*.

*Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

Особенность правового регулирования противодействия коррупции в Советский период

КОНСТИТУЦИЯ – ОСНОВНОЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА
1977 г.



Ст. 92 Советы народных депутатов образуют **ОРГАНЫ НАРОДНОГО КОНТРОЛЯ**, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях.

Органы народного контроля контролируют выполнение государственных планов и заданий; ведут борьбу с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; способствуют совершенствованию работы государственного аппарата.

Законодательство о противодействии коррупции

Россия насчитывает многовековую историю борьбы с казнокрадством, мздоимством, непотизмом и другими коррупционными проявлениями. Это обуславливает комплексную научную задачу по историко-хронологической периодизации рассматриваемого процесса в контексте разнообразных политических и правовых особенностей.

Периодизация (с 25 декабря 1991 года) :

- 1 этап: 1992-2002 годы;
- 2 этап: 2002-2006 годы;
- 3 этап: 2006-2012 годы;
- 4 этап: 2012-2018 годы;
- 5 этап: 2018-2020 годы;
- 6 этап: 2020-2022 годы;
- **7 этап: 2022 г. – н.вр.**

Этап 1 (1992-2002 годы)

Принятие большого числа подзаконных нормативных правовых актов, посвященных отдельным аспектам антикоррупционной деятельности (в частности, были приняты:

Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1992 г. № 1189 «О мерах по защите граждан, охране правопорядка и усилению борьбы с преступностью»;

Указ Президента Российской Федерации от 21.06.1993 № 935 «О дополнительных мерах по обеспечению эффективной работы Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией»;

Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд») и др.

Специфика: медленное развитие законодательного регулирования противодействия коррупции.

Ярким подтверждением этого являются неоднократные отклонения Б.Н. Ельциным различных редакций проекта закона «О борьбе с коррупцией»

Поручение правоохранительным органам

Указом Президента РФ № 1016 утверждалась Федеральная программа Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994 - 1995 годы, особенностью которой стал дисбаланс числа мер, направленных на борьбу с преступностью и антикоррупционных мер. В частности, о коррупции в Программе упоминалось лишь один раз в пункте 12 Программы, поручавшем правоохранительным органам «...регулярно осуществлять согласованные крупномасштабные целевые операции по выявлению и пресечению коррупции».

Таким образом, задача по противодействию коррупции имела **ПОДЧИНЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ** и рассматривалась в Программе исключительно в контексте пресечения коррумпированных связей организованной преступности.

Этап 2 (2002-2006 годы)

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

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг.»;

Благодаря административной реформе были внедрены общесистемные антикоррупционные меры, позволившие:

- упорядочить административные процедуры (действия), посредством принятия административных регламентов;
- устранить избыточные административные барьеры для предпринимательской деятельности;
- заложить основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также таких проектов.

Наряду с этим, были внедрены организационные меры, позволяющие:

- осуществить переход на он-лайн взаимодействие государственных служащих с заявителями;
- повысить качество и доступность государственных услуг, в том числе посредством внедрения системы многофункциональных центров (МФЦ);
- внедрить систему электронного обмена информацией.

Этап 3 (2006-2012 годы)

Ратификация и имплементация международных антикоррупционных конвенций:

Конвенции ООН против коррупции 2003 г.;

Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. (в настоящее время **депонсирована**);

Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г..

Ключевой вехой для рассматриваемого этапа стало принятие базового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), который стал для отечественного антикоррупционного законодательства системообразующим центром, своеобразной правовой основой, которая консолидировала большое число взаимосвязанных законов и подзаконных актов.

Законодательство о противодействии коррупции

Принятие в 2008 г. базового Федерального закона «О противодействии коррупции» стало своего рода заделом для формирования вокруг него целого комплекса специальных законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, посвященных отдельным направлениям государственной антикоррупционной политики. Логическим продолжением развития законодательства о противодействии коррупции авторы статьи считают закрепление антикоррупционных стандартов на конституционном уровне, породившее волну актуализации антикоррупционного регулирования, вплоть до подчинения целям противодействия коррупции финансово-правового и информационно-правового инструментария.

Этап 4 (2012-2018 годы)

В текст изначально небольшого по объему Федерального закона № 273-ФЗ было внесено порядка 30 изменений, распространявших антикоррупционные стандарты на новые категории лиц. Параллельно были введены новые запреты и обязанности:

- запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;
- обязанность представлять сведения о расходах;
- обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции.

В УК РФ была осуществлена дифференциация составов коррупционных правонарушений на основании размера подкупа. В частности, УК РФ был дополнен новой статьей 291.2 «Мелкое взяточничество» (получение взятки, дача взятки лично или через посредника в размере, который не превышает 10 000 рублей).

Наряду с указанными изменениями осуществлялось совершенствование мер юридической ответственности в отношении коррупционных правонарушений. В частности, в Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» был введен такой институт как увольнение в связи с утратой доверия.

Этап 5 (2018-2020 годы)

Начинается в 2018 году и определяется задачей систематизации законодательства, которая была поставлена в Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378.

Анализ динамики становления законодательных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации позволяет отметить ключевую роль региональных законов о противодействии коррупции, которым наряду с базовым законом о противодействии коррупции также присуща тенденция к консолидации.

Однако, в некоторых субъектах Федерации законодательство о противодействии коррупции носит недостаточно сбалансированный характер и затрудняет комплексное воздействие на регулируемые общественные отношения. Это требует дальнейшего укрепления базовых региональных законов в направлении повышения их комплексности.

Этап 5 (2018-2020 годы)

Федеральный закон «О противодействии коррупции» превратился в консолидированный акт, содержащий соответствующие кросс-отраслевые нормы, на которых основываются соответствующие антикоррупционные правовые субинституты, среди которых можно выделить:

- ✓ запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции;
- ✓ представление сведений об имуществе, доходах, расходах и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц; контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам;
- ✓ антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- ✓ последующее трудоустройство государственных и муниципальных служащих;
- ✓ увольнение в связи с утратой доверия;
- ✓ обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции; финансово-правовые институты (средства) противодействия коррупции; правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции.

Этап 6 (2020-2022 годы)

Связан с конституционным закреплением антикоррупционных запретов и ограничений. В рамках данного этапа нормы, которые направлены на противодействие коррупции, закреплялись не только в международных антикоррупционных конвенциях, в базовых и специальных актах национального законодательства, но и на более высоком уровне – на уровне основного закона страны.

Посредством внесения изменений в Конституцию Российской Федерации были введены новые антикоррупционные ограничения и запреты (Запрет на наличие гражданства иностранного государства или статуса, предоставляющего право на постоянное проживание на территории иностранного государства; запрет открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами России).

