



**СТАТС-СЕКРЕТАРЬ-  
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ,  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ  
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ  
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ**

Театральный проезд, 3, Москва, 109012  
Тел.: 626-39-01; факс: 624-19-46  
Телетайп: 114-833 «ОПЕРОН»  
E-mail: info@mchs.gov.ru

14 МАР 2012 № 13-923-4

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Руководителям структурных  
подразделений центрального  
аппарата, начальникам  
территориальных органов,  
организаций (учреждений),  
воинских спасательных  
формирований  
МЧС России

В целях формирования единого подхода к организации деятельности по противодействию коррупции, организации и проведению служебных проверок в системе МЧС России, проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов МЧС России, направляются «Методические рекомендации по организации контрольно-профилактической деятельности в сфере предупреждения коррупционных проявлений в системе МЧС России» для использования в практической работе.

Приложение: Методические рекомендации на 102 л.

В.А. Пучков

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ  
КОНТРОЛЬНО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ  
ПРОЯВЛЕНИЙ В СИСТЕМЕ  
МЧС РОССИИ**

**СОДЕРЖАНИЕ**

- |  |               |
|--|---------------|
| <b>1. Анализ антикоррупционного законодательства</b>   | <b>2-22</b>   |
| <b>2. Порядок проведения служебной проверки по факту коррупционного проступка (правонарушения), совершенного сотрудником МЧС России</b>  | <b>23-51</b>  |
| <b>3. Рекомендации по проведению экспертизы нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий</b>   | <b>52-77</b>  |
| <b>4. Перечень основных нормативных правовых актов в области противодействия коррупции</b>   | <b>78-84</b>  |
| <b>5. Перечень основных приказов МЧС России в области противодействия коррупции</b>  | <b>85-88</b>  |
| <b>6. Краткий обзор мероприятий направленных на осуществление мер по противодействию коррупции в системе МЧС России.</b>   | <b>88-96</b>  |
| <b>7. Урегулирование конфликта интересов в системе МЧС России</b>  | <b>97-98</b>  |
| <b>8. Регламент проведения заседаний комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов</b> | <b>99-102</b> |

## 1. Анализ антикоррупционного законодательства

В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. констатируется, что, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в Российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009г. № 537, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений является одним из главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности Российской Федерации.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью.

Федеральная программа «Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009г. № 261, в качестве важнейшей программной задачи определяет создание надежных механизмов предупреждения коррупции в системе государственной службы, неотъемлемой составной частью которой является государственная служба в системе МЧС России.

Реализация антикоррупционной законодательной программы должна подкрепляться подготовкой и принятием нормативных актов, охватывающих различные сферы регулирования, так или иначе связанные с посягательством на принцип равенства всех перед законом. Борьба с коррупцией требует системного подхода, поскольку данное явление - нарушение порядка управления государством. Помимо выработки плана борьбы с ней, необходимы усилия не только органов государства, но и гражданского общества для обеспечения принципа равенства перед законом и судом.

В этом смысле принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является важным шагом по нормализации общественных отношений в данной сфере. Безусловно, все это так, однако, помимо карательных функций, государство и право должны обеспечивать профилактику, предупреждение коррупции. А вот для этого требуется целый комплекс мер, позволяющих обеспечить недопущение коррупционного поведения, а также своевременное выявление и пресечение фактов подобных действий. Интенция подобных организационно-правовых механизмов содержится в данном Законе.

Коррупция как социальное явление требует не только внимательного и тщательного научного исследования ее причин и проявлений, но и мобилизации усилий органов государства и институтов гражданского общества по преодолению условий и последствий ее существования. Необходимо подключать средства массовой информации (СМИ) как один из эффективных инструментов гражданского общества для воспитания неприятия коррупционной деятельности, осуждения коррупционеров. Причем антикоррупционное воспитание должно начинаться еще в школе, где детей должны учить противостоять вымогателям взяток. Пока же взяточников рассматривают в качестве удачливых дельцов, которые могут «решить любой вопрос», - все дело в его цене. Антикоррупционное воспитание - тяжелый и кропотливый труд, который, в конце концов, должен привести к тому, что и

давать, и брать взятки станет недостойно и невыгодно для любого гражданина, какую бы он должность ни занимал.

Понятие равенства перед законом выступает в качестве базового принципа правового государства, сущность которого заключается в одинаковом положении людей по закону. Нарушение данного фундаментального политического и правового принципа влечет соответствующее нарушение других правовых норм и институтов. Здесь можно говорить о предании интересов государства, отказе от независимости судей, посягательстве на свободу предпринимательской деятельности, о незаконном получении образования и других искажениях. Именно поэтому, в целях сохранения дееспособного, сильного Российского государства, его органы обязаны принимать меры по противодействию коррупции и обеспечению реализации конституционного принципа равенства. Ведь коррупция не только негативно влияет на экономику, ослабляет государственные институты, приводит к неэффективности государственной власти, снижает инвестиционную привлекательность государства, но и, что более важно, является прямым или косвенным нарушением равенства прав и свобод человека, являющегося базовым принципом правового демократического государства. Конституционный принцип равенства перед законом и судом будет находиться под угрозой до тех пор, пока не будут созданы надежные правовые, экономические, административно-организационные и иные нормы, процедуры и механизмы борьбы с коррупцией, пока государство и гражданское общество не найдут пути эффективного взаимодействия в борьбе с коррупцией.

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времен, являясь постоянным (хотя и нежеланным) спутником государства. Хорошо известно, что еще Законами Хаммурапи (почти 4 тыс. лет назад) предусматривалось наказание за взяточничество. Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается в клинописях древнего Вавилона. Массовые проявления коррупции

зафиксированы в исторических документах, касающихся вавилонского пленения евреев в 597 - 538 гг.

Великий древнегреческий философ Аристотель писал: «Самое главное при всяком государственном строе - это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».

Причины возникновения коррупции различны в разные периоды и эпохи, но связь ее с государственным аппаратом неизменна. Сложно сказать, можно ли победить коррупцию полностью. Однако, предпринимать меры юридического, экономического и организационного характера для минимизации этого социального явления необходимо для любого государства, являющегося правовым.

Для Российского общества проблема коррупции приобрела особую значимость, поскольку масштабы коррупции в стране достигли уровня социального бедствия. В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568, констатируется, что, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в Российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Характеризуя Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», следует подчеркнуть, что это в значительной мере не только нормативно-правовой, но и программный документ. Он определяет основные направления государственной деятельности в сфере

борьбы с коррупцией, устанавливает сферу применения антикоррупционной политики (в первую очередь как сферу служебных отношений), фиксирует социальные ожидания в данном виде деятельности. И именно с этих позиций следует оценивать определенную критику, последовавшую после его принятия и касающуюся предполагаемых сложностей с его реализацией. Являясь нормативным актом программного характера, указанный Закон, естественно, требует для своего осуществления принятия ряда развивающих его положения документов. В силу этого он является актом систематизации различных норм права, имеющих целью борьбу с коррупцией.

Основополагающими международными актами в сфере противодействия коррупции являются Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года (подписана Россией 12 декабря 2000 г. и ею ратифицирована в 2004 г.), в которой коррупции и мерам борьбы с ней посвящены ст. 8 и 9, а также Конвенция ООН против коррупции 2003 года и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года. Конвенция ООН против коррупции, подписанная Российской Федерацией 9 декабря 2003 г. и ратифицированная ею Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», стала комплексным универсальным международным договором, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности. Базовым документом, призванным сформировать общую уголовно-правовую антикоррупционную политику на международном уровне, является Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ратифицированная Россией Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию». Существенным пробелом этих международных документов, обладающих нормативно-правовым характером, является отсутствие в них комплексного, канонического понятия коррупции. Примерное определение коррупции было



сформулировано еще в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка на заседании 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 года: «Коррупция - это выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения». В отличие от рассматриваемых международных актов, Конвенция от 4 ноября 1999 г. «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», не подписанная Российской Федерацией, определяет коррупцию как продажность и подкуп публичных должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания.

