

ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В УЧРЕЖДЕНИИ: МЕРЫ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

Одним из приоритетных направлений современной государственной политики является противодействие коррупции. Успешная профилактика коррупционных правонарушений - это основа эффективного функционирования любых организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности. В целях недопущения коррупционных проявлений, а также нарушения правовых норм предлагаем рассмотреть положения законодательства, регламентирующие принятие организациями мер по противодействию коррупции.

Какие меры должны принимать организации, в том числе автономные учреждения, в целях профилактики коррупционных правонарушений? Что включает в себя каждая из предусмотренных мер? Что будет, если меры не приняты организацией?

Перечень мер, предусмотренных законодательством

Основопологающим документом в сфере профилактики коррупционных правонарушений является Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Федеральный закон N 273-ФЗ).

Согласно указанному Закону под коррупцией понимается 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Противодействие коррупции включает в себя деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Меры по предупреждению коррупции, которые должны приниматься любой организацией независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, предусмотрены ст. 13.3 Федерального закона N 273-ФЗ.

Согласно ст. 13.3 данного Закона организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

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

Перечень указанных мер не является исчерпывающим и может быть дополнен иными мерами,

направленными на профилактику коррупционных правонарушений с учетом специфики деятельности конкретной организации.

В целях содействия реализации указанной правовой нормы Минтрудом доведены Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции, утвержденные 08.11.2013 (опубликованы на сайте Минтруда) (далее - Методические рекомендации).

Подразделение или должностное лицо, ответственное
за профилактику коррупционных и иных правонарушений

В крупной организации рекомендуется создать отдельное структурное подразделение (например, отдел или сектор по профилактике коррупционных и иных правонарушений). Создание такого подразделения осуществляется путем утверждения организационной структуры юридического лица и положения о соответствующем подразделении, которое закрепляет все необходимые функции по вопросам профилактики коррупции.

Если же организация небольшая, то вполне достаточно наличия сотрудника, ответственного за данное направление работы. В этом случае издается приказ руководителя о назначении того или иного сотрудника ответственным за антикоррупционную работу. В должностной инструкции или трудовом договоре работника необходимо предусмотреть обязанности в сфере профилактики коррупции, которые будет осуществлять сотрудник.

В число обязанностей структурного подразделения или должностного лица, как отмечает Минтруд, могут включаться:

- разработка и представление на утверждение руководителю организации проектов локальных нормативных актов организации, направленных на реализацию мер по предупреждению коррупции (антикоррупционной политики, кодекса этики и служебного поведения работников и т.д.);

- проведение контрольных мероприятий, направленных на выявление коррупционных правонарушений работниками организации;

- организация проведения оценки коррупционных рисков;

- прием и рассмотрение сообщений о случаях склонения работников к совершению коррупционных правонарушений в интересах или от имени иной организации, а также о случаях совершения коррупционных правонарушений работниками, контрагентами организации или иными лицами;

- организация заполнения и рассмотрения деклараций о конфликте интересов;

- организация обучающих мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции и индивидуального консультирования работников;

- оказание содействия уполномоченным представителям контрольно-надзорных и правоохранительных органов при проведении ими инспекционных проверок деятельности организации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции;

- оказание содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-разыскные мероприятия;

- проведение оценки результатов антикоррупционной работы и подготовка соответствующих отчетных материалов руководству организации.

Рекомендуется обеспечить непосредственную подчиненность таких структурных подразделений или должностных лиц руководству организации, а также наделить их полномочиями, достаточными для проведения антикоррупционных мероприятий в отношении лиц, занимающих руководящие должности в организации. При формировании структурного подразделения, ответственного за противодействие коррупции, необходимо уделить пристальное внимание определению штатной численности, достаточной для выполнения возложенных на данное подразделение функций, а также обеспечить его необходимыми техническими ресурсами.