Указанные антикоррупционные положения включались в действующее законодательство посредством принятия:

- а) федеральных конституционных законов;
- б) федеральных законов.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организаций и функционирования публичной власти».

Этап 6 (2020-2022 годы)

- Указанные антикоррупционные положения включались в действующее законодательство посредством принятия:
 - а) федеральных конституционных законов: от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»; от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»;
 - б) федеральных законов: от 9 ноября 2020 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности»; от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации; от 8 декабря 2020 г. № 426-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (изменения внесены в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»); от 22.12.2020 № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» и др.

Этап 7 (2022 по н.в.)

Седьмой этап связан с расширением использования финансово-правовых и информационных институтов для целей противодействия коррупции в их тесном кросс-функциональном взаимодействии.

Это, с одной стороны, позволяет осуществлять контроль незаконных финансовых операций, связанных не только с публичными должностными лицами, но и с их аффилированными и связанными лицами, чему в значительной степени способствует установление обязанности декларирования цифровых финансовых активов и цифровой валюты.

Кроме того, происходит расширение использования информационных технологий для контроля соблюдения антикоррупционных стандартов, например ГИС «Посейдон», позволяющей проводить антикоррупционные проверки в автоматизированном режиме. Расширение правовых оснований использования цифрового профилирования и цифрового следа для целей противодействия коррупции позволит в будущем перейти к системе оценки (скоринга) отдельных категорий лиц, учитывающей соблюдение указанными субъектами соответствующих ограничений, запретов и обязанностей, которые установлены в целях противодействия коррупции, этическим норм, а также требований к служебному поведению.

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

Антикоррупционные новеллы законодательства о закупках

Федеральный закон от 11.06.2022 № 160-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Решаемая задача:

Синхронизация правового регулирования в антикоррупционной сфере и в сфере государственных закупок

Федеральный закон от 11.06.2022 № 160-ФЗ: основные новеллы (I)

- ✓ Уточнение условий, при которых может возникнуть конфликт интересов между участником закупки и заказчиком при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- ✓ Расширение перечня лиц, которые принимают меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, путем включения в их число работников контрактной службы;
- ✓ Уточнение перечня лиц, которые не могут входить в состав комиссии по осуществлению закупок при осуществлении закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ и Законом № 223-ФЗ (При этом в целях обеспечения заказчику возможности более гибко предупреждать возникновение конфликта интересов законопроект предусматривает возможность установления заказчиком в положении о закупке иных случаев, при которых физическое лицо не может быть членом комиссии по осуществлению закупок);
- .

Федеральный закон от 11.06.2022 № 160-ФЗ: основные новеллы

(II)

- ✓ Введение обязанности члена комиссии по осуществлению закупок сообщить заказчику о возникновении обстоятельств, препятствующих нахождению в составе такой комиссии;
- ✓ Соотнесение понятия личной заинтересованности члена комиссии по осуществлению закупок с содержанием понятия, предусмотренным Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- ✓ Установление обязанности руководителя заказчика, членов комиссии по осуществлению закупок принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, предусмотренные Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» при осуществлении закупок в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Часть 7.2 ст. 3 Закона № 223-ФЗ устанавливает ограничение на включение в состав закупочной комиссии ряда физических лиц, которые:

- ✓ имеют личную заинтересованность в результатах закупки (определения поставщика (исполнителя, подрядчика) при конкурентной закупке), в том числе:
- ✓ подали заявки на участие или состоят в трудовых отношениях с организацией либо физическим лицом, подавшими такие заявки;
- ✓ выступают управляющими организациями, подавших заявки на участие;
- ✓ являются участниками (акционерами) организаций, подавших заявки на участие, членами их органов управления, кредиторами указанных участников закупки;
- ✓ указаны в положении о закупке, утвержденном заказчиком.