В Конвенциях само понятие коррупции уточняется через перечисление коррупционных правонарушений. Так, Страсбургская конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» относит к коррупции два вида деяний: активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц, понимая под ним:

активный подкуп национальных и иностранных публичных лиц, членов публичных собраний, равных им лиц в частном секторе, международных организациях, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов, т.е. приготовление и дачу взятки, либо любого преимущества нематериального характера государственному служащему любого ранга (ст. 2);

продажность таких лиц, именуемых публичными должностными лицами, включающая, наряду с взяточничеством, иные формы умышленного «испрашивания» или «получения» ими «какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем, чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций (ст. 3)» .

В целом Конвенции ООН и Совета Европы формулируют следующие составы коррупционных преступлений, на которые распространяются положения Конвенций:

- подкуп национальных должностных лиц;
- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;
- подкуп в частном секторе;
- использование служебного положения в корыстных целях;
- злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- отмывание доходов от преступлений;
- преступления, касающиеся операций со счетами;
- хищение имущества публичным лицом;
- незаконное обогащение;
- хищение имущества в частном секторе;
- участие и покушение на перечисленные выше преступления.

Очевидно, что многие составы преступлений о взяточничестве трактуются Конвенциями шире, нежели Российским уголовным законодательством, причисляя к подкупу не только действия по даче-получению взятки, но и обещание, предложение неправомерного преимущества в активном подкупе и, соответственно, принятие обещания и предложения такого преимущества в пассивном подкупе (ст. 2), выходя за рамки более узкого по объему понимания коррупции как дачи и получения взятки.

В главе II «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне» Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», объявлен перечень коррупционных правонарушений, подлежащих криминализации во внутреннем законодательстве, среди которых приоритетно выделяются злоупотребление влиянием в корыстных целях, схожее с посредничеством, отмывание преступных доходов от коррупционных преступлений и связанные с ними правонарушения в сфере бухгалтерского

учета. Главой III «Криминализация и правоохранительная деятельность» Конвенции ООН против коррупции перечень деяний, требующих возведения в ранг уголовно преследуемых, шире. Примат норм международного права (п. 4 ст. 15 Конституции РФ) означает, что в Российском уголовном законе должны быть произведены кардинальные изменения положений Уголовного Кодекса Российской Федерации, противоречащих рассматриваемым международным документам, о чем говорят ученые, предлагая варианты для безболезненной имплементации международных норм. Любая услуга неимущественного характера может иметь соответствующее стоимостное выражение, денежный эквивалент. Содержательное наполнение нормы страдает потому, что прилагательное «имущественный» уже по смыслу термина «материальный», а потому в силу ограниченности понятия может не охватывать все возможные разновидности и проявления коррумпирования. В основе коррупции могут лежать материальные интересы (которые шире интересов имущественных), а могут - и интересы нематериального характера (предоставление взаимной услуги, продвижение во власть, на вышестоящую должность, торговля влиянием и т.д.). Соответственно, в проект заложена «дыра», позволяющая значительно сузить понятие коррупции и, соответственно, не позволяющая применить настоящий закон к действительно коррупционным правоотношениям.

Россия в целом выполнила свои международные обязательства, предусмотренные Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, за отдельным исключением. За последнее время значительно активизировалась деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Однако в целом, несмотря на принятые меры, каких-либо значимых результатов на данном направлении не достигнуто. Многие антикоррупционные меры, предусмотренные различными документами, не реализованы, а выполненные мероприятия практического эффекта не дали. Предпринимаемые органами

прокуратуры РФ, органами федеральной службы безопасности и органами внутренних дел РФ усилия, не способны устранить главные причины коррупции, так как основные факторы, порождающие коррупцию, находятся в области функционирования государственного и хозяйственно-экономического механизмов, а также в социальной и культурной сферах. Коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных институтов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает большую тревогу в Российском обществе и порождает недоверие к государственным структурам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности России

Однако было бы несправедливым утверждать, что государственное руководство России начала 90-х годов не осознавало всей опасности распространения коррупции в стране и безучастно смотрело на ее рост. Подтверждением тому может служить, в частности, Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (Утратил силу с 28 июня 2005 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2005 г. № 736), в котором констатировалось, что коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ.

Чуть позже Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 было утверждено Положение о федеральной государственной службе (Утратил силу с 19 января 2000 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 19 января 2000 г. № 72), а затем принимается

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ). Указанные акты содержали ряд запретов и ограничений, обусловленных режимом государственной службы, большинство из которых было направлено на предупреждение и пресечение коррупции в ее системе. В частности, в развитие данных нормативных актов Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 (Утратил силу с 20 мая 2009 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559), на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, была возложена обязанность ежегодно представлять сведения о доходах и имуществе.

Серьезный антикоррупционный потенциал содержался в принятом в июле 1998 г. Федеральном законе «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемых физическими лицами доходам», в соответствии с которым государственному контролю подлежали приобретение в течение одного календарного года таких объектов как недвижимое имущество; воздушное или водное судно, наземное транспортное средство; акция, доля участия в уставном капитале; государственная ценная бумага; сберегательный сертификат; культурные ценности, золото в слитках, стоимость любого из которых на дату заключения сделки составляет не менее 1000-кратного МРОТ, или нескольких таких объектов, суммарная стоимость которых составляет не менее 3000 МРОТ. Данный закон должен был вступить в силу по истечении 18 месяцев со дня его официального опубликования, однако до истечения указанного срока он утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ. Нормы о государственном контроле над соответствием крупных

расходов на потребление фактически получаемых физическими лицами доходам «растворились» в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Указанные меры свидетельствуют, что руководство страны понимало необходимость развития административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в Российской Федерации. Однако внедренные в то время средства предупреждения и пресечения коррупции не в полной мере решали поставленную перед ними задачу. Как справедливо констатируется аналитиками, в 90-е годы XX в. так и не был сформирован необходимый административно-правовой и организационный механизм реализации многих положений упомянутых выше Указа «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и других нормативных правовых актов.

Большинством исследователей в качестве одной из основных причин низкой эффективности, предпринимаемых в 90-е годы прошлого века и в последующий период мер по обузданию роста коррупции, справедливо называется отсутствие действительной политической воли повести решительную и бескомпромиссную борьбу с коррупцией в России.

Первый проект федерального закона «О борьбе с коррупцией» был разработан еще в 1993 г. В последующем он трижды принимался высшим законодательным органом государства (в 1993, 1995 и 1997 гг.) и трижды Президент Российской Федерации накладывал на него вето.

В указанный период были предприняты попытки создать соответствующие координирующие органы по борьбе с коррупцией. Так, Указом Президента Российской Федерации от 8 октября 1992 г. № 1189 была образована Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией. Чуть раньше распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1992 г. № 1761-р была образована Правительственная комиссия по борьбе с коррупцией в системе государственной службы.

Появились соответствующие совещательные органы и в Федеральном Собрании Российской Федерации: в Государственной Думе 19 марта 2007 г. была образована Комиссия Государственной Думы по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности, а в Совете Федерации – Временная комиссия Совета Федерации по изучению проблемы борьбы с коррупцией (22 апреля 1999 г.) (Упразднена Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ).