Сотрудничество организации с правоохранительными органами

Организации вправе сотрудничать с правоохранительными органами по различным вопросам, в том числе по вопросам профилактики коррупционных правонарушений. Формы сотрудничества могут быть различными. Так, представляются возможными следующие варианты организации взаимодействия:

- организация семинаров, круглых столов по вопросам противодействия коррупции с приглашением представителей правоохранительных органов;
- обращение в правоохранительные органы за разъяснениями и консультациями по вопросам, связанным с организацией работы по противодействию коррупции;
- направление информации о фактах обращения к сотрудникам с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- направление информации о совершении сотрудниками коррупционных правонарушений.

Разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации

Какие-либо универсальные стандарты и процедуры по вопросам противодействия коррупции нормативными правовыми актами не предусмотрены. В связи с этим необходимо в каждой организации самостоятельно разработать локальные акты с учетом целей и специфики деятельности организации.

Стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы, могут быть предусмотрены в правилах внутреннего трудового распорядка в качестве одного из разделов, положении об антикоррупционной политике организации, стандартах по профилактике коррупционных правонарушений и др.

Принятие кодекса этики и служебного поведения

Кодекс этики и служебного поведения имеет более широкий спектр действия, чем регулирование вопросов, связанных непосредственно с запретом совершения коррупционных правонарушений. В связи с этим кодекс рекомендуется утверждать в любой организации в целях обеспечения нормального функционирования юридического лица.

В кодекс следует включить положения, устанавливающие ряд правил и стандартов поведения работников, затрагивающих общую этику деловых отношений и направленных на формирование этического, добросовестного поведения работников и организации в целом.

Кодекс этики представляет собой некий свод правил, регулирующих порядок взаимодействия сотрудников между собой и с другими субъектами (физическими и юридическими лицами), общие принципы и ценности организации.

Также представляется целесообразным включать разделы, направленные на обеспечение соблюдения сотрудниками установленных запретов, норм административного и уголовного законодательства, недопущение совершения правонарушений. Это могут быть разделы по предотвращению конфликта интересов, обязанности сообщать в правоохранительные органы и работодателю о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, требования не допускать поведения, которое может быть воспринято как предложение дать взятку или получить взятку в связи с неправомерными действиями или бездействием.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов

В соответствии со ст. 10 Федерального закона N 273-ФЗ под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение работником должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) сотрудником и (или) состоящими с ним в близком

родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми сотрудник и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В целях предотвращения конфликта интересов в организации должно быть принято соответствующее положение о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов. В таком положении целесообразно предусмотреть обязанность сотрудников организации уведомлять работодателя о случаях возникновения личной заинтересованности или возможности ее возникновения при исполнении должностных обязанностей, а также порядок его рассмотрения, возможные меры.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения сотрудника, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является сотрудник, может также осуществляться путем отвода или самоотвода указанного лица в случаях и порядке, предусмотренных соответствующим положением.

Приказом об утверждении положения о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов рекомендуем также утвердить форму уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, а также форму журнала регистрации данных уведомлений.

Прием уведомлений и ведение журнала регистрации уведомлений целесообразно возложить на сотрудника, ответственного за работу по профилактике коррупционных правонарушений.

Наиболее часто встречающимися случаями конфликта интересов являются непосредственная подчиненность работающих вместе лиц, находящихся в отношениях родства или свойства, взаимодействие сотрудника с организацией, в которой учредителем, руководителем или ответственным за взаимодействие является родственник или свойственник сотрудника.

Недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов

Использование поддельных документов не допускается. Составление отчетности, которая предусматривает обобщение какой-либо дополнительной информации, не учтенной в официально составленных документах, запрещается.

В целом мера в виде недопущения составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов выглядит как само собой разумеющееся. Вместе с тем законодатель выделил данное правило в отдельную меру по профилактике коррупционных правонарушений. В связи с этим соответствующие положения должны быть предусмотрены локальными нормативными актами (например, правилами внутреннего трудового распорядка (обязанности работника), кодексом этики и служебного поведения, положением об антикоррупционной политике), а также включаться в должностные инструкции и трудовые договоры сотрудников.

Недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов особенно актуально для бухгалтерских служб и договорных отделов.