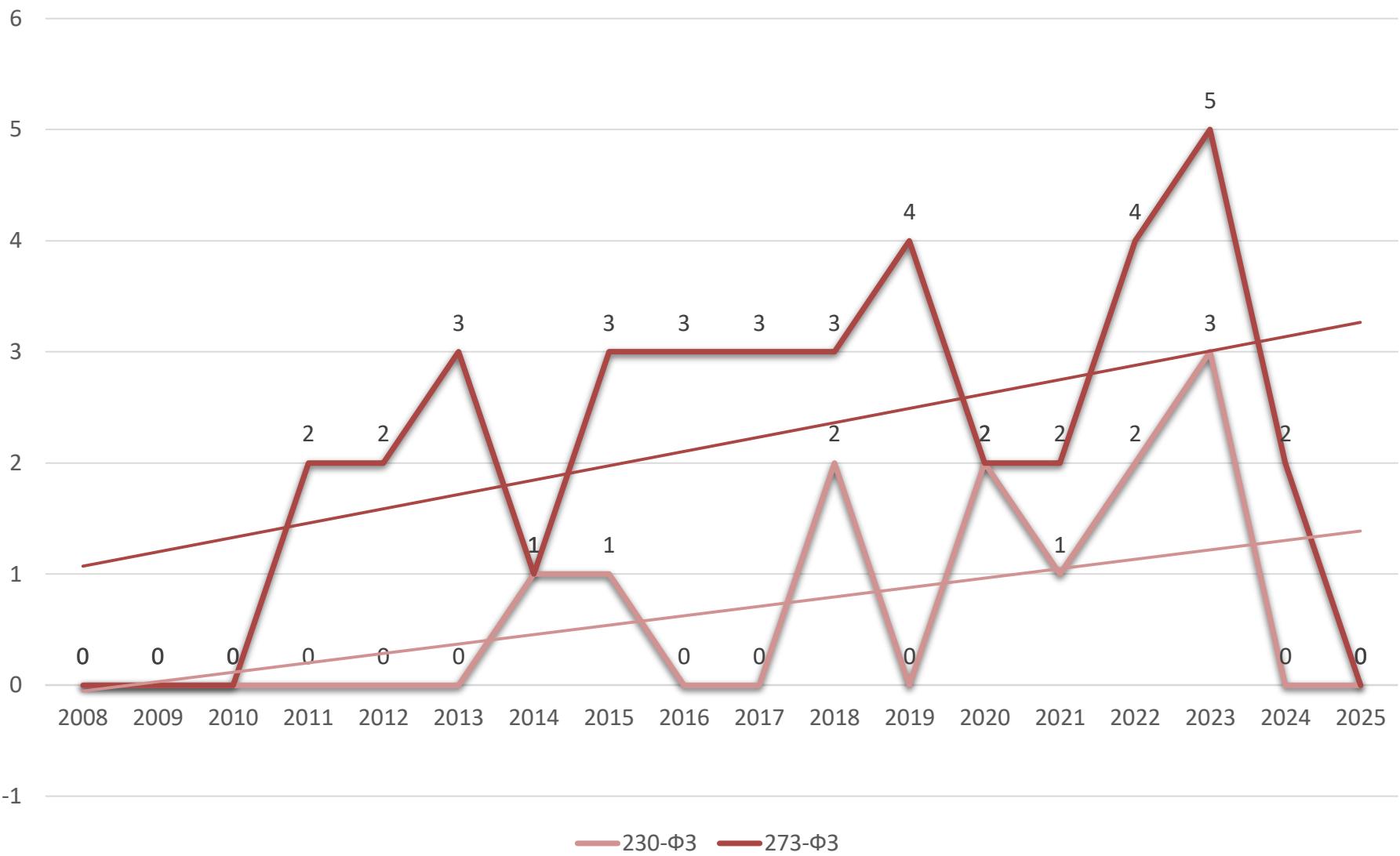
Проблема не проверяемости информации

Участники закупок зачастую и сами не понимают, отсутствие какого именно конфликта интересов они декларируют.

Ведь на момент подачи заявок им неизвестен персональный состав комиссии по закупкам, а потому они не могут располагать информацией о том, является ли кто-то из членов комиссии родственником директора или, скажем, бенефициарного владельца их компании (выгодоприобретателя).

Состав комиссии по закупкам станет известен, когда в Единой информационной системе будет размещен первый протокол. Но декларирование-то уже произведено, как с этим быть?

**Динамика внесенных изменений в федеральные законы
от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» по (2001-2025
гг.) и от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов
лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»**



Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.2024 № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда»: предыстория

Проблема: в судебной практике по антикоррупционным искам прокуроров сформированы взаимоисключающие подходы:

- 1) *в одних случаях судами применяется исковая давность, а в других, при сходных обстоятельствах, – нет;*
- 2) **возникла неопределенность** в применимости исковой давности к антикоррупционным искам, а сложившаяся противоречивая судебная практика может нарушать принципы равенства и верховенства закона;
- 3) применение исковой давности в подобных спорах позволяет отдельным лицам избежать обращения коррупционно нажитого имущества в доход государства, создавая им **необоснованные преимущества**.

Стратегии противодействия незаконному обогащению: мировой опыт (I)

1. Конфискация имущества неясного происхождения (англ.: **unexplained wealth orders**). Распространяется на лиц вне зависимости от статуса публичного должностного лица, реализуется на основании судебного приказа.

Является эффективным инструментом по борьбе с отмыванием денег, основывается на принципе *reverse onus*, что делает **невозможным использование стратегии в уголовном процессе**.

Чаще всего данная стратегия применяется в Великобритании для иностранных граждан, осуществляющих покупку элитного жилья.

В 2018 году судебный приказ **unexplained wealth order** был применен в отношении З.Ш. Гаджиевой - супруги бывшего председателя Международного банка Азербайджана.

Стратегия наиболее эффективна для выявления случаев гранд-коррупции.

Стратегии противодействия незаконному обогащению: мировой опыт (II)

2. Криминализация незаконного обогащения.

Данная стратегия предполагает введение состава преступления за незаконное обогащение в уголовное законодательство.

В зависимости от круга лиц, на которых распространяется соответствующая норма, криминализация может распространяться:

- на всех лиц;
- на всех публичных должностных лиц;
- на отдельных должностных лиц с высокими коррупционными рисками.
- на высокопоставленных публичных должностных лиц;

В связи с презумпцией невиновности, установленной статьей 49 Конституции РФ) в России реализовать данную Стратегию затруднительно.

Пример: Конституционный суд Литовской Республики в Постановлении от 15 марта 2017 года признал соответствующим Конституции пункт 1 статьи 189 Уголовного кодекса, устанавливающий уголовную ответственность за незаконное обогащение. Суд аргументировал свою позицию тем, что криминализация конкретных актов и дифференциация уголовной ответственности за них - это вопрос уголовной политики государства, которая определяется с использованием широкого усмотрения и с учетом опасности и масштабов акта.

Стратегии противодействия незаконному обогащению: мировой опыт (III)

3. Административная стратегия (контроль за соответствием расходов отдельных категорий лиц их доходам).

В России предусмотрены следующие обязанности для отдельных категорий лиц:

- ✓ декларировать доходы;
- ✓ декларировать крупные расходы (в сумме, превышающие совокупный доход декларанта, его супруга (супруги), а также несовершеннолетних детей за три последних года);
- ✓ обосновывать законность источника происхождения средств в случае появления информации о наличии у лица незадекларированного имущества (дохода).

Данная Стратегия реализована в Российской Федерации

Позиция Конституционного Суда РФ по вопросы обращения в доход государства имущества

- Государство обязано противодействовать коррупции, принимать достаточные и эффективные меры, которые делали бы попытку незаконного обогащения бессмысленной и бесперспективной, предотвращали бы риски неправомерного влияния, сращивания власти, бизнеса и криминала.
- Этому служит механизм обращения в доход государства имущества и денежных средств, в отношении которых не была опровергнута презумпция незаконности происхождения либо же установлена незаконность происхождения.
- Своей целью эта мера имеет реализацию публичного интереса в сфере противодействия коррупции, а не восстановление положения участников гражданского оборота.
- Она не носит компенсаторного характера и направлена на восполнение нарушения принципов справедливости и равенства, защиту демократического строя.

Позиция Конституционного Суда РФ касательно сроков давности

- ✓ Целью установления сроков давности является обеспечение эффективности реализации публичных функций, стабильности правопорядка и рационализации деятельности правоприменителя;
- ✓ Сохранение стабильности правовых отношений и гарантирование конституционных прав лица, совершившего деяние, влекущее правовые последствия.
- ✓ С другой стороны, недопустимым является такое использование защиты закона и суда — включая сроки давности, — если притязания лица на применение в его отношении юридических средств защиты основаны на их недобросовестном использовании в противоправных целях.
- ✓ Разрешение вопроса о применимости давностных роков требует достижения баланса частных и публичных интересов, а также принятия во внимание специфики конкретных общественных отношений.

Важно !!!

Недобросовестное поведение лица, совершившего деяния коррупционной направленности, должно лишать это лицо оснований рассчитывать на институт давности как средство защиты противоречащих основам правопорядка интересов.