Осуществлялись также попытки придать борьбе с коррупцией планомерный, организованный характер. Это нашло отражение в федеральных программах по усилению борьбы с преступностью на 1994 – 1995 гг. (Указ Президента Российской Федерации от 24 мая 1994 г. № 1016), на 1996 – 1997 гг. (Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1996 г. № 600) и на 1999 – 2000 гг. (Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 270). В указанных программах борьба с организованной преступностью и коррупцией выделялась в самостоятельные подразделы. Однако статистические данные о коррупционной преступности в Российской Федерации показывают, что реализация указанных программ не смогла оказать сколько-нибудь заметного влияния на оздоровление коррупциогенной ситуации в стране.

На официальном государственном уровне осознание серьезной опасности коррупции для Российской государственности нашло свое отражение в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 1300 (Утратил силу с 12 мая 2009 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537), в которой дана оценка коррупции как одной из составляющих угрозы криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-

политического устройства и экономической деятельности нашей страны. Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, отмечается в Концепции, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции. Стало ясно, что применение репрессивных санкций или исключительно юридических средств не может привести к перелому ситуации.

Приоритеты антикоррупционной политики рассматриваемого периода нашли отражение в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Реализация основных положений посланий Президента позволила к 2008 г. выработать основные подходы к выстраиванию стратегии противодействия коррупции в стране, которые нашли свое официальное закрепление в Национальном плане противодействия коррупции.

В указанный период была возобновлена работа над законопроектом «О борьбе с коррупцией». 13 июня 2001 г. указанный законопроект в очередной раз рассматривался в первом чтении Государственной Думой, но при голосовании не набрал необходимого количества голосов. Позднее, на базе данного законопроекта был разработан проект федерального закона «О противодействии коррупции», который был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания в ноябре 2002 г., но в Совет Федерации не направлялся.

С 2002 г. данный законопроект существовал под названием «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Осенью 2003 г. Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству проголосовал за недопущение указанного законопроекта к первому чтению, хотя 14 ноября 2003 г. по предложению



Российской стороны Межпарламентская Ассамблея СНГ на своей 22-й сессии приняла модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», воспроизводящий одноименный Российский проект.

Приостановление работы над законопроектом было обусловлено необходимостью проведения в Российской Федерации внутригосударственных процедур ратификации основополагающих международных конвенций по борьбе с коррупцией. Такая работа была завершена в 2006 г. принятием федеральных законов от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» и от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию», ставших важнейшими решениями по имплементации норм международного права в Российское антикоррупционное законодательство. Ратификация указанных конвенций явилась импульсом к активизации законопроектной работы над так называемым «антикоррупционным пакетом» законов, которая успешно завершилась в декабре 2008 г.

Важнейшим инструментом реализации антикоррупционной политики в рассматриваемый период явилась административная реформа, старт которой был дан Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2003 г. № 824, а окончательное нормативное оформление и ее детальное содержание было определено Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и планом мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Создание надежных административных барьеров для распространения коррупции в государственном управлении, разработка и принятие программ противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации определены указанными программными документами в качестве приоритетных направлений деятельности.

В ходе административной реформы были приняты важнейшие федеральные законы, связанные с противодействием коррупции в сфере прохождения государственной службы – от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Учитывая, что одной из самых коррупционнoемких сфер государственной жизни являются государственные закупки (по экспертным оценкам, средний размер «отката» в секторе госзакупок составляет 20 процентов от цены контракта, а суммарные потери консолидированного бюджета составляют сумму около 1 трлн. руб.), был разработан и принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который существенно сузил возможности для возникновения коррупционных ситуаций в данной сфере.

Совершенствовалась организация и координация антикоррупционной деятельности. 24 ноября 2003 г. Указом Президента Российской Федерации № 1384 (Утратил силу с 3 февраля 2007 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129) был образован Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией. Глава государства определил отправные позиции, от которых необходимо отталкиваться при выработке антикоррупционной политики в стране: определение понятия и характеристик коррупции, ее общественной опасности и распространенности в различных слоях общества; установление основных факторов, детерминирующих коррупцию; разработка мер предупреждения коррупции.

Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129 (Утратил силу с 19 мая 2008 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815), указанный выше Совет был упразднен и, вместо него, создана межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской

Федерации положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. На указанную рабочую группу была возложена обязанность представить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, необходимых для реализации положений международных договоров, в том числе по определению (созданию) специализированного органа, уполномоченного на координацию работы по борьбе с коррупцией. Итогом деятельности межведомственной рабочей группы стала разработка проекта Национального плана противодействия коррупции.

К процессу формирования федеральной антикоррупционной политики активно подключилась Общественная палата Российской Федерации, направившая в начале 2007 г. в органы государственной власти доклад «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты», в котором содержатся основные предложения гражданских организаций по противодействию коррупции.

Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815, которым был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции под председательством Президента Российской Федерации можно считать новым этапом в антикоррупционной политике. Основными задачами Совета являются:

подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

контроль над реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Важнейшим событием рассматриваемого периода явилось утверждение 31 июля 2008 г. Президентом Российской Федерации Национального плана противодействия коррупции.

В данном программном документе констатируется, что в Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Однако, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в Российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим, разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся и настоятельной необходимостью.

Национальный план противодействия коррупции состоит из 4 разделов:

- 1) меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции;
- 2) меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции;
- 3) меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению;
- 4) первоочередные меры по реализации Национального плана.

Что касается первого из перечисленных разделов, то к настоящему времени он фактически реализован: в конце 2008 г. Государственной Думой приняты три основополагающих законодательных акта:

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

Чуть позже, летом 2009 г., отечественное антикоррупционное законодательство пополнилось еще одним законодательным актом – Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В 2009 г. развернулась работа по реализации указанных законодательных актов. Важнейшим направлением этой деятельности явилось создание всеобъемлющей подзаконной нормативной правовой базы антикоррупционной деятельности. В марте 2009 г. были приняты акты Правительства Российской Федерации по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а в мае и сентябре 2009 г. – указы Президента Российской Федерации, регламентирующие порядок представления государственными служащими и лицами, претендующими на замещение должностей государственной службы, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В общую стратегию противодействия коррупции в полной мере вписывается реализация федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)»,

утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261.

В числе задач указанной Программы определена система важнейших антикоррупционных мер, в том числе:

а) разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

б) развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе;

в) создание системы контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества, совершенствование механизма, обеспечивающего соблюдение государственным служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

г) разработка механизма принятия мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

д) разработка процедуры, обеспечивающей проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений со стороны государственных служащих;

е) совершенствование работы, направленной на приоритетное применение мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней на государственной службе.

Таким образом, за 18-летнюю историю постсоветского развития антикоррупционная политика в Российской Федерации прошла сложный путь от практически полного отсутствия такой политики до создания вполне адекватных сложившейся ситуации правовых основ системной деятельности по

противодействию коррупции на всех уровнях государственной власти, во всех сферах общественной и государственной жизни.

## **2. Порядок проведения служебной проверки по факту коррупционного проступка (правонарушения), совершенного сотрудником МЧС России**

К коррупционным проступкам (правонарушениям), совершаемым сотрудниками МЧС России, относятся:

1) непредставление сведений, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (пункт 4 статьи 6, пункт 8 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);

2) невыполнение обязанности об уведомлении командования, органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (статья 9 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);

3) невыполнение в обязанности об уведомлении в письменной форме своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (пункт 2 статья 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);

4) невыполнение сотрудником МЧС России, являющимся владельцем ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), обязанности в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 6 статьи 11



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

5) совершение административных правонарушений:

мелкое хищение чужого имущества путем присвоения или растраты с использованием служебного положения при отсутствии признаков преступления, предусмотренного статьей 160 Уголовного кодекса Российской Федерации (ст. 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)<sup>1</sup>;

незаконное вознаграждение от имени юридического лица (статья 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), выразившееся в незаконной передаче от имени или в интересах организации или учреждения МЧС России, должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данной организации, учреждения должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением;

незаконное привлечение к трудовой деятельности бывшего государственного служащего (статья 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), выразившееся в приеме на работу в организацию бывшего государственного служащего (военнослужащего), в должностные (служебные) обязанности которого в период прохождения службы входили отдельные функции государственного управления данной организацией, если на это не получено согласие комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих

---

<sup>1</sup> Хищение чужого имущества признается мелким, если стоимость похищенного имущества не превышает одну тысячу рублей.

Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов и со времени увольнения со службы не прошло двух лет.

Служебная проверка представляет собой деятельность, направленную на выяснение обстоятельств проступка (правонарушения), события, факта, установление степени виновности лица, совершившего правонарушение, обеспечение принятия должностным лицом (начальником) обоснованного, законного решения о привлечении виновного к соответствующему виду юридической ответственности либо применения к нему мер общественного воздействия за деяния (действие или бездействие), совершенные при исполнении служебных обязанностей и в иных случаях, указанных в законе, подзаконном акте или ведомственном нормативном акте.

Служебная проверка проводится по решению руководителей организаций (подразделений) МЧС России и их заместителей, наделенных в пределах установленных полномочий правом наложения дисциплинарных взысканий по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения), в целях установления виновных лиц, выявления причин и условий, способствовавших совершению проступка (правонарушения) и чрезвычайного происшествия в структурных подразделениях МЧС России.

Основанием для проведения служебной проверки является наличие достаточных данных, указывающих на нарушение сотрудником установленного порядка и правил при выполнении возложенных на него обязанностей и осуществлении имеющихся у него полномочий в ходе служебной деятельности, а также происшествия с его участием.

Поводом для проведения служебной проверки является поступившая в установленном порядке руководителю организации (подразделению) МЧС России, или его заместителям, наделенных в пределах установленных полномочий правом наложения дисциплинарных взысканий, информации о дисциплинарном проступке сотрудника, происшествии с его участием, которая может содержаться в обращениях граждан и организаций, сообщениях судебных, правоохранительных, контролирурующих и иных государственных органов, общественных объединений, рапортах сотрудников, заявлениях

государственных гражданских служащих и работников и публикациях средств массовой информации.

Служебная проверка по факту выявления коррупционного правонарушения назначается поручением в виде резолюции на документе, содержащем сведения о наличии оснований для ее проведения, либо путем издания приказа по организации (подразделению) МЧС России при проведении служебной проверки комиссией. Приказ о назначении служебной проверки по факту выявления коррупционного правонарушения должен содержать:

причину и основания для ее назначения;

сроки проведения;

состав комиссии по проведению служебной проверки;

должностное лицо, на которое возлагается контроль за проведением служебной проверки.

В комиссию в случае проведения служебной проверки комиссией включаются сотрудники подразделений, обладающие необходимыми знаниями и опытом. Председателем комиссии назначается сотрудник подразделения, к компетенции которого относится рассматриваемый вопрос.

Сотруднику не может быть поручено проведение служебной проверки при наличии следующих оснований:

если он совершил проступок, по которому проводится служебная проверка;

если он является подчиненным по службе сотруднику, в отношении которого проводится служебная проверка;

если он является родственником сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка;

если имеются иные обстоятельства, дающие основания считать, что он может быть прямо или косвенно заинтересован в исходе служебной проверки.

При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки могут быть признаны недействительными.

В случае установления факта совершения проступка (правонарушения) сотрудниками разных организаций (подразделений) системы МЧС России должностное лицо, назначившее служебную проверку, немедленно докладывает об этом вышестоящему руководителю, который принимает решение о порядке ее (его) дальнейшего проведения.

Основные цели служебной проверки:

1. Укрепление трудовой, производственной дисциплины и правопорядка.
2. Укрепление законности.
3. Охрана имущества от различных посягательств.
4. Возмещение материального ущерба, причиненного службе, организации или учреждению системы МЧС России.
5. Предотвращение необоснованных претензий материального и морального характера, предъявляемых организации или учреждению системы МЧС России.
6. Предупреждение правонарушений.

Вышеуказанные цели достигаются решением конкретных задач, главными из которых являются:

1. Установление конкретных лиц, виновных в совершении правонарушений.
2. Определение степени вины или доказательство отсутствия таковой.
3. Определение норм права, которые нарушены виновным.
4. Установление реального ущерба, причиненного государству, организации или учреждению системы МЧС России.
5. Установление мер принуждения, предусмотренных законами и подзаконными актами, за совершение правонарушения либо принятие решения о возбуждении уголовного дела или передаче материалов на суд общественности.
6. Вскрытие причин и условий, способствующих правонарушению, и определение мероприятий по их ликвидации.

Служебная проверка по факту выявления коррупционного правонарушения осуществляется на основе и в соответствии с приказами, положениями и иными актами и документами организации или учреждения системы МЧС России.

Решение о производстве служебной проверки по факту выявления коррупционного правонарушения принимает начальник (должностное лицо) органа, организации, учреждения, заведения, а также вышестоящий начальник по отношению к нижестоящим инстанциям.

Таким образом, служебная проверка является составной частью служебной деятельности органов государственного управления, которая имеет свои цели, задачи и используется для повышения правопорядка, укрепления законности, служебной и трудовой дисциплины, а также для защиты прав и законных интересов организаций или учреждений системы МЧС России и граждан.

Основанием для назначения служебной проверки является наличие признаков коррупционного правонарушения.

Поводами для назначения служебной проверки могут быть:

предложения, исходящие от лиц, в специальные или должностные обязанности которых входит постановка перед руководством вопроса о назначении служебной проверки при обнаружении правонарушений;

доклады, рапорты, донесения подчиненных должностных лиц о произошедших фактах совершения коррупционного правонарушения;

распоряжения вышестоящих начальников;

заявления самих лиц, совершивших коррупционное правонарушение;

сообщения других граждан и различных должностных лиц по факту выявления коррупционного правонарушения.

Должностное лицо, которому поручено проведение служебной проверки по факту выявления коррупционного правонарушения, должно обеспечить соблюдение следующих требований:

всесторонность проверочных мероприятий, заключающаяся в том, что проверяются все версии о характере, целях, мотивах, обстоятельствах, причастных лицах, причинах, условиях и последствиях произошедшего события, правонарушения;

объективность, выражающаяся в отсутствии предвзятости при выяснении всех обстоятельств события правонарушения;

полнота, означающая выяснение всех фактических обстоятельств, которые могут иметь значение для результатов проверки и выводов из сложившейся ситуации.

Исходя из этих требований, лицо, которому поручено проведение служебной проверки, обязано:

всесторонне и полно исследовать все обстоятельства;

соблюдать законные права лиц, в отношении которых проводятся проверочные мероприятия;

определить виновность (невиновность) лиц, в отношении которых проводится служебная проверка;

подходить к установлению истины объективно, без предубеждения;

быть честным и принципиальным при проведении проверочных мероприятий;

не разглашать сведения, ставшие ему известными в процессе проведения служебной проверки;

проводить служебную проверку в сроки, установленные законом;

по окончании служебной проверки составить мотивированное заключение.

Прежде чем приступить к служебной проверке, лицо, которому оно поручено должно, ознакомиться с первичными материалами, а если их нет, записать сведения о совершенном проступке (правонарушении), которые ему лично сообщит должностное лицо, поручившее проведение служебной проверки, и использовать их в качестве первоначальных данных.

После этого составляется план проведения служебной проверки. В плане необходимо определить мероприятия по выяснению всех обстоятельств проступка (правонарушения). В плане указывается, от кого и по каким вопросам необходимо получить объяснение, копии каких документов необходимо иметь и т.д. При необходимости могут быть запланированы осмотры помещений, местности, предметов, документов и др.

