

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ":  
РЕТРОСПЕКТИВА ИЗМЕНЕНИЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**Т.А. ТУХВАТУЛЛИН, С.Н. МАНУХИН**

Тухватуллин Тимур Анварович, ведущий эксперт Научно-учебного центра противодействия коррупции Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Манухин Сергей Николаевич, главный специалист - руководитель проекта отдела правового обеспечения Управления комплаенса автономной некоммерческой организации "Московская дирекция транспортного обслуживания".

Авторами проведен ретроспективный анализ основных изменений, внесенных за последние годы в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Выдвинута гипотеза дальнейшего совершенствования правовых механизмов предупреждения коррупции в России. Предложены возможные варианты оптимизации действующей системы мер предупреждения коррупции в организациях, которая в настоящее время не показывает своей эффективности.

Ключевые слова: противодействие коррупции, проблемы правового регулирования, совершенствование законодательства, меры по предупреждению коррупции, антикоррупционные запреты и ограничения, организации, ответственность.

THE FEDERAL LAW ON CORRUPTION COMBATING: A RETROSPECTIVE VIEW ON AMENDMENTS AND IMPROVEMENT PROSPECTS

T.A. Tukhvatullin, S.N. Manukhin

Tukhvatullin Timur A., Leading Expert of the Academic Center for Corruption Combating of the Institute of Law and National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, PhD (Law).

Manukhin Sergey N., Chief Specialist, Project Head of the Legal Support Division of the Compliance Department of Moscow Transport Servicing Directorate Autonomous Non-Profit Institution.

The authors perform a retrospective analysis of the main amendments that have been lately introduced to Federal Law No. 273-FZ of December 25, 2008 On Corruption Combating. The article puts forward a hypothesis concerning further improvement of legal corruption prevention mechanisms in Russia. The paper suggests options of optimization of the existing system of measures aimed at prevention of corruption in organizations that has lately proven to be inefficient.

Key words: corruption prevention, legal regulation problems, law improvement, corruption prevention measures, anti-corruption prohibitions and limitations, organizations, liability.

В декабре 2022 года исполняется 14 лет с момента принятия Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Закон о противодействии коррупции), являющегося основой национальной системы регулирования вопросов противодействия и профилактики коррупции в стране.

За период правоприменения Закон о противодействии коррупции претерпел многочисленные корректировки и дополнения <1>. Так, на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) только за последние три года поступило 12 законопроектов, направленных на изменение различных положений Закона о противодействии коррупции. Из них пять законопроектов приняты, три - рассматриваются депутатами, а четыре - отклонены законодателем или отозваны инициаторами.

-----  
<1> По состоянию на 5 мая 2022 г. принято 30 Федеральных законов о внесении изменений в Закон о противодействии коррупции.

Ряд внесенных законопроектов, содержащих, например, уточнение конфликта интересов, определение понятия "коррупционное нарушение", дополнение Закона принципом "цифровизации системы государственного управления", были отозваны разработчиками либо не поддержаны депутатами по причине недостаточной обоснованности и низкой практической значимости. Вместе с тем с учетом реализованных инициатив Президента Российской Федерации <2> к обсуждению последнего вопроса законодатели могут в скором будущем вернуться.

-----  
<2> См.: Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. N 232 "О государственной информационной системе в области противодействия коррупции "Посейдон" и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2022).

Ретроспективный анализ реализованных изменений определил вектор законодательного регулирования вопросов противодействия коррупции, который был направлен на донстройку института антикоррупционных запретов и ограничений для служащих и публичных должностных лиц, усиление контроля за законностью поступления подлежащих декларированию доходов.

Федеральным законом от 6 февраля 2019 г. N 5-ФЗ <3> расширена компетенция Генеральной прокуратуры Российской Федерации в части взаимодействия в целях противодействия коррупции с компетентными органами иностранных государств путем направления от имени Российской Федерации напрямую или через Центральный банк Российской Федерации запросов для установления за пределами Российской Федерации имущества, банковских счетов и иностранных финансовых инструментов у лиц, которым законом запрещено их иметь.

-----  
<3> См.: Федеральный закон от 6 февраля 2019 г. N 5-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия коррупции" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2019).

Еще одно знаковое изменение внесено Федеральным законом от 31 июля 2020 г. N 259-ФЗ <4>, в соответствии с которым цифровая валюта признана имуществом для целей Закона о противодействии коррупции. При этом обязанность по размещению в сети Интернет сведений об источниках получения средств, за счет которых приобретены цифровые финансовые активы и цифровая валюта, закреплена в Законе о противодействии коррупции лишь в 2022 г. <5>

-----  
<4> См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 259-ФЗ "О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2020).