Вывод Конституционного Суда РФ касательно сроков давности

- ✓ Таким образом, оспариваемые нормы не соответствуют Конституции РФ в той мере, в какой судебное толкование позволяет применять установленные сроки исковой давности к требованиям уполномоченных прокуроров об обращении коррупционного имущества в доход государства.
- ✓ При признании нынешнего положения дел – отсутствия таких сроков – адекватно отражающим в конкретно-исторических условиях общественные потребности федеральный законодатель вправе воздержаться от внесения каких-либо изменений в правовое регулирование.
- ✓ Однако при установлении соответствующих сроков законодателю необходимо учитывать позицию Суда: такой срок должен существенно превышать уже установленные (3 и 10 лет), необходимо предусмотреть специальные правила их течения, возможно сочетание различных правовых инструментов.
- ✓ Не должно допускаться применение такого срока в случае противодействия ответчика выявлению обстоятельств противоправного обогащения или формированию доказательств для обращения в суд.

Новеллы правоприменения

I. Обращение имущества в доход государства как основное последствие коррупции

Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.2024 № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда»:

- Конституционный Суд РФ в Постановлении № 49-П указал, что в доход государства обращается имущество, в отношении которого не опровергнута презумпция незаконности происхождения или установлена незаконность происхождения. В том числе и в тех случаях, когда незаконность происхождения имущества достоверно не установлена, но в таком случае **ответчик не доказал факт приобретения имущества на законные доходы**.
- Согласно позиции Конституционного Суда РФ, **ответчик вправе представить любые допустимые доказательства законности доходов независимо от того, когда эти средства были получены, отражены ли они в соответствующей справке (декларации) или были обнаружены государственными органами в ходе проведения контрольных мероприятий**.
- Констатируя невозможность применения института исковой давности к требованиям прокурора об обращении в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством о коррупции не представлено доказательств его приобретения на законные доходы, и отсутствие в действующем законодательстве специальных сроков, в пределах которых применение соответствующей меры является возможным, Конституционный Суд РФ **не возложил на законодателя обязанность установить такой срок**.
- Конституционный Суд РФ прямо подчеркнул, что федеральный законодатель вправе воздержаться от каких-либо нормативных изменений при признании того, что **отсутствие таких сроков в текущих исторических условиях адекватно отражает общественные потребности**.

Внесение изменений в ст. 8.2 и 13.5 ФЗ № 273-ФЗ

Изменения, внесенные Федеральным законом от 28.12.2024 № 522-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Предусматривается включение в сферу применения законодательства О ПОД/ФТ направления, связанного с противодействием финансированию экстремистской деятельности.

Соответственно меняется название уполномоченного органа в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, экстремистской деятельности и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Совершенствование правовых основ формирования федерального кадрового резерва

Федеральный закон от 19.12.2023 № 605-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статью 8 Федерального закона «О противодействии коррупции»:

- установление для гражданских служащих и граждан, претендующих на включение в федеральный кадровый резерв, обязанности по представлению сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи при рассмотрении вопроса об их включении в федеральный кадровый резерв;
- введение и регулирование отдельных вопросов проверки достоверности и полноты указанных сведений.

Выводы

На первых этапах становления отечественного антикоррупционного законодательства задача по противодействию коррупции имела подчиненное значение и рассматривалась исключительно в контексте пресечения коррумпированных связей организованной преступности.

Проведение административной реформы и ратификация международных антикоррупционных конвенций заложили основу для изменения этого подхода и принятия нормативных правовых актов, формулирующих основные направления антикоррупционной политики.

Конституционное закрепление антикоррупционного стандарта в отношении публичных должностных лиц заложило основу для дальнейшего развития и консолидации антикоррупционного законодательства

Перспективы

Дальнейшее развитие потенциала законодательства о противодействии коррупции связано с расширением использования не только правовых, но и этических, культурных и даже религиозных регуляторов, включая внедрение института позора, а также социальной инженерии и кибернетики для обеспечения всеобъемлющего контроля установленных норм поведения, основанного на комплексном воздействии на адресатов законодательных норм о противодействии коррупции, основанном не только на страхе наказания, но также и на осознании бесперспективности коррупционного поведения, отрицательного финансового результата (невыгодности) коррупционной деятельности, а также крайне негативного отношения общества и государства к лицам, совершившим коррупционные правонарушений.

*III. Антикоррупционный комплаенс: от
предупреждения коррупции к формированию
ценностей*

Статья 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

1. Организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

2. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;

3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Взаимосвязанность уголовной ответственности сотрудника и административной ответственности Компании