Проводящий расследование должен помнить, что доказательствами в служебной проверке являются объяснения различных лиц, вещественные доказательства, документы, справки, заявления, данные осмотра, заключения и пояснения специалистов, сведущих лиц.

Лицо, которому поручено проведение служебной проверки, получает от опрашиваемых лиц письменные объяснения. Перед этим опрашиваемому лицу предлагается правдиво изложить обстоятельства проступка (правонарушения) и дается перечень вопросов, на которые необходимо ответить. После письменного изложения обстоятельств проступка (правонарушения) опрашиваемый подписывает объяснение и ставит дату. Если опрашиваемый по каким-то обстоятельствам не может написать объяснение, то с его слов объяснение записывает лицо, которому поручено проведение служебной проверки. В этом случае каждый лист объяснения подписывается опрашиваемым, а последний лист – и тем и другим. Если опрашиваемый отказывается давать какие-либо объяснения, ему предлагается письменно изложить причину отказа, если же он и это отказывается сделать, то рекомендуется в присутствии других составить об этом акт, который заверяется присутствующими лицами.

В ходе служебной проверки необходимо установить, совершен ли виновным дисциплинарный проступок, административное правонарушение или уголовное преступление, причинен ли им при этом ущерб государству.

Для решения этих вопросов лицо, которому поручено проведение служебной проверки, должно уметь отличать преступление от

дисциплинарного проступка. Преступление обладает большей общественной опасностью, чем дисциплинарный проступок. Юридическим основанием для отграничения преступления от дисциплинарного проступка являются, прежде всего, нормы Уголовного кодекса.

В случае выявления в ходе служебной проверки возможного наличия признаков состава преступления, документ, инициирующий проверку, либо рапорт с отражением противоправности деяния, в порядке исполнения Приказа Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МСЧ России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития и торговли РФ, ФСНК РФ от 29.12.2005 года № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» регистрируется в соответствующих Книгах учета. При этом необходимо строго соблюдать требования Инструкции о порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и иных происшествиях в органах ГПС МЧС РФ, утвержденной Приказом МЧС России РФ от 02.05.2006 года № 270 (ред. от 22.06.2010). Материалы служебной проверки в указанном случае направляются в правоохранительные органы, обладающие оперативно-розыскными функциями, способные провести доследственную проверку и принять соответствующее процессуальное решение с обязательным уведомлением Департамента кадровой политики МЧС России.

Смягчающие обстоятельства, при наличии которых правонарушение перестает быть преступным и образует дисциплинарный проступок, могут относиться к характеру, условиям и обстановке совершения этого правонарушения, к действиям по установлению его вредных последствий, к личности правонарушителя, его поведению до и после совершения правонарушения и т.п.

Служебная проверка по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения) должна быть назначена не позднее 10 дней с момента получения должностным лицом, имеющим право ее назначения, информации, послужившей



основанием для ее назначения, и должна быть завершена не позднее чем через 30 дней со дня принятия решения о ее проведении.

В случае если последний день служебной проверки приходится на нерабочий день, то днем окончания срока проведения служебной проверки считается предшествующий ему рабочий день.

В срок проведения служебной проверки не включается время нахождения сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка, в отпуске, командировке, а также периоды его временной нетрудоспособности.

Окончанием срока проведения служебной проверки по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения) является дата утверждения заключения служебной проверки должностным лицом, назначившим ее (его) проведение.

Лицо, проводящее проверку (председатель комиссии), в ходе её проведения действует от имени руководителя (начальника), который ее назначил.

Сотрудник (руководитель и члены комиссии), проводящий служебную проверку, в соответствии с поставленными перед ним задачами, с целью выяснения фактических обстоятельств имеет право:

вызывать в установленном порядке и получать от должностных лиц на имя лица, назначившего служебную проверку, письменные объяснения или иную информацию по существу проводимой служебной проверки;

знакомиться с соответствующими документами, в случае необходимости приобщать их (или копии) к материалам служебной проверки (в других организациях ознакомление с документами и снятие с них копий осуществляется с разрешения их руководителя);

получать от должностных лиц документы или информацию, относящиеся к проводимой служебной проверке, для ознакомления с ними или приобщения к материалам проверки;

запрашивать у непосредственных руководителей (начальников) характеристику (служебную характеристику) на лиц, в отношении которых проводится служебная проверка, а так же копию служебной карточки;

привлекать в установленном порядке по согласованию с лицом, назначившим служебную проверку, сотрудников в качестве экспертов или для выполнения в пределах их компетенции разовых поручений в интересах проверки;

принимать меры по направлению сотрудников на медицинское освидетельствование при наличии критериев, имеющих достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения. Медицинское заключение приобщается к материалам служебной проверки;

получать консультации (письменные разъяснения) у специалистов по вопросам, требующим специальных знаний;

выезжать на место совершения проступка (правонарушения);

документально оформлять сведения о совершении проступка (правонарушения) и фиксировать его место:

составлять схемы места совершения проступка (правонарушения), фотографировать его, а также производить видеозапись;

оформлять справки по содержанию изученных в ходе служебной проверки документов, которые не представляется возможным приобщить к материалам проверки;

Перечень мероприятий, приведенный выше не является исчерпывающим и может быть дополнен руководителем, назначившим служебную проверку, в ходе ее проведения в зависимости от конкретной ситуации.

Должностное лицо, проводящее проверку по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения), обязано:

руководствоваться требованиями законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МЧС России ;

ознакомить лицо, в отношении которого проводится служебная проверка , с письменным распоряжением (приказом), являющимся основанием для проведения проверки;

соблюдать права и свободы человека и гражданина;

принять все меры, необходимые для всестороннего, объективного изучения и документального оформления сведений о всех обстоятельствах проступка (правонарушения) и лиц, причастных к его совершению;

рассматривать и приобщать к материалам служебной проверки заявления, относящиеся к проверке и поступающие при ее проведении;

обеспечить сохранность и конфиденциальность материалов служебной проверки, не разглашать ее результаты до утверждения заключения о результатах проверки (разбирательства) лицом, назначившим проверку, а также принимать необходимые меры по соблюдению требований режима секретности;

незамедлительно письменно информировать руководителя, назначившего служебную проверку по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения), о нарушениях законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов МЧС России, установленных в ходе проверки;

в установленные сроки представить должностному лицу, назначившему служебную проверку заключение и материалы о ее результатах;

выработать предложения о мере дисциплинарной и (или) материальной ответственности виновного сотрудника и мерах по профилактике данных проступков (правонарушений);

Сотрудник (руководитель и члены комиссии), проводящий служебную проверку по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения) обеспечивает необходимую подготовительную работу, которая может включать в себя:

разработку плана проведения служебной проверки;

изучение законодательных и других нормативных правовых актов по вопросам, подлежащим выяснению в ходе служебной проверки;

изучение документов (в том числе и личных дел сотрудников), имеющих отношение к коррупционному проступку (правонарушению);

анализ данных о состоянии дисциплины, изучение материалов предыдущих проверок;

другие мероприятия, в зависимости от конкретных обстоятельств совершения проступка (правонарушения).

При служебной проверке не проводятся:

обыски;

выемки;

допросы и некоторые другие следственные действия, предусмотренные Уголовно - процессуальным кодексом Российской Федерации.

Запрещается получать какие-либо объяснения от лиц, находящихся в алкогольном, наркотическом или токсическом опьянения.

Лицо, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

знать предмет служебной проверки, давать устные и (или) письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

обжаловать решения и действия (бездействие) лица, проводящего служебную проверку, должностного лица организации (подразделения) МЧС России, назначившему служебную проверку;

знакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки в части, его касающейся, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, что удостоверяется подписью сотрудника, в отношении которого проводилась проверка, на заключении о результатах проверки.

