
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В России осуществляется планомерная деятельность по законодательному регулированию противодействия коррупции применительно к различным сферам государственной и общественной жизни. При этом традиционные трактовки коррупции как определенной совокупности уголовных деяний трансформируются в направлении восприятия коррупции в качестве негативного социального явления, дестабилизирующего современные государства и общества.

Междисциплинарные исследования личности коррупционного преступника <1> позволяют выявить специфические причины и условия коррупции, детерминирующие коррупционное поведение на индивидуальном и групповом уровнях.

<1> Подробнее см.: Личность коррупционного преступника: монография / под общ. ред. Р.В. Жубрина. М., 2019. С. 383.

Меры противодействия коррупции включают широкий арсенал средств государственно-правового воздействия в диапазоне от общих мер противодействия коррупции, ограничивающих прямое взаимодействие граждан и сотрудников органов власти, предусматривающих создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), повышение открытости деятельности органов власти, внедрение систем электронного документооборота, до специальных мер противодействия коррупции. К ним относятся установление контроля расходов отдельных категорий лиц, обращение в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, предупреждение конфликта интересов и его урегулирование, проведение антикоррупционной экспертизы, ведение реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, и др.

Динамичное развитие антикоррупционной политики привело к формированию новых субинститутов законодательства о противодействии коррупции, характеризующихся наличием кросс-отраслевых признаков <2> (относящихся к различным отраслям права): 1) ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; 2) конфликта интересов, его предотвращения и урегулирования; 3) декларирования доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера; 4) контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, в отношении которого не было представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы; 5) специального порядка трудоустройства государственных и муниципальных служащих после увольнения; 6) предупреждения коррупции в организациях; 7) ответственности организаций за коррупционные правонарушения и др.

<2> Подробнее см.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. N 1. С. 5.

Таким образом, происходит перенастройка права на достижение определенных социальных и государственно значимых целей, решение соответствующих им задач и удовлетворение общественных потребностей, вызвавших к жизни циклические соединения в праве <3>.

<3> См.: Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. N 12. С. 5 - 18.

Эффективность применения указанных мер напрямую зависит от институционализации механизмов, опосредующих их применение. Институциональные механизмы противодействия коррупции на государственной службе представляют собой системы отношений, упорядочивающих взаимодействие государственных служащих в целях предупреждения коррупционных правонарушений и обеспечения соблюдения ими антикоррупционных ограничений и запретов, требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, которые установлены в целях противодействия коррупции.

Согласно дефиниции противодействия коррупции, данной в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Закон N 273-ФЗ), конструкция противодействия коррупции раскрывается через три элемента: 1) предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции (ее профилактику); 2) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьбу с коррупцией); 3) минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

Каждый из перечисленных элементов противодействия коррупции обеспечивается различными институциональными механизмами, которые обладают собственными задачами и соответствующим инструментарием. Так, к основным задачам борьбы с коррупцией можно отнести увеличение риска негативных последствий для лиц, которые совершают коррупционные правонарушения на всех уровнях управления. Достижение этой задачи способствует выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений и применению мер юридической ответственности, которые выражаются в различных видах (уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной) ответственности.

Антикоррупционная деятельность может быть более эффективной, если она будет направлена "...не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения" <4>. В этом контексте борьба с коррупцией должна находиться в тесной взаимосвязи с профилактикой. Недостаточно изобличить преступника или группу, необходимо трансформировать систему управления таким образом, чтобы максимально затруднить реализацию использованной преступной схемы.

<4> Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: науч.-метод. пособие / под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. М., 2016. С. 11.

Применение современных антикоррупционных технологий, таких как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, контроль за расходами, предотвращение и урегулирование конфликта интересов, оценка коррупционных рисков, применение антикоррупционных IT-решений и др., служит решению задачи по сокращению возможностей для совершения коррупционных правонарушений.