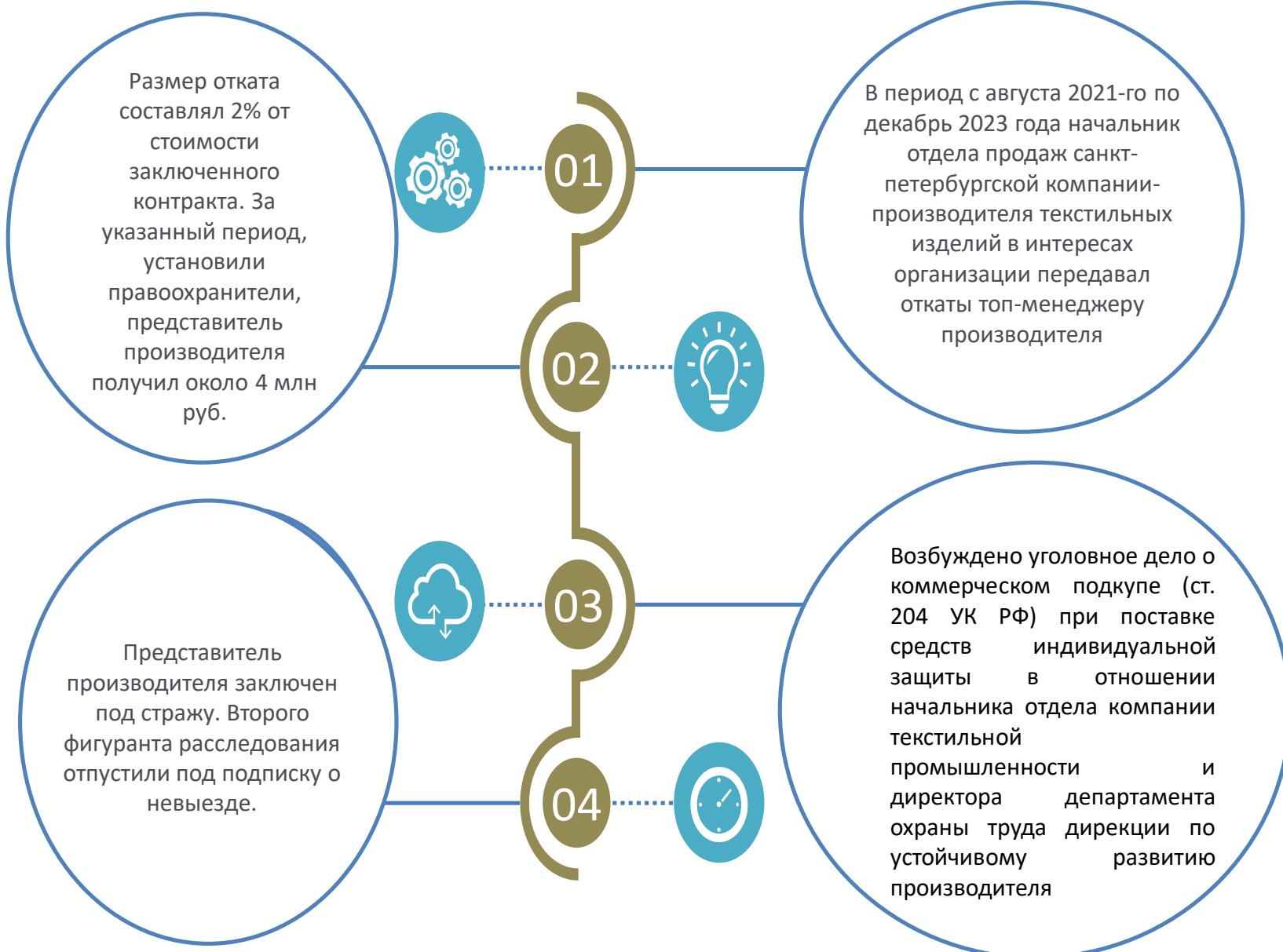
Взяточничество или коммерческий подкуп, в котором замешан сотрудник Компании, грозит сотруднику привлечением к уголовной ответственности, однако это **не исключает** возбуждения в отношении Компании **дела об административном правонарушении**.



Кейс 1 : крупный производитель электроники



Кейс 2: Откаты в интересах организации

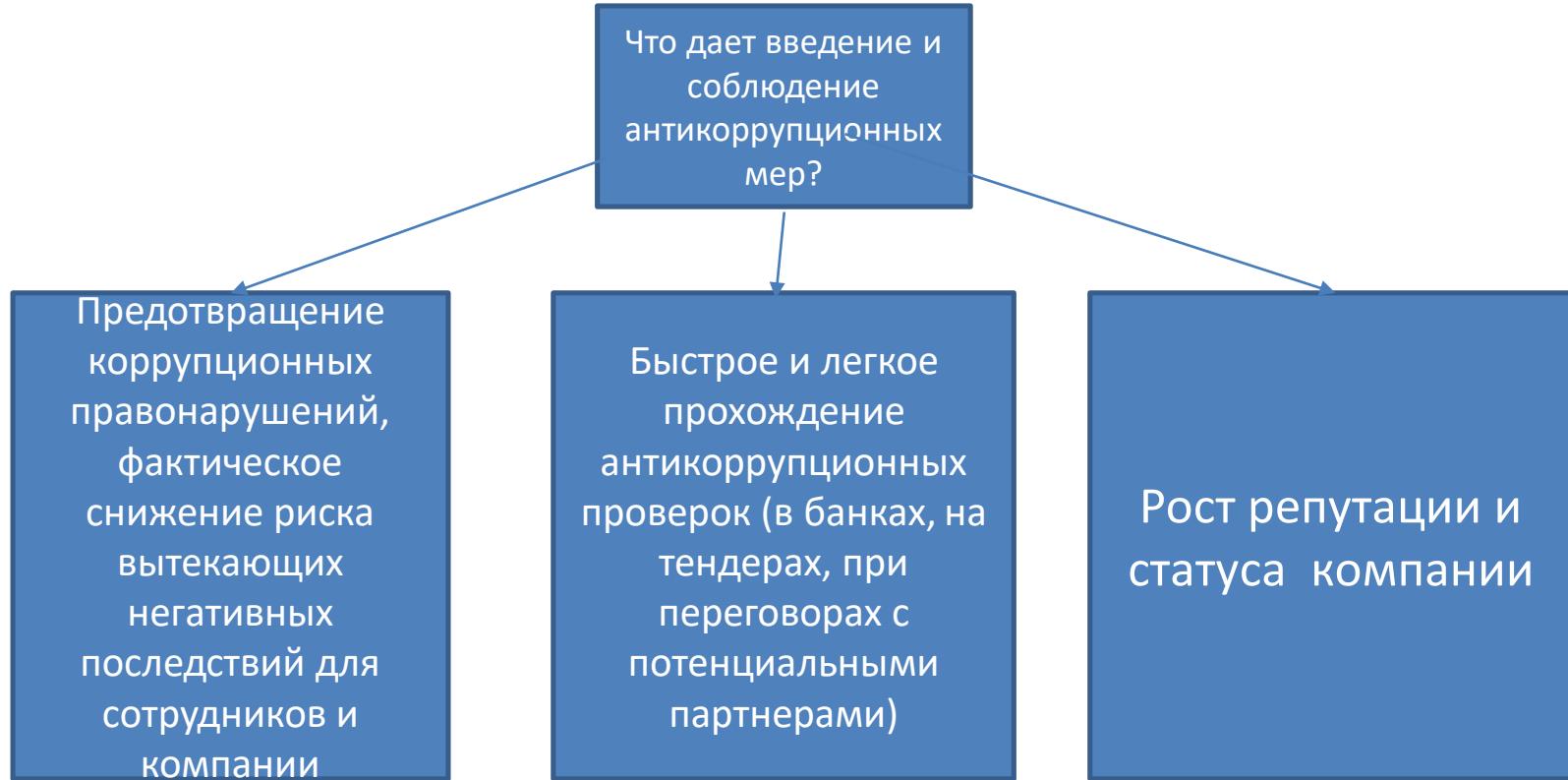


Опасность внутренней коррупции

- ✓ Не выходит за пределы организации;
- ✓ Носит латентный (скрытый) характер;
- ✓ Наносит ущерб предприятию и его сотрудникам;
- ✓ Повышает риск недобросовестного поведения других сотрудников;
- ✓ Создает напряженность и атмосферу недоверия внутри коллектива.

