

Развитие государственной антикоррупционной политики в 1992-2017 гг.

1992 - Одним из первых российских нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции стал Указ Президента РФ от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».

Устанавливал ряд запретов и ограничений для должностных лиц: запрет на занятие предпринимательской деятельностью, ограничения на иную оплачиваемую деятельность, обязанность представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах финансового характера.

1995 – Принят Федеральный закон от 31 июля 1995 г. N № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В данном ФЗ в числе прочего были закреплены и уточнены запреты, прописанные в Указе Президента РФ от 04.04.1992 г. № 361, а также введен ряд новых ограничений, непосредственно связанных с противодействием коррупции: запрет на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей, обязанность передавать в доверительное управление доли в уставном капитале коммерческих организаций и т.д. Впоследствии аналогичные запреты распространены и на другие категории должностных лиц.

1996 – Принят Уголовный кодекс Российской Федерации.

Предусматривал ответственность за целый ряд преступлений коррупционной направленности, в том числе злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение и дачу взятки и т.д.

1997-1998 – Указами Президента РФ закреплен порядок представления и проверки сведений о доходах и имуществе и соответствующие формы представления сведений.

2002 – Подписан Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

В числе прочего в данном Указе впервые в российской нормотворческой практике было использовано понятие «конфликт интересов» и давалось его определение.

2004 – Принят Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Имеет важнейшее значение для формирования системы антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей!

Отдельная статья ФЗ посвящена урегулированию конфликта интересов, в том числе предусматривается создание в органах власти комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Вводится ряд принципиально новых запретов и ограничений, включая ограничения на последующее трудоустройство бывших гражданских служащих. Существенно меняется подход к ограничению иной оплачиваемой деятельности государственных служащих и т.д.

2007 – Указом Президента РФ от 03.03.2007 № 269 впервые закреплен порядок формирования и работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов – *в настоящее время не действует.*

Начало нового этапа антикоррупционных реформ

2008 – Издан Указ Президента РФ от 19 мая 2008г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

Образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, основной задачей которого является подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Принят **Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»**, который в числе прочего:

впервые в отечественной нормотворческой практике закрепляет на законодательном уровне определение понятия «коррупция».

устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения и борьбы с коррупцией;

устанавливает ряд обязанностей, запретов и ограничений, направленных на противодействие коррупции, в том числе и отсутствовавших ранее в российском законодательстве, например обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Основные направления антикоррупционной политики

Совершенствование подходов к планированию антикоррупционной политики;

Совершенствование системы антикоррупционных запретов и ограничений;

Совершенствование мер ответственности за коррупционные правонарушения;

Определение базовых понятий и принципов в сфере противодействия коррупции;

Совершенствование уголовного законодательства в сфере противодействия коррупции;

Расширение круга применения антикоррупционных стандартов;

Совершенствование мер противодействия коррупции в бизнесе;

Создание системы государственных органов и их структурных подразделений, ответственных за противодействие коррупции.

Определение базовых понятий и принципов: понятие коррупции

В соответствии с ФЗ «О противодействии коррупции» под **коррупцией** понимаются:

- а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства **в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц** либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;
- б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

Взятничество — действие, когда государственный служащий или приравненное к нему лицо в своих или чужих интересах прямо или опосредованно принимает, обещает или договаривается принять взятку, требует дачи взятки или провоцирует его за законное действие или бездеятельность при выполнении полномочий.

Вымогательство – принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие. Данное принуждение может быть осуществлено при помощи давления, в том числе и морального.

Волокита – форма вымогательства, нарочитое затягивание рассмотрения дела с целью получения взятки.

Коррупция — (от лат. corrūptiō - разламывать, портить, повреждать) социальное явление, включающее совокупность этических и правовых нарушений, выражающееся в злоупотреблении государственной властью, положением, статусом для получения выгоды, преимуществ в личных целях в ущерб общественному благу и интересам государства.

Коррупционер - служащий государственной, муниципальной (должностное или не должностное лицо) или негосударственной (лицо, выполняющее управленческие функции или не выполняющее таковых) организации, обладающий специальной деликтоспособностью (т.е. способностью нести юридическую ответственность за совершение акта коррупции), признанный виновным в совершении коррупционного правонарушения на основании судебного решения или в ином установленном законом порядке (например, в случае совершения дисциплинарных коррупционных проступков).

Коррупционное правонарушение – как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность.

Коррупционное преступление - это предусмотренное в Уголовном кодексе Российской Федерации общественно опасное деяние, которое выражается в

противоправном получении государственным, муниципальным или иным публичным служащим, либо служащим коммерческой или иной организации (в том числе, международной) каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении последним таких преимуществ.

Непотизм (кумовство) — раздача родственникам, знакомым и друзьям доходных должностей, званий, недвижимости с целью укрепления собственной власти и деловых связей и, тем самым, создание системы подчиненных и коллег — должников, которые используются при принятии решений.