Формирование в обществе атмосферы нулевой нетерпимости к коррупционному поведению, предъявление этических требований к поведению государственных служащих, антикоррупционное просвещение, освещение мер юридической ответственности, применяемых за коррупционные правонарушения, в СМИ позволяют устранить мотив совершения коррупционных деяний.

Приоритетным институциональным механизмом профилактики коррупции остается предупреждение и урегулирование конфликта интересов. Можно говорить об универсальном характере определения конфликта интересов, охватывающего широкий круг ситуаций, в которых может оказаться служащий во время исполнения своих должностных обязанностей. Кроме того, категория "конфликт интересов" является "сквозной", применяемой в рамках реализации норм Конституции РФ, законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе, а также трудового законодательства.

Роль юридической конструкции конфликта интересов в контексте развития современного законодательства представляется растущей, находящей применение в рамках правового регулирования различных общественных отношений. Речь идет об общественных отношениях, связанных, например, с общественной, образовательной, закупочной деятельностью. Прогноз обуславливается межотраслевым характером категории конфликта интересов, что определяет увеличение нормативных и локальных правовых актов, ссылающихся на определение конфликта интересов, установленного законодательством о противодействии коррупции.

Однако в отраслевых законах понятия и механизмы урегулирования конфликта интересов не идентичны. Статья 11 "Конфликт интересов при осуществлении общественного контроля" Федерального закона от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (далее - Закон N 212-ФЗ) содержит самостоятельное, отличное от установленного в ст. 10 Закона N 273-ФЗ определение конфликта интересов.

В частности, Закон N 212-ФЗ под конфликтом интересов в деятельности общественного инспектора понимает ситуацию, при которой личная заинтересованность общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления общественного контроля и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью общественного инспектора, общественного эксперта или иного лица субъекта общественного контроля и целями и задачами общественного контроля, установленными данным Законом.

В данном случае возникает смешение понятий "конфликт интересов в деятельности общественного инспектора", которое регулируется нормами Закона N 212-ФЗ, и "конфликт интересов" применительно к базовому закону в сфере противодействия коррупции - Закону N 273-ФЗ. С одной стороны, в ст. 10 Закона N 273-ФЗ предусмотрена обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов только в отношении тех лиц, для которых данная обязанность предусмотрена федеральными законами (п. 4 ч. 3). С другой стороны, ст. 13.3 данного Закона относит предотвращение и урегулирование конфликта интересов (п. 5 ч. 2)

к числу антикоррупционных мер, применимых в деятельности любых организаций. Несмотря на это, важно помнить, что распространяются такие требования только на субъектов, которые состоят в трудовых отношениях с работодателем на основании соответствующих трудовых норм. В случае же с общественным инспектором, общественным экспертом или иным лицом субъекта общественного контроля такие отношения отсутствуют. Кроме того, применение различных определений понятия конфликта интересов приводит к конкуренции норм, что отрицательно влияет на единство правоприменительной практики.

В настоящее время во всех федеральных органах исполнительной власти, а также в органах государственной власти субъектов РФ и даже на муниципальном уровне созданы и функционируют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Функционал данных комиссий реализуется также в коллегиальных органах управления государственных корпораций и компаний. Деятельность комиссий обеспечивается подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Выявление конфликта интересов не ограничивается рамками органов власти. Сходные институциональные механизмы применяются в деятельности государственных корпораций, государственных компаний и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед государственными органами. Вместе с тем существуют объективные проблемы, снижающие эффективность механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов, связанные в первую очередь с трудностями получения информации о реальных интересах служащих и работников, а также с обработкой этой информации. В связи с этим возникает потребность в систематическом сборе и электронной обработке данной информации, что позволит действовать на опережение.