Иные меры по профилактике коррупционных правонарушений

Помимо уже рассмотренных мер, работодатель в целях профилактики коррупции может принимать и иные меры. Так, представляется целесообразным в дополнение к указанным документам разработать:

- порядок уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- регламент обмена деловыми подарками;
- план мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений.

В качестве иных мер может также выступать обучение на курсах повышения квалификации, а также обучающих семинарах по антикоррупционной тематике.

Кроме того, эффективными мерами могут быть оценка коррупционных рисков, возникающих в работе сотрудников, составление перечня должностей с коррупционными рисками, усиленный контроль за работой таких лиц.

Ответственность в связи с отсутствием мер по профилактике коррупционных правонарушений

Пункт 1 ст. 13.3 Федерального закона N 273-ФЗ предусматривает, что организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. В п. 2 данной статьи указываются меры, которые могут быть приняты организациями, но не являются обязательными.

Вместе с тем имеется практика проведения проверок со стороны органов прокуратуры на предмет реализации ст. 13.3 Федерального закона N 273-ФЗ, по итогам которых прокуратура выносит обязательные для исполнения представления об устранении нарушений требований федерального законодательства. В частности, Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.06.2020 N 15АП-4915/2020 по делу N А32-52509/2019 было признано правомерным представление прокуратуры об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции по итогам проверки в обществе с ограниченной ответственностью.

Меры по противодействию коррупции в проверяемом обществе сведены к принятию 09.01.2019 кодекса этики и служебного поведения работников. Данным локальным актом предписываются правила служебного поведения для работников в связи с исполнением ими трудовых функций и вытекающие из них обязанности. В части противодействия коррупции нормы кодекса носят рекомендательный характер для работников. Так, в одном из разделов кодекса указано, что работники должны противодействовать проявлениям коррупции и принимать меры по ее профилактике в порядке, установленном действующим законодательством. При этом механизм такого поведения в каком-либо локальном акте организации не прописан, что оставляет реализацию данных рекомендаций на усмотрение работника. Также в другом разделе кодекса в целях противодействия коррупции приведены такие рекомендации для работников, как уведомлять обо всех случаях обращения к работнику каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; не получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц; принимать меры по недопущению конфликта интересов. В силу того что данные мероприятия рекомендуются работнику, а не вменяются в обязанности, выполнение таких мер остается на усмотрение работника. Какие-либо иные меры, направленные на профилактику коррупционных проявлений, в организации не принимались.

Таким образом, прокурор пришел к обоснованному выводу, что обществом не разработаны и не приняты достаточные меры по предупреждению коррупции, в результате чего цель - создание эффективной системы противодействия коррупции в организации не достигается, а задачи по обеспечению правовых и организационных мер, направленных на противодействие коррупции, не исполняются.

Отсутствие в организации системы вышеприведенных мер свидетельствует о несоблюдении обществом российского антикоррупционного законодательства, в связи с чем представление прокуратуры было признано правомерным.

АС СКО поддержал своих коллег и признал представление прокуратуры об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции законным (Постановление от 01.09.2020 по делу N А32-52509/2019). Более того, АС СКО, отклоняя доводы общества о том, что Методические рекомендации не носят обязательного характера, отметил, что они разработаны во исполнение пп. "б" п. 25 Указа Президента РФ от 02.04.2013 N 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" и в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона N 273-ФЗ, в связи с чем у общества имеется императивная обязанность разработать и принять меры по предупреждению коррупции.

Также законными признаны требования органов прокуратуры о разработке и принятии мер по предупреждению и противодействию коррупции, например в Постановлении АС ВВО от 04.02.2019 N Ф01-6942/2018 по делу N А39-2694/2018, в более ранних Апелляционных определениях Красноярского краевого суда от 20.08.2014 по делу N 33-8076/2014, по делу N 33-8075/2014, по делу N 33-8074/2014.

* * *

Все организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности обязаны принимать меры по профилактике коррупционных правонарушений. Помимо предусмотренных законодательством о противодействии коррупции мер возможна разработка дополнительных документов, реализация иных мероприятий с учетом специфики деятельности организации. В случае отсутствия антикоррупционной работы органы прокуратуры вправе обязать организацию разработать соответствующие меры.