Отмывание денег — действия, с помощью которых осуществляется попытка узаконить или *припрятать происхождение полученных преступным путем денег.*

Подкуп — действие, связанное с непосредственным или опосредствованным предложением, обещанием дать или дачей взятки государственному служащему или лицу, приравняемому к государственному служащему, за желательное законное действие или бездеятельность в ходе выполнения им полномочий или посреднику с целью достижения тех же результатов.

1. Преступная продажность должностных лиц, использующих свое служебное положение в целях личного обогащения
2. Подкуп, продажность, взяточничество, практикуемые в буржуазном мире среди должностных лиц, политических деятелей, крупных чиновников. Хотя коррупция рассматривается законодательством многих капиталистических стран как уголовное преступление, на практике она далеко не всегда и не в полной мере наказуется.
3. Продажность должностных лиц и общественных деятелей.
4. В документах ООН коррупция определяется как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. В учебном пособии ООН «Практические меры борьбы с коррупцией» (1990) к коррупции отнесены: кража, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами; злоупотребление служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ); конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью.
5. В законодательстве РФ можно выделить три вида коррупционных правонарушений: гражданско-правовые, учебно-административные и уголовные. Особую опасность представляют уголовные коррупционные деяния. В УК РФ установлена уголовная ответственность за злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, незаконное участие должностных лиц в предпринимательской деятельности, получение и дачу взятки, служебный подлог, присвоение или растрату имущества, вверенного виновному, с использованием служебного положения, а также злоупотребление полномочиями, их превышение и подкуп в коммерческих и иных организациях. В последние годы появились новые формы коррупции: коррупционный лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, инвестирование «своих» коммерческих структур за счет государственного бюджета и прочее.

Получение подарков в России

1. П. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе»: **В связи с прохождением гражданской службы** гражданскому служащему запрещается получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

2. Подарки, полученные гражданским служащим **в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями**, признаются федеральной собственностью и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ.

Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ.

3. П. 3 ч. 1 ст. 575 Гражданского кодекса РФ - Не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

4. Ч. 2. ст. 575 Гражданского кодекса РФ - Запрет на дарение государственным служащим, установленный пунктом 1 настоящей статьи, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены государственными служащими и стоимость которых превышает три тысячи рублей, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность.

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. №10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

Получение подарков и иных вознаграждений

Порядок действий – выкуп подарка (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.01.2014 № 10):

Служащий, сдавший подарок, может его выкупить.

Для этого он должен направить представителю нанимателя соответствующее заявление не позднее двух месяцев со дня сдачи подарка.

Уполномоченное структурное подразделение государственного органа или органа МСУ в течение 3 месяцев со дня поступления заявления организует оценку

стоимости подарка для выкупа и уведомляет служащего в письменной форме о результатах оценки.

В течение месяца после получения информации о результатах оценки заявитель выкупает подарок по установленной в результате оценки стоимости или отказывается от выкупа.

Если заявление о выкупе подарка не поступило, уполномоченное подразделение государственного органа или органа МСУ принимает решение о целесообразности использования подарка для обеспечения его деятельности.

Если использование подарка признано нецелесообразным, руководитель государственного органа или органа МСУ принимает решение о реализации подарка и проведении оценки его стоимости для реализации посредством проведения торгов.

Оценка стоимости подарка для реализации осуществляется субъектами оценочной деятельности.

Если подарок не выкуплен или не реализован, руководитель государственного органа или органа МСУ принимает решение о повторной реализации подарка, либо о его безвозмездной передаче на баланс благотворительной организации, либо о его уничтожении.

Моменты, на которые следует обращать внимание:

Запрет распространяется не на все подарки, а лишь на те, которые получены в связи с исполнением должностных обязанностей.

При принятии служащим решения о том, связано ли дарение ему подарка с исполнением им должностных обязанностей, рекомендуется, прежде всего, ответить на следующие вопросы: Знает ли даритель о том, что получатель подарка является государственным или муниципальным служащим? Участвует ли получатель подарка в принятии или подготовке решений, которые могут принести выгоду или нанести ущерб дарителю? Если даритель знает, что получатель подарка является государственным или муниципальным служащим, и при этом указанный служащий участвует в принятии или подготовке решений, которые могут принести выгоду или нанести ущерб дарителю, такой подарок следует считать полученным в связи с исполнением должностных обязанностей.

При этом не имеет значения, в какое время подарен подарок, получен ли подарок на служебном месте, приурочен ли подарок к какому-либо празднику.

Даже если подарок получен в ходе служебной командировки или иного официального мероприятия и стоимость его не превышает трех тысяч рублей, в отдельных случаях служащим рекомендуется отказаться от такого подарка.

Это, в первую очередь, относится к ситуациям, когда получатель подарка участвует в принятии или подготовке решений, которые могут принести выгоду или нанести ущерб дарителю. Например, когда получатель подарка в рамках служебной командировки осуществляет проверку деятельности дарителя.

Получение подарков родственниками служащих:

Действующее законодательство не содержит никаких запретов на получение подарков и иных вознаграждений родственниками служащего. Вместе с тем, следует учитывать, что получение родственниками служащего подарков и иных вознаграждений может приводить к конфликту интересов и наносить ущерб репутации государственному органу или органу.