В целях противодействия коррупции государства используют различные правовые, организационные и информационные механизмы, не только увеличивающие риски негативных последствий для потенциальных правонарушителей, но и способствующие минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В ряде государств, которые относятся к различным правовым системам и семьям, например Великобритания, ФРГ, США, Австралия, Япония, Китай <5>, должностные лица, относящиеся к соответствующим категориям, при вступлении в должность и затем ежегодно на постоянной основе обязаны декларировать свое имущественное положение.

<5> Подробнее см.: Севальнев В.В. Законодательство в сфере противодействия коррупции: Россия и Китай (сравнительно-правовой аспект) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. N 3. С. 95 - 100.

В России накоплен богатый опыт в сфере декларирования имущественного положения госслужащих <6>. Задолго до многих зарубежных государств был заложен фундамент для становления системы представлений сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц <7>, а также для применения мер финансового контроля.

<6> В ходе реформ, проведенных при Александре II, сформировался комплексный подход к

проблеме противодействия коррупции. Император приказал вносить данные об имущественном положении, включая жалованье, а также о наградах, поощрениях, взысканиях в доступные широкому кругу лиц ведомственные книги гражданских чинов. Причем имущество указывалось не только личное, но и "состоящее за женой", как наследственное, так и приобретенное, а также то, сколько составляет плата за квартиру.

<7> См. ст. 8 и 8.1 Закона N 273-ФЗ.

Сбором, проверкой и хранением указанных сведений занимаются тысячи сотрудников органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, задействованных в работе по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

В соответствии с положениями российского законодательства в рамках обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, обязанность по доказыванию законности происхождения имущества и доходов возлагается на должностное лицо, а доказывание незаконности их происхождения - на органы прокуратуры. При таких обстоятельствах нельзя говорить о механизме объективного вменения вины в процессе анализа гражданско-правового (имущественного) положения должностного лица и его близких родственников, поскольку каждая из сторон доказывает те обстоятельства, на которые ссылается в обоснование законности или, напротив, незаконности происхождения соответствующего имущества и (или) доходов.

Преамбулой Национального плана противодействия коррупции на 2018 - 2020 гг., утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. N 378, определены приоритетные направления реализации государственной антикоррупционной политики, к которым отнесено совершенствование предусмотренного Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, и иных лиц их доходам" (далее - Закон N 230-ФЗ) порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Серьезную обеспокоенность вызывают развитие услуг и технологий по выводу финансовых средств за рубеж, использование виртуальных валют и финансовых инструментов в качестве предмета взятки и коммерческого подкупа. Эти вызовы требуют оптимизации национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (ПОД/ФТ) и, как следствие этого процесса, выстраивания эффективного законодательного обеспечения.

Контроль выполнения ряда антикоррупционных запретов <8>, а также обязанностей <9> непосредственно связан в том числе с задействованием ресурса национальной системы ПОД/ФТ <10>.

<8> Запреты иметь гражданство иностранного государства или статус, предоставляющий право на постоянное проживание на территории иностранного государства; открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за

пределами России.

<9> Обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

<10> Так, ст. 8.1 Федерального закона от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма", непосредственно предусматривает предоставление уполномоченным органом информации в целях противодействия коррупции.

Контроль за расходами осуществляется только в отношении категорий лиц, определенных в ст. 2 Закона N 230-ФЗ. Согласно ст. 16 данного Закона в случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов лица, занимающего соответствующую должность, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, должны быть направлены в органы прокуратуры Российской Федерации в трехдневный срок лицом, которое приняло решение об осуществлении процедуры контроля за расходами.

Суд оценивает доказательства, которые представил как государственный (муниципальный) служащий, так и его супруга (супруг), с особенностями, установленными процессуальным законом, а доказательства, представленные несовершеннолетними детьми в подтверждение законного происхождения средств, которые позволили приобрести соответствующее имущество, - по своему внутреннему убеждению.