<5> См.: Федеральный закон от 1 апреля 2022 г. N 90-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2022).

Лидером по изменению за последние три года является ст. 12.1 Закона о противодействии коррупции, содержащая ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих федеральные и региональные государственные должности, муниципальные должности (с 2019 г. корректировалась трижды) <6>.

-----  
<6> См.: Федеральные законы от 26 июля 2019 г. N 251-ФЗ "О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона "О противодействии коррупции" (изменены ч. 4, 4.2), от 16 декабря 2019 г. N 432-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

целях совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции" (дополнена ч. 3.2, 3.3, 3.4, 3.5), от 24 апреля 2020 г. N 143-ФЗ "О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона "О противодействии коррупции" (изменены ч. 3, 3.3, 3.4, дополнена ч. 3.3-1).

В частности, на депутатов представительных органов сельских поселений, осуществляющих полномочия на непостоянной основе, возложена обязанность по представлению сведений о доходах региональному губернатору. Кроме того, предусмотрена обязанность по ежегодному представлению указанными лицами сведений о совершенных сделках, стоимость которых превышает общий доход семьи такого лица за три предшествующих отчетному периоду года или уведомлению губернатора об отсутствии таковых.

В отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и лиц, замещающих должности глав муниципальных образований и осуществляющих полномочия на непостоянной основе, введен ряд ограничений, связанных в том числе с запретом замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления; получать в связи с выполнением служебных обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц; принимать вопреки установленному порядку почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений.

Таким образом, лица, осуществляющие публичные полномочия на непостоянной основе, законодателем практически полностью приравнены к их коллегам, осуществляющим полномочия на постоянной основе.

Последняя значимая для настоящего исследования новелла Закона о противодействии коррупции - ст. 8.2 "Контроль за законностью получения денежных средств" <7>, которая закрепила порядок инициирования и проведения проверок законности получения денежных средств, поступивших на банковские счета лиц, представивших сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, их супругов и несовершеннолетних детей, в сумме, превышающей их совокупный доход за отчетный период и два предшествующих года. Данная норма предусматривает возможность взыскания Генпрокуратурой России на основании материалов таких проверок в судебном порядке денежных средств, законность получения которых не подтверждена.

-----

<7> См.: Федеральный закон от 6 марта 2022 г. N 44-ФЗ "О внесении изменений в статью 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" и Федеральный закон "О противодействии коррупции" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.03.2022).

Ретроспективный анализ произошедших за последнюю "трехлетку" корректировок Закона о противодействии коррупции позволил сделать вывод о целенаправленном и поступательном движении законодателя в сторону регулирования вопросов, связанных с государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими публичные должности, по пути ужесточения административно-правовых средств противодействия коррупции <8>.

-----

<8> См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. С. 164.

Представляется, что повышению эффективности правоприменения антикоррупционных норм способствует в том числе Государственная информационная система в области противодействия коррупции "Посейдон", внедрение и обеспечение надлежащего функционирования которой в обозримом будущем может свести проводимые проверки буквально до двух кликов.

В целом на данный момент вопросы, касающиеся государственных и муниципальных служащих и иных публичных должностных лиц, урегулированы достаточно детально. В этой связи антикоррупционная политика планомерно перешла в плоскость иных, не охваченных правовым регулированием участников, деятельность которых в меньшей степени подвержена коррупционным рискам.

К примеру, 17 февраля 2022 г. в Государственной Думе зарегистрирован законопроект N 72939-8 <9>, которым предлагается дополнить Закон о противодействии коррупции ст. 12.4.1

"Запреты, налагаемые на руководителей государственных (муниципальных) учреждений", вводящей для руководителей государственных (муниципальных) учреждений запрет занимать иные оплачиваемые должности и заниматься другой оплачиваемой деятельностью в государственных органах, органах местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организациях (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности), заниматься предпринимательской деятельностью, быть единоличным исполнительным органом или членом коллегиального исполнительного органа коммерческой организации, за исключением случаев, если участие входит в его должностные обязанности.

-----  
<9> Система обеспечения законодательной деятельности государственной автоматизированной системы "Законотворчество" // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/72939-8> (дата обращения: 05.05.2022).

По мнению разработчика, предлагаемое [законопроектом](#) изменение будет способствовать добросовестному осуществлению полномочий руководителем государственного (муниципального) учреждения и исключит вероятность возникновения ситуации конфликта интересов. На наш взгляд, видится логичным введение антикоррупционных ограничений для указанной категории лиц <10>.