Речь идет, прежде всего, о ситуациях, когда даритель зависит от действий и решений служащего, в частности, когда служащий участвует в принятии или подготовке решений, которые могут принести выгоду или нанести ущерб дарителю. В этом случае родственникам служащего рекомендуется воздержаться от получения подарка вне зависимости от повода его дарения и размера.

Иные антикоррупционные запреты и ограничения:

Запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

Запрет быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе (фонде или организации);

Запрет выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц;

Запрет принимать от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий) без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя);

Запрет использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений;

Запрет входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений;

Запрет заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ;

Запрет использовать в целях, не связанных с исполнением служебных (трудовых обязанностей), государственное имущество (имущество государственной корпорации или государственной компании, организации), а также передавать его иным лицам;

Запрет разглашать или использовать сведения, отнесенные законодательством РФ к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, а также сведения, ставшие известными в связи с исполнением служебных (трудовых) обязанностей;

Ограничение на поступление на гражданскую службу и нахождение на гражданской службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения:

Общая норма об ответственности физических лиц за коррупционные правонарушения установлена **частью 1 статьи 13** Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Данная норма закона гласит, что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут:

уголовную,
административную,
гражданско-правовую,
дисциплинарную

ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нормативная правовая база:

1. Общее регулирование/несколько видов ответственности - Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
2. Дисциплинарная ответственность - Трудовой кодекс Российской Федерации
3. Административная ответственность - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
4. Гражданско-правовая ответственность - Гражданский кодекс Российской Федерации

Взыскания за несоблюдение антикоррупционных ограничений:

Применение мер ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции регулируется: статьями 59.1, 59.2 и 59.3 Федерального Закона от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»;

На государственных гражданских служащих могут быть наложены следующие виды взысканий: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение в связи с утратой доверия.

При применении взысканий учитываются:

характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции,

предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Порядок применения взысканий:

Взыскания применяются представителем нанимателя на основании доклада о результатах **проверки**, проведенной подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в порядке, установленном **Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065**;

в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию по урегулированию конфликтов интересов, - и на основании рекомендации указанной комиссии;

Копия акта о применении к гражданскому служащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в применении к гражданскому служащему такого взыскания с указанием мотивов вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

С 1 августа 2014 года дисциплинарные взыскания могут применяться за правонарушения, совершенные в прошлом - **в течение трех лет**, предшествующих поступлению информации, явившейся основанием для осуществления проверки.

Сроки применения взысканий:

Взыскания применяются **не позднее одного месяца** со дня поступления информации о совершении гражданским служащим коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по урегулированию конфликтов интересов.

При этом взыскание должно быть применено **не позднее шести месяцев** со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Важно! Отсутствие на службе в течение **более четырех месяцев** подряд в связи с временной нетрудоспособностью является основанием для увольнения с гражданской службы.

Обжалование и снятие взысканий:

Гражданский служащий вправе **обжаловать** взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд. Если **в течение одного года** со дня применения взыскания гражданский служащий не был подвергнут дисциплинарному взысканию Федерального закона, **он считается не имеющим взыскания.**

Увольнение в связи с утратой доверия:

Основания для увольнения в связи с утратой доверия:

непринятие государственным служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

непредставление служащим сведений о доходах либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

участие гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;

осуществление служащим предпринимательской деятельности;

вхождение гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений;

нарушение гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Позиция Верховного Суда РФ. ВАЖНО! «Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014).

Отказ в возбуждении уголовного дела в отношении работника сам по себе не является основанием для освобождения работника от дисциплинарной ответственности.

Отказ в возбуждении уголовного дела по статьям УК РФ, связанным с совершением коррупционных преступлений, не является основанием для отказа в применении к работнику мер дисциплинарной ответственности. Для наложения мер дисциплинарной ответственности, в том числе увольнения, не требуется наличия состава уголовного преступления, а достаточно установления факта совершения лицом дисциплинарного коррупционного проступка.

Необходимым условием применения дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного коррупционного проступка является соразмерность взыскания содеянному (нарушению) и личности нарушителя.

В основе конфликта интересов лежит заинтересованность материального свойства - получение или реальная возможность получения работником (или членами его семьи) в связи с исполнением должностных обязанностей доходов, иной материальной выгоды с учетом конкретной ситуации. Утверждения работодателя о возможности возникновения конфликта интересов должны быть подтверждены фактическими доказательствами.

Обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается на работников в зависимости от включения занимаемых ими должностей в соответствующие перечни. Работник не обязан представлять такие сведения, если акт, согласно которому занимаемая работником должность включается в перечень, признается судом недействующим со дня принятия.

Дисциплинарные взыскания применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении работником дисциплинарного коррупционного проступка. Данный срок исчисляется со дня обнаружения дисциплинарного поступка (например, при поступлении представления прокурора об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции), а не с момента установления факта проступка комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Дальнейшее развитие:

В настоящее время Минтруд России разрабатывает критерии привлечения к дисциплинарной ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.