В настоящее время происходит формирование судебной практики по обращениям прокуроров в суд с заявлениями об обращении в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы. Целесообразно обратить внимание на следующие проблемы, требующие законодательного решения:

1) выявление незначительного расхождения доходов, законность происхождения которых подтверждена, и размера расходов на приобретение соответствующего имущества;

2) инициирование судом вопросов о реальности получения денежных средств по сделкам, сведения о которых представляются в рамках обоснования законности происхождения средств, а также были ли эти средства направлены на приобретение спорного имущества;

3) распространение положений Закона N 230-ФЗ на депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, осуществляющих свои полномочия не на профессиональной постоянной основе;

4) взыскание с должника стоимости имущества в случае утраты должником имущества, которое было обращено в доход Российской Федерации.

С учетом представления ответчиком относимых и допустимых доказательств, подтверждающих законность происхождения средств, затраченных на приобретение спорного имущества, суд вправе определить часть имущества, которая приобретена на доходы, законность происхождения которых не доказана, и потому подлежит обращению в доход Российской Федерации.

Если в обоснование законности происхождения доходов и имущества ответчик ссылается на получение им денежных средств по гражданско-правовым сделкам, суд должен вынести на обсуждение вопросы о реальности получения денежных средств по таким сделкам, а также о подтверждении направления соответствующих средств непосредственно на приобретение спорного имущества.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, за шесть месяцев 2019 г. органами прокуратуры было инициировано 160 процедур контроля за расходами чиновников, в суды направлено 38 исковых заявлений на сумму 17,3 млрд руб. За указанный период судами уже удовлетворено 16 таких заявлений на сумму 3,2 млрд руб. <11>.

<11> URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1683628/>.

Таким образом, действующий организационно-правовой механизм обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, показывает довольно высокую эффективность <12>.

<12> По данным Генеральной прокуратуры РФ, только за 9 месяцев 2019 г. в доход государства было обращено имущество на сумму свыше 12 млрд руб. В 2020 г. судебные органы обратили в доход государства имущество на рекордную сумму почти в 32 млрд руб., удовлетворив иск Генеральной прокуратуры РФ в отношении бывшего министра по вопросам Открытого правительства. См.: URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc>.

В Российской Федерации проводится планомерная работа по созданию централизованного информационного ресурса, содержащего базовые сведения о населении и предоставляющего органам власти и организациям возможность получения полных и достоверных сведений о физическом лице.

С ростом уровня информатизации значение деятельности по анализу цифрового следа критически возрастает, так как различные типы данных становятся фундаментом для работы информационных систем, в том числе администрируемых человеком.

Данные, образующие цифровой след <13>, активно собираются и обрабатываются, в том числе в таких сферах, как кредитование, интернет-торговля, подбор персонала, образование, социальные медиа и т.д.

<13> Цифровой след - совокупность информации (данных) о посещении информационно-коммуникационной сети пользователем и его действиях в цифровом пространстве. Активный цифровой след формируется пользователем, который намеренно оставляет о себе различную информацию. Пассивный цифровой след образуют данные, которые оставляются ненамеренно или вследствие работы соответствующего программного обеспечения.

Растет запрос на качественную аналитику цифрового следа, в которой применяемые

онлайн-технологии позволяют индивидуализировать траектории формирования нужных данных, привязывая их к соответствующему цифровому профилю. Несмотря на это, общественные отношения, связанные с использованием цифрового следа, представляются недостаточно урегулированными, а проблемы их правового регулирования заслуживают самостоятельного исследования.

Нормативные и иные документы, принятые в рамках реализации Национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации", включая Концепцию цифрового профиля гражданина, оказывают влияние на правовое регулирование государственной гражданской службы. План мероприятий ("дорожной карты") по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы РФ на 2019 - 2021 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 24 июля 2019 г. N 1646-р, предусматривает "формирование цифрового профиля гражданского служащего и цифрового профиля должности гражданской службы" в единой информационной системе.