В случае отказа лица, в отношении которого проводилась служебная проверка от ознакомления с заключением или от его подписи, сотрудник, проводивший проверку, составляет акт.

После завершения служебной проверки должностное лицо, проводящее проверку или председатель комиссии, составляет заключение о результатах проверки (далее - заключение), заключение должно состоять из трех частей – вводной, описательной и резолютивной.

Вводная часть должна содержать:

основание (повод) проведения служебной проверки (разбирательства), должность, специальное (воинское) звание, фамилия, имя, отчество лица ее проводившего (состав комиссии);

сведения о лице, совершившем проступок (правонарушение) (должность, специальное (воинское) звание, фамилия, имя и отчество, год рождения, образование, срок службы (работы) и дата назначения занимаемой должности), и других лицах, причастных к совершению проступка (происшествия).

В описательной части указываются:

сведения о времени, месте, обстоятельствах совершения проступка (правонарушения);

мотивы и цели совершения лицом проступка (правонарушения) (какие конкретно требования законов Российской Федерации, нормативных правовых актов нарушены), степень виновности;

причины и условия совершения проступка (правонарушения);

причинную связь совершенного коррупционного проступка (правонарушения) и их последствий (в виде действий или бездействий), к которым оно привело.

Резолютивная часть должна содержать:

заключение о виновности (невиновности) лица, в отношении которого проведена служебная проверка, либо о подтверждении (опровержении) сведений, порочащих честь и достоинство и т.п.;

предложение о привлечении лица, совершившего проступок (правонарушение) к ответственности (дисциплинарной и (или) материальной) либо направление материалов в органы прокуратуры или иные органы в соответствии с их компетенцией;

данные о характере и размерах причиненного ущерба (вреда), предложения о порядке его возмещения;

рекомендации предупредительно-профилактического характера.

Заключение подписывается должностным лицом, проводившим служебную проверку или членами комиссии, и утверждается должностным лицом, назначившим проверку.

По окончании проведения служебной проверки необходимо ознакомить с ее результатами руководителя подразделения, в котором был совершен коррупционный проступок (правонарушение).

При несогласии с выводами или с содержанием отдельных положений заключения, член комиссии подписывает заключение с указанием «особое мнение прилагается». При этом к заключению приобщается в обязательном порядке особое мнение члена комиссии.

Лицо, проводившее служебную проверку, подготавливает по ее результатам проект приказа, как правило, совместно с уполномоченными на то сотрудниками кадрового и юридического подразделения.

Второй экземпляр заключения по результатам служебной проверки и копия приказа по результатам проверки (если приказ издавался) приобщается к личному делу сотрудника (военнослужащего, гражданского служащего), в отношении которого она проводилась.

Материалы служебной проверки формируются в отдельное дело, в которое приобщаются:

документ (или его копия), содержащий сведения, послужившие поводом для назначения служебной проверки;

копия письменного распоряжения (приказа) о назначении служебной проверки;

объяснения сотрудников и иных лиц;

первичные документы (подлинники или ксерокопии);

справочные материалы;

служебная характеристика на сотрудника (военнослужащего, служащего), в отношении которого проводилась служебная проверка;

другие документы, имеющие отношение к установленным в ходе проверки фактам (постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и т.д.);

справка финансового органа о денежном размере причиненного ущерба;

заключение о результатах служебной проверки;

копия приказа по результатам проведения служебной проверки (если приказ издавался);

копия ответа автору заявления о результатах служебной проверки и принятых мерах.

Дело с материалами служебной проверки нумеруется постранично, прошнуровывается и по нему составляется опись, которая заверяется должностным лицом (председателем комиссии), проводящим проверку (разбирательство).

Дела с материалами служебных проверок хранятся в архиве организации (подразделения по ведению несекретного делопроизводства) МЧС России определенной номенклатурой срок, в соответствии с требованиями по хранению данного вида документов, и предоставляются для ознакомления только с разрешения руководителя организации МЧС России или по запросу органов прокуратуры (других следственных органов).

Дело с материалами служебных проверок в отношении личного состава центрального аппарата МЧС России и лиц, назначаемых на должности Президентом Российской Федерации, направляется в Департамент кадровой политики МЧС России (отдел инспекции по вопросам государственной службы и кадров).

Руководитель организации (подразделения) МЧС России незамедлительно, но не позднее 3 дней после утверждения заключения о результатах служебной проверки, проведение которой находится на контроле вышестоящего начальника, направляет последнему копию заключения и соответствующего приказа.

Если в ходе служебной проверки или по ее результатам будет обнаружено, что должностное лицо, в отношении которого проводится служебная проверка совершило действия, указывающие на признаки коррупционного преступления, руководитель организации (подразделения) МЧС России обязан незамедлительно передать полученные материалы в органы дознания или предварительного следствия.

Должностное лицо, подвергнутое дисциплинарному взысканию за совершенное преступление и причиненный государству материальный ущерб, не освобождается от уголовной и материальной ответственности.

Руководящий состав подразделений (организаций) МЧС России использует материалы служебной проверки и рекомендации по ее результатам в своей повседневной

деятельности в целях укрепления дисциплины подчиненного личного состава, профилактики и недопущения правонарушений и происшествий.

### **Особенности проведения служебной проверки в отношении сотрудников ГПС**

Сотрудник, в отношении которого назначена служебная проверка по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения), может быть временно отстранен от исполнения служебных обязанностей, в соответствии с нормативными правовыми документами на основании приказа начальника, имеющего право назначения на должность сотрудника. За время отстранения от исполнения обязанностей сотруднику на период проведения служебной проверки выплачивается денежное довольствие в полном размере.

Сотрудник, временно отстраненный от исполнения должностных обязанностей, находится в распоряжении непосредственного начальника или руководителя того структурного подразделения, которому он подчинен в приказе об отстранении.

При временном отстранении сотрудника от исполнения должностных обязанностей должны быть приняты меры, исключающие его несанкционированный доступ к средствам вычислительной техники и оргтехники, служебным документам и материалам, работа с которыми может прямо или косвенно повлиять на результаты служебной проверки.

От сотрудника, в отношении которого проводится служебная проверка по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения), обязательно должно быть истребовано письменное объяснение. В случае отказа сотрудника от письменных объяснений составляется акт, в котором указываются:

место, день и время составления акта;

должность, специальное (воинское) звание, фамилия, имя и отчество сотрудника, составившего акт, и сотрудников, которые присутствовали при отказе от письменных объяснений;



содержание причин отказа сотрудника от письменных объяснений, которые излагаются в произвольной форме.

Акт подписывается сотрудником, составившим его, и двумя членами комиссии либо другими сотрудниками, которые присутствовали при отказе от письменных объяснений.

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено до истечения десяти суток с того дня, когда начальнику стало известно о совершенном проступке (правонарушении), а в случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении – не позднее одного месяца соответственно со дня окончания проверки, рассмотрения компетентным органом или должностным лицом уголовного дела или дела об административном правонарушении и вынесения по ним окончательного решения, не считая времени болезни виновного или нахождения его в отпуске.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника, либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения проступка (правонарушения) прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности – более двух лет со дня совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения сотрудника в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

## **Особенности проведения разбирательства (административного расследования) в отношении военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России**

Разбирательство, как правило, проводится непосредственным командиром (начальником) военнослужащего, совершившего коррупционный проступок (правонарушение) или другим лицом, назначенным одним из прямых командиров (начальников). При этом военнослужащий, назначенный для проведения разбирательства, должен иметь воинское звание и воинскую должность не ниже воинского звания и воинской должности военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок (правонарушение).