Антикоррупционные меры как часть комплаенс системы

Меры, направленные на информирование сотрудников, своевременное выявление и сообщение, а также расследование ситуаций, создающих коррупционный риск, являются неотъемлемой частью общей комплаенс системы.



Антикоррупционный комплаенс

! Предприятия сами определяют необходимость и достаточность набора применяемых мер, по противодействию коррупции, способы реализации и внедрения контроля, в том числе

1. Объем и содержание ЛНА, регулирующих политики и процедуры.
2. Построение системы выявления и оценки коррупционных рисков.
3. Выработка и внедрение процедур и механизмов внутреннего контроля.
4. Мониторинг и оценка эффективности функционирования комплаенс-системы.

Антикоррупционная политика

- ❖ является локальным нормативным актом, который закрепляет принципы и мероприятия, направленные на противодействие коррупции и обеспечение соблюдения требований действующего антикоррупционного законодательства сотрудниками Компании
- ❖ устанавливает комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и мероприятий в области предупреждения и противодействия корпоративному мошенничеству и вовлечению в коррупционную деятельность
- ❖ является открытым документом и размещена на официальном сайте Компании в сети Интернет

Основные сферы регулирования Антикоррупционной политики компании

- Деловые подарки и представительские расходы.
- Благотворительная деятельность, спонсорство.
- Участие в политической деятельности.
- Взаимодействие с контрагентами, платежи через посредников и в пользу третьих лиц.
- Конфликт интересов.
- Контроль и аудит.
- Порядок информирования о ненадлежащем должностном поведении.

Направления деятельности/бизнес-процессы с высокими коррупционными рисками

- ❖ Взаимодействие с заказчиками, осуществление представительских расходов;
- ❖ Взаимодействие с представителями контрольно-надзорных органов;
- ❖ Планирование, организация и контроль закупочной деятельности.

Определение перечня должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками

В ходе проведения оценки коррупционных рисков выявляются административные (управленческие) процедуры и бизнес-процессы, которые могут являться предметом коррупционных отношений и определяется перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками. При этом оценивается:

- а) наличие ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор;
- б) наличие интереса, который является движущей силой деятельности участников потенциальных коррупционных действий;
- в) возможный ущерб, который может нанести интересам Компании коррупционное поведение сотрудника, замещающего соответствующую должность;
- г) наличие полномочий по принятию решения относительно ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор;
- д) возможные коррупционные схемы.

Организационная основа применения антикоррупционных мер

Основными задачами Комиссии по корпоративной этике (далее – ККЭ, Комиссия) является:

- рассмотрение поступающих в Комиссию обращений сотрудников и иных лиц, в том числе вопросам корпоративной этики и делового поведения;
- принятие мер, направленных на предупреждение коррупции, устранение коррупционных рисков;
- урегулирование конфликтов интересов, разрешение конфликтных ситуаций, в том числе связанных с нарушением норм корпоративной этики и делового поведения;
- обобщение практики применения Кодекса этики и подготовка рекомендаций по его применению и изменению.

Значимость Кодекса этики для Компании

Кодекс этики является верхнеуровневым документом Компании, с учетом которого составлены все внутренние политики, положения, регламенты.

Кодекс этики является основой деловых отношений как внутри Компании, так и с партнерами.

Особенно важны следующие положения Кодекса этики

- Стогое соблюдение действующего законодательства
- Реагирование на нарушения
- Поддержка и защита сотрудников Компании
- Предотвращение конфликта интересов
- Уважение к конфиденциальности информации и интеллектуальной собственности
- Руководители всех уровней должны подавать пример должного этического поведения
- Соблюдение корпоративных процедур

Отличие подарков и взятки

I. Подарок:

- ✓ вещь, имущественное право (требование), либо освобождение от имущественной обязанности;
- ✓ не предполагает встречного обязательства;
- ✓ дарится как знак уважения и внимания.

II. Взятка:

- дается за конкретные действия (бездействия) в пользу дающего или представляемых им лиц;
- вручающий взятку заинтересован в получении имущественной выгоды либо в освобождении от обязательств.

III. Сомнения:

при любых сомнениях в правомерности или этичности своих действий, совершаемых в рамках дарения либо принятия подарков, сотрудник может получить консультацию ответственного должностного лица.

Защита от недобросовестности контрагентов

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ОГОВОРКА

- это условие договора, которое предполагает право компании расторгнуть договор и требовать возмещения убытков в случае нарушения контрагентом условий оговорки.

Риски при взаимодействии с неблагонадежным контрагентом

Склонение работников к совершению коррупционных и иных правонарушений

Передача контрагентом незаконного вознаграждения, «от имени» и «в интересах» Компании должностным лицам

Получение услуг не отвечающих требованиям качества и безопасности; закупка товаров по завышенной стоимости

Нанесение вреда деловой репутации Компании



Решение – проводить проверку контрагентов

***IV. Типовой портрет организации –правонарушителя
по статье 19.28 КоАП РФ***

Информационно-аналитический
«Противодействие коррупции»
бюллетень
Института
законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

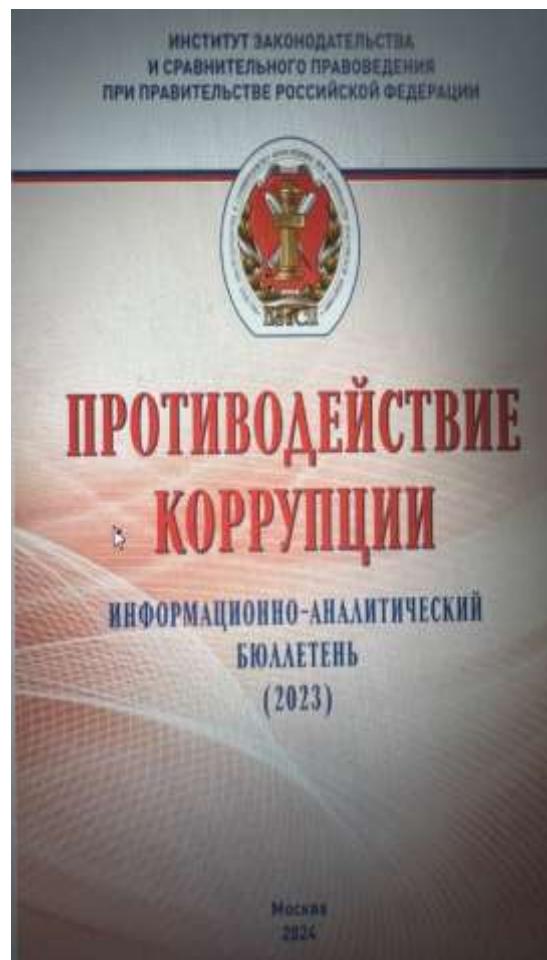
ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
КОРРУПЦИИ