Представляется, что работа по формированию цифровых профилей гражданского служащего и должности гражданской службы должна быть синхронизирована с деятельностью по формированию цифрового профиля гражданина, в том числе по следующим направлениям:

1) определение порядка использования удостоверения личности гражданина, а также идентификаторов, позволяющих достоверно определить соответствующее физическое лицо в качестве государственного гражданского служащего;

2) регламентация процедуры допуска уполномоченных представителей органов власти и отдельных организаций к цифровым профилям государственных гражданских служащих, а также порядка актуализации сведений, входящих в цифровой профиль;

3) выстраивание комплексного взаимодействия с иными государственными и муниципальными базами данных, в том числе формируемыми в рамках реестровой модели предоставления государственных и муниципальных услуг;

4) создание контрольной системы, позволяющей отслеживать должностное поведение государственных гражданских служащих, в том числе на предмет соблюдения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В Российской Федерации сформированы достаточно действенные институциональные механизмы противодействия коррупции, которые постоянно совершенствуются не только на основе универсальных антикоррупционных стандартов, закрепленных в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., но и с учетом лучших национальных практик <14>. Такой подход позволяет обеспечить имплементацию международных антикоррупционных, а также учесть национальные особенности.

<14> См.: Опыт лучших практик государственной службы России и Китая: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Чжао Шимин. М., 2020.

Долгосрочный тренд на укрепление институциональных механизмов противодействия

коррупции обозначился с принятием поправки к Конституции РФ <15>, которой были установлены требования <16> к лицам, замещающим государственные должности и ряд иных должностей, связанных с реализацией функций публичного управления.

<15> См. Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти".

<16> В отношении данной категории лиц введен запрет иметь гражданство иностранного государства или статус, предоставляющий право на постоянное проживание на территории иностранного государства; открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами России.

Кроме того, можно сделать вывод о становлении нового институционального механизма противодействия коррупции, заключающегося в цифровом профилировании, который позволит не только заложить основу для применения новых цифровых технологий, но и раскрыть потенциал имеющихся механизмов.

Контроль соблюдения антикоррупционных запретов и ограничений непосредственно связан в том числе с использованием ресурса национальной системы ПОД/ФТ. Происходит дальнейшее усиление синхронизации и синергия между двумя циклическими правовыми массивами - законодательством о противодействии коррупции и законодательством в сфере ПОД/ФТ, что оказывает положительное воздействие на всю систему государственной гражданской службы и институциональные механизмы противодействия коррупции.

Список литературы

Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: науч.-метод. пособие / под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. М., 2016.

Личность коррупционного преступника: монография / под общ. ред. Р.В. Жубрина. М., 2019.

Опыт лучших практик государственной службы России и Китая: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Чжао Шимин. М., 2020.

Севальнев В.В. Законодательство в сфере противодействия коррупции: Россия и Китай (сравнительно-правовой аспект) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. N 3.

Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. N 12.

Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. N 1.

References

Correlation Between Corruption Causes and Conditions and Anticorruption Measures: scientific and methodological guide. Ed. by V.N. Yuzhakov, A.M. Tsirin. Moscow, 2016. 156 p. (In Russ.)

Experience of the best practices of the civil service of Russia and China. Ed. by T.Y. Khabrieva, Zhao Shiming. Moscow, 2020. 396 p. (In Russ.)

Khabrieva T.Y. Cyclic Normative Arrays in Law. Journal of Russian Law, 2019, no. 12, pp. 5 - 18. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.12.1.

Khabrieva T.Y., Chernogor N.N. The Law in the Conditions of Digital Reality. Journal of Russian Law, 2018, no. 1, pp. 85 - 102. (In Russ.) DOI: 10.12737/art_2018_1_7.

Lichnost' korruptsiionnogo prestupnika. Ed. by R.V. Zhubrin. Moscow, 2019. 384 p.

Sevalnev V.V. The legislation in the sphere of counteraction of corruption: Russia and China (comparative legal aspect). Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, 2017, no. 3, pp. 95 - 100. (In Russ.) DOI: 10.12737/article_593fc343c6e286.74734563.