-----  
<10> См.: Проблемы совершенствования антикоррупционной политики Российской Федерации / Аналитические материалы ИЗаСП при Правительстве Российской Федерации. С. 17 - 19 // URL: [https://izak.ru/img\\_content/pdf/analiticheskie\\_materialy\\_k\\_zasedaniyu\\_soveta\\_pri\\_prezidente\\_rf\\_po\\_proti\\_vodeystviyu\\_korrupcii.pdf](https://izak.ru/img_content/pdf/analiticheskie_materialy_k_zasedaniyu_soveta_pri_prezidente_rf_po_proti_vodeystviyu_korrupcii.pdf) (дата обращения: 05.05.2022).

Следующие изменения, предположительно, должны коснуться организаций частного сектора экономики, антикоррупционные требования к которым ограничены единственной [ст. 13.3](#) Закона о противодействии коррупции. Риторика о необходимости изменений продолжается на протяжении длительного времени как в научных кругах, так и среди практиков. Суть проблемы названной нормы Закона заключается в декларативности обязанностей по принятию мер по предупреждению коррупции, возлагаемых на организации <11>.

-----  
<11> Григорьев В.В. [Комментарий](#) к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) // СПС "КонсультантПлюс".

Правовая конструкция [ст. 13.3](#) Закона о противодействии коррупции содержит внутреннее противоречие. Норма [части первой](#) имеет императивный характер о необходимости разработки и принятия организациями мер по предупреждению коррупции, что не дает возможности для субъектов правоотношений отступить от нормативно-правового веления, формулируя единственно возможный вариант поведения организации <12>. При этом [вторая часть](#) данной нормы Закона содержит вариативность и самостоятельность организаций в выборе и наборе принимаемых внутриорганизационных мер по противодействию коррупции.

-----  
<12> См.: Тезисы выступления заведующего отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Цирина А.М. на конференции "Участие организаций в противодействии коррупции" (16 - 17 сентября 2019 г.) // URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/sem/2019/presentation/> (дата обращения: 05.05.2022).

Способствует усилению противоречивости рассматриваемой нормы, по мнению ученых, и тот факт, что ответственность за ее нарушение фактически отсутствует: [Кодекс](#) Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит положений, касающихся привлечения к ответственности организации или ее руководителя за непринятие мер по предупреждению коррупции <13>.

-----

<13> Молчанова М.А. [Меры по предупреждению коррупции](#) в организациях: основные направления и перспективы развития // Безопасность бизнеса. 2018. N 6. С. 44 - 49.

Проблема неопределенности [ст. 13.3](#) Закона о противодействии коррупции не решена в Методических [рекомендациях](#) Минтруда России по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции <14>, несмотря на то, что в них детализирован ряд положений указанной статьи Закона и дано минимально необходимое представление о мерах антикоррупционного характера в компании. Однако реального понимания процесса их внедрения Рекомендации не привнесли <15>.

-----  
<14> Методические [рекомендации](#) Минтруда России по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции // URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0> (дата обращения: 05.05.2022).

<15> Регуляторные и коррупционные риски в сфере государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательства: меры минимизации в условиях кризиса: Доклад к XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества / Д.В. Крылова, С.В. Таут, С.А. Пархоменко и др. М.: ИД ВШЭ, 2020. С. 108.

Совокупность вышеприведенных обстоятельств в условиях недостаточности нормативного правового регулирования представляется вполне осязаемым препятствием для практической реализации мер по противодействию коррупции в массовом сегменте хозяйствующих субъектов.

В связи с этим представляется целесообразным в первую очередь серьезно переработать [ч. 2 ст. 13.3](#) Закона о противодействии коррупции посредством закрепления в ней определенного и четкого набора мер противодействия коррупции в организациях. Видится целесообразным законодательно закрепить перечень локальных нормативных актов, обязательных для разработки, принятия и внедрения в каждой организации.

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, в свою очередь, как органу, уполномоченному на разработку и организацию внедрения, консультативно-методическое обеспечение мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, а также контроль за выполнением этих мер <16>, необходимо разработать и утвердить, не ограничиваясь методическими рекомендациями, типовые образцы (шаблоны) таких локальных нормативных актов, а также правовой механизм их реализации в рамках хозяйственной деятельности. В целях обеспечения доступности указанных типовых образцов предлагается разместить их на официальном сайте ведомства в открытом доступе.

-----  
<16> См.: [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. N 610 "Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2012. N 26. Ст. 3528.

В условиях конкретных законодательных формулировок и на основе имеющихся официальных образцов, необходимых для принятия в организациях документов, хозяйствующие субъекты без особых затруднений способны сформировать эффективную систему антикоррупционных мер.

Полагаем возможным поддержать позицию М.В. Мельниковой, утверждающей, что по своей сущности [Закон](#) о противодействии коррупции должен носить профилактический характер: противодействие коррупции - воспрепятствование, предупреждение такого опасного социального явления <17>.