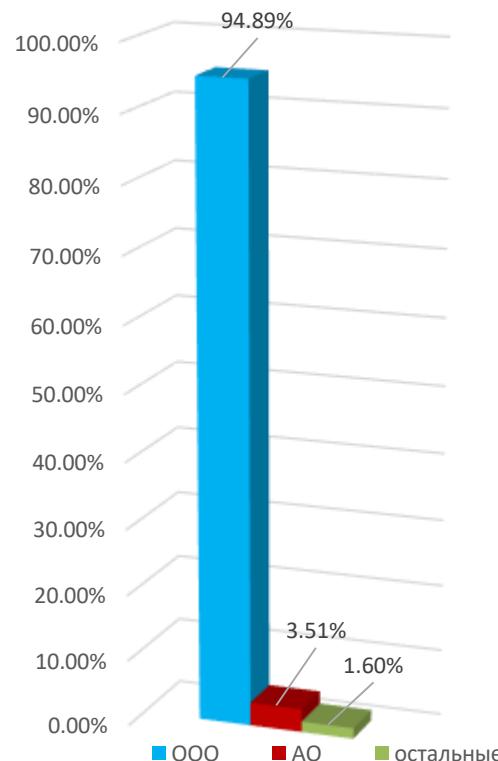
ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ
БЮЛЛЕТЕНЬ
(2022)

Москва
2023



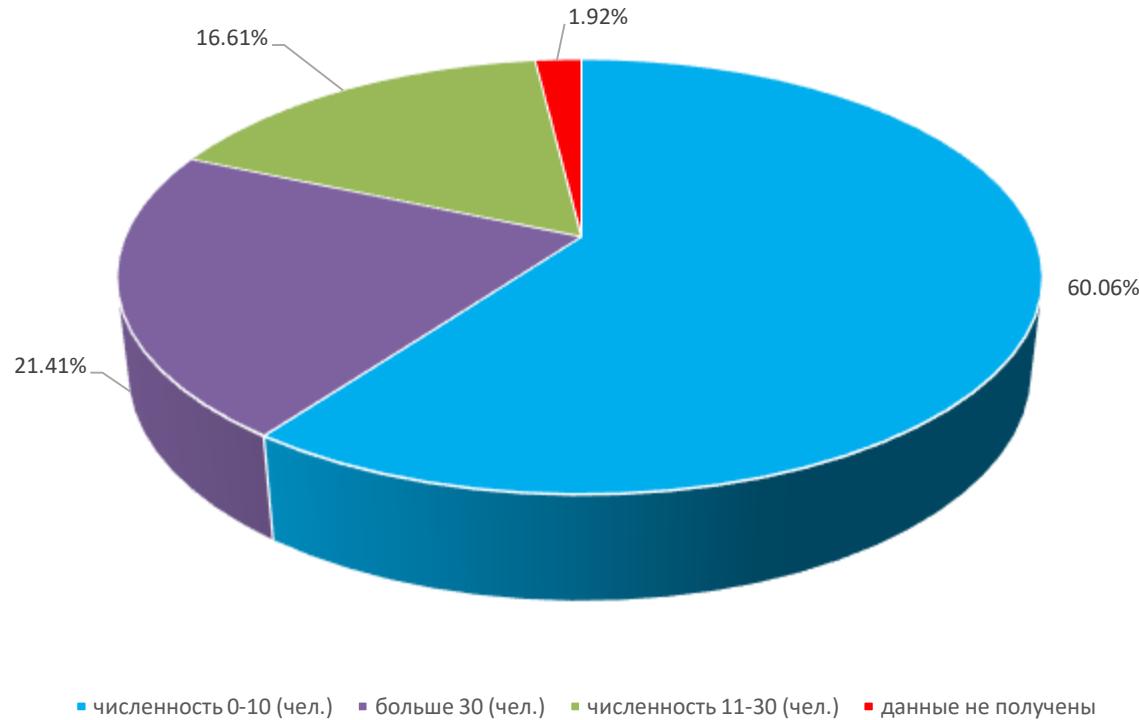
Результаты анализа данных Единого реестра участников закупок

На 31 декабря 2024 г. в Реестре содержались данные на 313 юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ в 2024 году



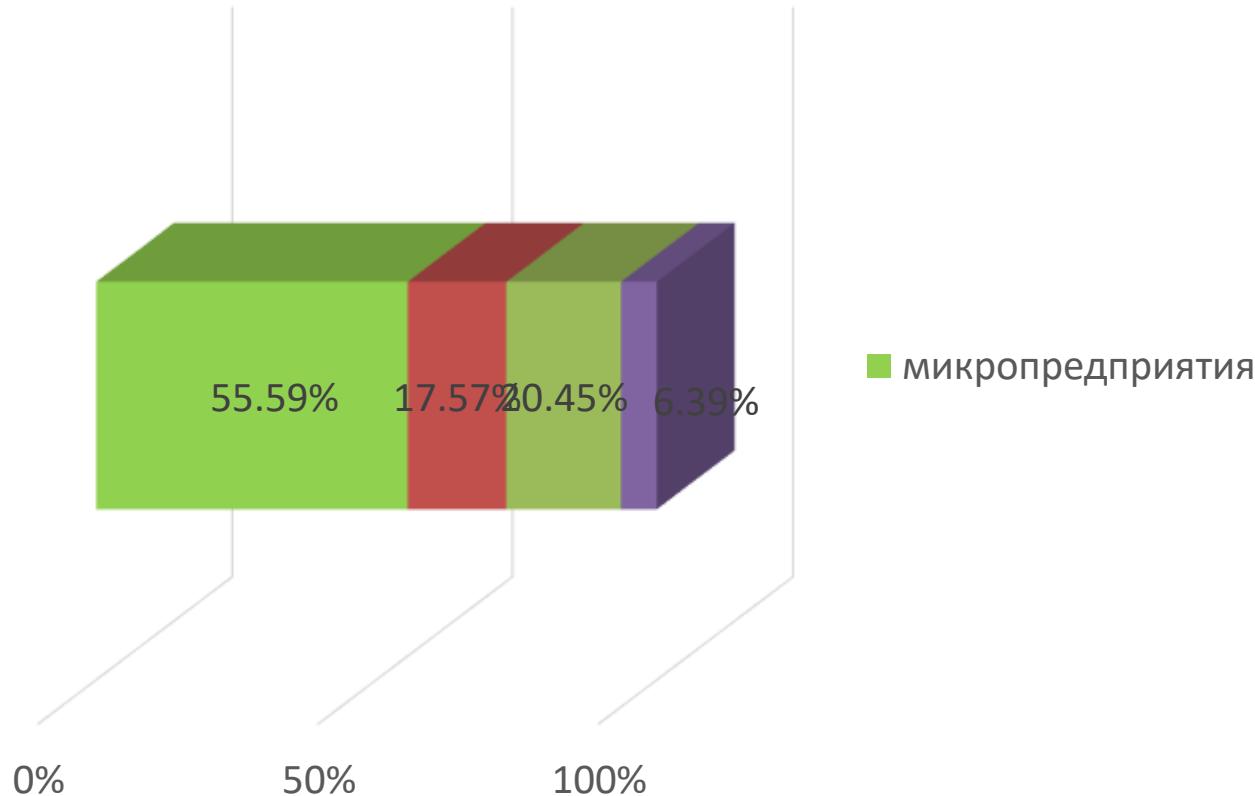
Исходя из данных Единого реестра наибольшее количество организаций составляют ООО – 94,89% (ПП +2,23%), в том числе, одно ООО, зарегистрированное в Узбекистане, на АО приходится 3,51% (ПП –2,04%), на остальные – 1,6% (ПП +0,11%) (среди них кооперативы, муниципальное унитарное предприятие, образовательное учреждение и АНО) (рис. 1).