В случаях, указанных в статье 75 Дисциплинарного Устава Вооруженных Сил Российской Федерации разбирательство проводится начальником гарнизона, старшим морским начальником, военным комендантом гарнизона, начальником военных сообщений на видах транспорта, начальником военно-автомобильных дорог, военным комендантом железнодорожного (водного) участка и станции (порта, аэропорта) или назначенными ими лицами.

Разбирательство может проводиться и в форме административного расследования (далее - расследование).

Право назначения расследования предоставлено командирам воинских частей, начальникам учреждений, военных учебных заведений и вышестоящим командирам (начальникам) и проводится в соответствии с Наставлением по правовой работе.

О применении к военнослужащему меры обеспечения производства по материалам о проступке (правонарушении), за исключением временного отстранения военнослужащего от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей, составляется протокол.

Протокол подписывается составившим его лицом и военнослужащим, к которому данные меры были применены, а в случае участия при применении таких мер понятых или других лиц - также этими лицами.

В случае отказа военнослужащего подписать протокол в нем делается соответствующая запись. Протокол приобщается к материалам разбирательства по факту проступка (правонарушения).

Материалы разбирательства по факту выявления коррупционного правонарушения оформляются только в письменном виде, с составлением протокола. Командир воинской части обязан в срок до двух суток рассмотреть протокол и материалы по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения) и принять решение либо о направлении их в гарнизонный военный суд, либо о применении к военнослужащему иного взыскания, предусмотренного настоящим Уставом.

Военнослужащий вправе требовать внесения в протокол объяснений и замечаний по содержанию протокола, а также изложить причины своего отказа от его подписи. Приложениями к протоколу могут быть: рапорт о факте совершения военнослужащим коррупционного проступка (правонарушения), объяснения военнослужащего, объяснения очевидцев и других лиц, служебная характеристика на военнослужащего, справка о медицинском освидетельствовании и иные документы.

При проведении разбирательства по факту совершения коррупционного проступка (правонарушения) группой военнослужащих протокол составляется в отношении каждого из этих военнослужащих.

Объяснение подписывается лицом, от которого оно получается, и офицером, проводящим разбирательство (расследование). Круг лиц, от которых может быть получено объяснение, не ограничен и определяется лицом, проводящим разбирательство. Однако брать объяснения у командира воинской части, назначившего это расследование, не разрешается. Если требуется получить объяснение от военнослужащего, убывшего к новому месту военной службы, необходимый запрос направляется командиру соответствующей воинской части. В запросе кратко сообщается о характере

расследуемого правонарушения, данные на лицо, от которого требуется объяснение, и какие перед ним нужно поставить вопросы.

Применение взыскания к военнослужащему, находящемуся в состоянии опьянения, а также получение от него каких-либо объяснений осуществляются после его вытрезвления. В этом случае к военнослужащему может быть применено доставление, то есть принудительное препровождение, военнослужащего осуществляется в служебное помещение воинской части или военной комендатуры и (или) задержание, после чего принимается решение о привлечении его к ответственности.

Задержание, то есть кратковременное ограничение свободы, может быть применено к военнослужащему в исключительных случаях, если это необходимо для установления личности нарушителя, подготовки материалов по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения) и обеспечения своевременного и правильного их рассмотрения. О задержании военнослужащего уведомляется командир воинской части, в которой данный военнослужащий проходит военную службу. По просьбе задержанного военнослужащего о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляется защитник, а по просьбе военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, кроме того, уведомляются указанные им родственники.

Срок задержания военнослужащего исчисляется с момента его доставления, а военнослужащего, находящегося в состоянии опьянения, - со времени его вытрезвления и не должен превышать трех часов, а в случае, если к военнослужащему может быть применен дисциплинарный арест, - 48 часов.

Задержанный военнослужащий может быть освобожден до истечения этого срока командиром воинской части (начальником гарнизона, военным комендантом гарнизона).

Задержанный военнослужащий содержится в изолированном помещении воинской части или военной комендатуры либо на гарнизонной или войсковой (корабельной) гауптвахте.

Условия содержания задержанных военнослужащих определяются Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при военнослужащем, и досмотр транспортного средства, то есть обследование вещей (транспортного средства), проводимое без нарушения конструктивной целостности вещей (транспортного средства), осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения предметов совершения коррупционного правонарушения или предметов, использованных при его совершении, либо предметов, сохранивших на себе следы дисциплинарного проступка производятся должностными лицами воинской части (гарнизона) в помещении (на территории) воинской части или военной комендатуры в присутствии не менее двух понятых. При этом личный досмотр осуществляется лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола.

Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии должностного лица воинской части, которой принадлежит транспортное средство. В случаях, не терпящих отлагательства, досмотр транспортного средства может быть произведен в отсутствие указанного должностного лица.

Изъятие вещей, явившихся предметами коррупционного проступка (правонарушения), или предметами, использованными при его совершении, либо предметами, сохранившими на себе следы проступка (правонарушения), и (или) документов, имеющих значение доказательств при привлечении военнослужащего к ответственности и обнаруженных на месте совершения проступка (правонарушения) или при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при военнослужащем, и (или) досмотра транспортного средства, осуществляется в присутствии не менее двух понятых должностными лицами воинской части (гарнизона).

Изъятые вещи и (или) документы (вещественные доказательства) до рассмотрения дела о совершении коррупционного правонарушения хранятся в местах, определяемых командиром воинской части или начальником гарнизона (военным комендантом гарнизона). В случае необходимости они упаковываются и опечатываются на месте изъятия.

Военнослужащий, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии опьянения, подлежит направлению на

медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Освидетельствование осуществляется в целях обнаружения на теле военнослужащего особых примет, следов правонарушения, телесных повреждений и (или) выявления состояния опьянения.

Медицинское освидетельствование и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Разбирательство завершается составлением заключения об итогах разбирательства. Такое заключение составляется на имя командира (начальника) и должно иметь три составные части: вводную, описательную и резолютивную.

В вводной части должно быть указано: на основании чего и по какому факту проводилось разбирательство, кто, где и когда его проводил.

В описательной части подробно излагаются обстоятельства проступка (правонарушения), по факту которого проводилось разбирательство с указанием: какое именно нарушение имело место в данном случае, кем, когда, где, каким способом, с какой целью и по каким мотивам оно совершено; умышленно или неосторожно действовало (бездействовало) лицо; какие при этом законы, нормы воинских уставов, приказов, наставлений или правил нарушены; во время службы или в иной обстановке; есть ли и какова причинная связь между действиями (бездействиями) лица и наступившими вредными последствиями. Здесь же дается анализ причин и условий, способствовавших совершению проступка (правонарушения), характеристика личности виновного. Обязательно отражается субъективное отношение виновного лица к совершенному проступку (правонарушению).

В резолютивной части должно быть изложено: кто конкретно и в чем именно виновен, конкретные предложения (мнение) о том, к какому виду ответственности (дисциплинарной или материальной, или той и другой одновременно) целесообразно привлечь виновного (виновных).

При выявлении в ходе расследования причин и условий, способствовавших коррупционному проступку (правонарушению), необходимо предложить мероприятия по их устранению.

Заключение подписывается офицером, проводившим разбирательство (расследование), с указанием даты его составления (окончания расследования) и вместе с приложенными к нему всеми документами (материалами), собранными в ходе разбирательства (объяснительные записки, справки, рапорта, письма, акты и другие документы), представляется командиру (начальнику).

С заключением должны быть ознакомлены лица, привлекаемые к ответственности.

По материалам разбирательства командир (начальник) принимает законное решение и объявляет его в приказе по воинской части, в котором определяются меры, которые должны быть приняты для восстановления нарушенного порядка, защиты прав и интересов государства, воинской части, военнослужащего, граждан и предотвращения подобных нарушений в будущем, а также меры воздействия в отношении тех лиц, виновность которых доказана расследованием (привлечение их к материальной, дисциплинарной ответственности или применение мер общественного воздействия).