-----  
<17> Мельникова М.А. Проблемы правового регулирования в сфере противодействия коррупции // Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Самарский юридический институт ФСИН России. Самара, 2019. С. 148.

Отдельно отметим поддерживаемое нами мнение о необходимости принятия на

государственном уровне механизма стимулирования участия организаций в предупреждении коррупции. К примеру, для организаций, внедривших их в полном объеме, набор установленных Законом мер противодействия коррупции может быть упрощен или может быть предоставлен в приоритетном порядке доступ к различным мерам государственной поддержки или налоговым льготам.

Кроме того, поскольку никакой набор инструментов по предупреждению коррупции не гарантирует в полном объеме исключение влияния человеческого фактора и возможного в связи с этим наступления негативных последствий в виде совершения работником организации коррупционного правонарушения, возможно предусмотреть внесение изменений в [ст. 19.28](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), направленных на освобождение юридического лица от административной ответственности или снижение размера наказания в случае принятия такой организацией всего комплекса мер по предупреждению коррупции <18>.

-----

<18> Регуляторные и коррупционные риски в сфере государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательства: меры минимизации в условиях кризиса. Там же. С. 115.

По аналогичной причине в 2018 г. по инициативе Генпрокуратуры России законодатель предусмотрел возможность освобождения организации от ответственности по указанной [статье](#) КоАП РФ в случае, если она активно способствовала раскрытию правонарушения либо имело место вымогательство со стороны должностного лица, при условии обращения в доход государства незаконной выгоды (преимущества), полученной юридическим лицом <19>.

-----

<19> Русецкий А.Е., Тухватуллин Т.А. Профилактика коррупционных правонарушений в частном секторе как средство минимизации давления на бизнес // Право и экономика. 2019. N 8.

И наоборот, совершение рассматриваемого состава административного правонарушения организацией, не обеспечившей внедрение комплекса антикоррупционных мероприятий, может рассматриваться в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, вплоть до введения практики оборотных административных штрафов.

В завершение отметим, что все приведенные идеи являются гипотезой совершенствования нормативного правового регулирования сферы противодействия коррупции в организациях. Реальным же мероприятием остается предусмотренная [п. 24](#) Национального плана противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы <20> подготовка Торгово-промышленной палатой России Обзора лучших практик в области противодействия коррупции в организациях, осуществляющих деятельность в частном секторе экономики, который вполне может стать основой дальнейших законодательных инициатив.

-----

<20> См.: [Указ](#) Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. N 478 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы" // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.08.2021).

Названный обзор, как видится, сможет решить одновременно две задачи: наряду с эмпирической почвой законодательских инициатив в относительно долгосрочной перспективе он способен, заполнив правовой вакуум, послужить качественным практическим пособием для принятия мер по предупреждению коррупции для большинства представителей малого и среднего предпринимательства в краткосрочной перспективе.

#### Литература

1. Григорьев В.В. [Комментарий](#) к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) / В.В. Григорьев. Справочная правовая система "КонсультантПлюс", 2013.

2. Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Ответственный редактор

Т.Я. Хабриева. Москва: Юриспруденция, 2012. 688 с.

3. Мельникова М.А. Проблемы правового регулирования в сфере противодействия коррупции / М.А. Мельникова // Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Самара, 30 - 31 мая 2019 г.): Сборник научных статей. В 2 частях. Ч. 1. Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2019. С. 147 - 149.

4. Молчанова М.А. [Меры по предупреждению коррупции](#) в организациях: основные направления и перспективы развития / М.А. Молчанова // Безопасность бизнеса. 2018. N 6. С. 44 - 49.

5. Регуляторные и коррупционные риски в сфере государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательства: меры минимизации в условиях кризиса: Доклад НИУ ВШЭ: к XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, 2020 г. / Д.В. Крылова, С.В. Таут, С.А. Пархоменко [и др.]. Москва: Изд. дом "Высшая школа экономики", 2020. 168 с.

6. Русецкий А.Е. Профилактика коррупционных правонарушений в частном секторе как средство минимизации давления на бизнес / А.Е. Русецкий, Т.А. Тухватуллин // Право и экономика. 2019. N 8(378). С. 17 - 21.

7. Цирин А.М. Проблемы совершенствования статьи 13.3 Федерального закона о противодействии коррупции и научно-методического обеспечения ее применения / А.М. Цирин // Участие организаций в противодействии коррупции: тезисы выступления на конференции (г. Москва, 16 - 17 сентября 2019 г.). URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/sem/2019/presentation/>.

Подписано в печать

15.09.2022

---