Среднесписочная численность организаций, включенных в Единый реестр участников закупок

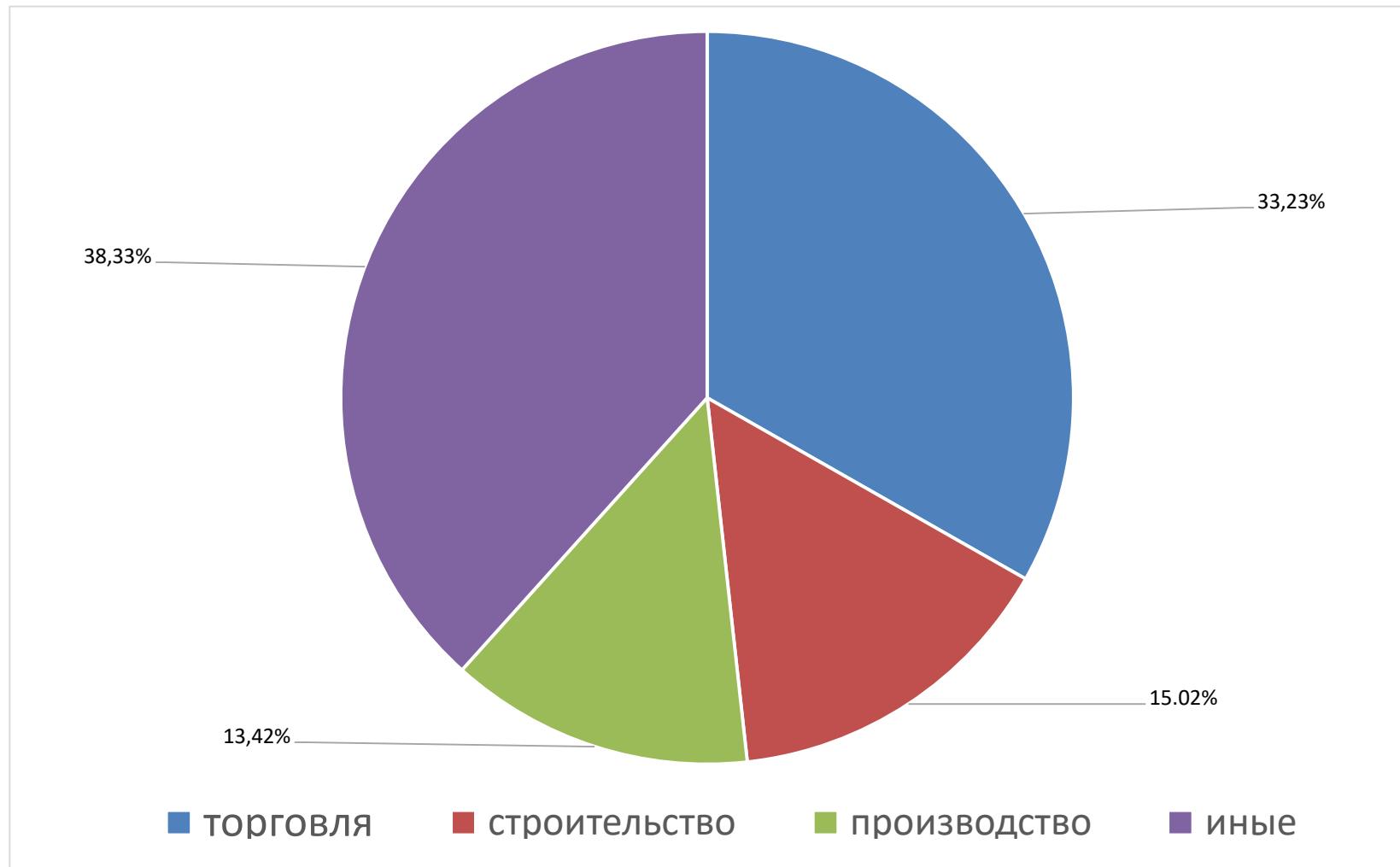


Статус микропредприятия имеют 55,59 (ПП +11,38%) организаций-нарушителей; малого предприятия – 20,45 (ПП –3,69%); среднего предприятия – 6,39% (ПП +1,01%); остальные 17,57% (ПП –8,70%) не входят в реестр МСП (рис. 2).

Категории организаций, содержащихся в Едином реестре, %



Содержащиеся в Едином реестре организаций по основному виду деятельности, %



Типичный (усредненный) портрет отечественной организации-взяткодателя

Общество с ограниченной ответственностью, зарегистрированное в период с 2012 по 2018 годы в Центральном или Приволжском федеральном округах,

Субъект малого предпринимательства, занимающееся торговлей, строительством или другими видами деятельности.

В штате числится до 10 работников (что указывает на отсутствие специализированных подразделений или выделенных сотрудников, ответственных за соблюдение антикоррупционного законодательства).

Деяния, совершаемые организацией на территории того же субъекта, где зарегистрирована организация (свидетельствуют о локальном характере нарушений и недостаточном контроле за деятельность таких структур).

В результате, деятельность данных организаций представляет собой высокие коррупционные риски, особенно в условиях отсутствия четких антикоррупционных мер и комплаенс-практик.