*Примечания:*

1. Применение взыскания к военнослужащему, совершившему дисциплинарный проступок, производится в срок до 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном дисциплинарном проступке (не считая времени на проведение разбирательства, производство по уголовному делу или по делу об административном правонарушении, времени болезни военнослужащего, нахождения его в командировке или отпуске, а также времени выполнения им боевой задачи), но до истечения срока давности привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Военнослужащий, считающий себя невиновным, имеет право в течение 10 суток со дня применения дисциплинарного взыскания подать жалобу.

2. Не являются дисциплинарными взысканиями замечание, порицание, критика поведения или указания на упущения по службе, выраженные командиром (начальником) подчиненному в устной или письменной форме.

3. Запрещается за один и тот же дисциплинарный проступок применять несколько дисциплинарных взысканий, или соединять одно взыскание с другим, или применять

взыскание ко всему личному составу подразделения вместо наказания непосредственных виновников.

4. Командир (начальник), превысивший предоставленную ему дисциплинарную власть, несет за это ответственность.

5. Военнослужащий, подвергнутый дисциплинарному взысканию, за совершенное преступление и причиненный государству материальный ущерб, не освобождается от уголовной и материальной ответственности.

6. Военнослужащий не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по истечении одного года со дня совершения дисциплинарного проступка, в том числе в случае отказа в возбуждении или прекращения в отношении его уголовного дела, но при наличии в его действиях (бездействии) признаков дисциплинарного проступка.

Исполнение дисциплинарного взыскания должно быть начато до истечения срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Если исполнение дисциплинарного взыскания в указанный срок не начато, то оно не исполняется.

7. Если разбирательство не назначается, командир воинской части назначает офицера для составления протокола и определяет срок его составления, который не должен превышать трое суток.

8. Если в ходе разбирательства выяснится, что проступок (правонарушение) содержит признаки преступления, командир воинской части в соответствии с законодательством Российской Федерации возбуждает уголовное дело, уведомляет об этом военного прокурора и руководителя военного следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

### **Проведение служебной проверки в отношении государственных гражданских служащих**

Служебная проверка проводится в каждом случае по факту совершения федеральным государственным гражданским служащим (далее – гражданский служащий) дисциплинарного проступка (правонарушения) по решению представителя нанимателя



организации (подразделения) МЧС России или по письменному заявлению гражданского служащего.

Поводом для проведения служебной проверки являются:

факт совершения гражданским служащим коррупционного проступка (правонарушения), изложенный в докладной записке руководителю (начальнику);

письменное заявление гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Целью проведения служебной проверки является установление обстоятельств, имеющих значение для решения вопроса о привлечении гражданского служащего к ответственности

При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

факт совершения гражданским служащим коррупционного проступка (правонарушения);

вина гражданского служащего;

причины и условия, способствующие совершению гражданским служащим коррупционного проступка (правонарушения);

характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате коррупционного проступка (правонарушения);

обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Для проведения служебной проверки, не зависимо от того, по чьей инициативе она проводится, издается приказ (распоряжение) руководителя организации (подразделения) МЧС России. В нем указываются: дата начала проверки и срок её проведения, состав комиссии по проведению проверки, факты, послужившие основанием её проведения, и задачи комиссии.

О проведении служебной проверки уведомляется выборный профсоюзный орган, его представители имеют право принять участие на любой стадии служебной проверки.

Предложения и замечания по служебной проверке и ее результатам представляются представителями профсоюзного органа письменно.

Если выборный профсоюзный орган в подразделении не создан, комиссия по проведению служебной проверки создается без участия профсоюзных работников.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Продление срока проведения проверки в соответствии с пунктом 6 статьи 59 Федерального закона не допускается.

В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к организации (подразделению) МЧС России с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право:

давать устные и письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

обжаловать решения и действия (бездействия) должностных лиц, проводящих проверку, руководителю организации (подразделению) МЧС России назначившему проверку;

ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения), может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы.

Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы оформляется приказом (распоряжением) руководителя подразделения, имеющим право назначения на должность гражданской службы.

До применения взыскания по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения) от гражданского служащего необходимо затребовать объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется акт, в котором указываются:

место, день и время составления акта;

должность, классный чин, фамилия, имя и отчество служащего, составившего акт, и служащих, которые присутствовали при отказе от дачи письменных объяснений;

содержание причин отказа служащего от письменных объяснений, которые излагаются в произвольной форме.

Акт подписывается должностным лицом, составившим его, и двумя членами комиссии либо другими лицами, которые присутствовали при отказе от письменных объяснений).

Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения взыскания.

Результаты служебной проверки представляются руководителю организации (подразделения) МЧС России в форме письменного заключения.

В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются:

факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки по факту выявления коррупционного проступка (правонарушения);

предложения о применении к гражданскому служащему взыскания или о не применении к нему взыскания.

Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем кадрового подразделения, и другими участниками служебной проверки.

Заключение приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

При несогласии с выводами или с содержанием отдельных положений заключения член комиссии, подписывает заключение с указанием «особое мнение прилагается». При этом к заключению приобщается в обязательном порядке особое мнение члена комиссии.

*Примечания:*

1. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки.

2. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

3. Гражданский служащий вправе обжаловать взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам или в суд.

### **3. Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий**

#### **I. Общие положения**

1.1 Настоящие Рекомендации разработаны на основе и в развитие Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Данные Рекомендации могут применяться при разработке правовых актов органами и подразделениями системы МЧС России.

1.2 Под коррупциогенностью нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов.

Коррупциогенность обуславливается наличием в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенных факторов, под которыми понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

1.3 Целями антикоррупционной экспертизы являются:

выявление в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенных факторов и норм (дефектов норм), создающих возможности совершения коррупционных действий и (или) решений;

выработка рекомендаций по устранению коррупциогенных факторов и устранению (коррекции) коррупционных норм;

выработка рекомендаций по включению в текст нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) превентивных антикоррупционных норм.

Под рекомендациями по устранению коррупциогенных факторов и устранению (коррекции) коррупционных норм понимается общий вывод о необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт, необходимости отмены нормативного правового акта, отклонения или доработки проекта нормативного правового акта. В цели анализа, проводимого в соответствии с настоящими Рекомендациями, не входит непосредственная формулировка норм, изменяющих и дополняющих нормативный правовой акт.

В любом случае конечной целью применения настоящих Рекомендаций является устранение норм, содержащих коррупциогенные факторы в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта).

1.4 Для достижения перечисленных целей в настоящих Рекомендациях используются следующие инструменты:

выделение и классификация наиболее типичных проявлений коррупциогенности нормативных правовых актов (типология коррупциогенных факторов), которые впоследствии ложатся в основу возможной коррупциогенности локальных актов и решений и действий (бездействия) правоприменителей;

описание коррупциогенных факторов, позволяющее их обнаружить в тексте нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта);

указание на возможные коррупционные действия и последствия.

В настоящих Рекомендациях указание на возможные коррупционные действия и последствия:

не может содержать утверждения о намеренном включении в нормативный правовой акт коррупционных факторов;

не предполагает выявления существующих или возможных коррупционных схем, в которых могут быть использованы коррупционные нормы.

#### 1.5 Применение настоящих Рекомендаций включает:

проведение антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) с применением всего арсенала научных методов познания объективной действительности (перечень основных методов познания, применяемых при проведении антикоррупционной экспертизы, приведен в последующем изложении материала);

подготовку заключения по результатам анализа, с использованием методов познания, приведенных далее;

представление заключения по результатам вышеуказанного анализа должностному лицу, подписавшему (полномочному подписывать) нормативный правовой акт.

Анализ коррупциогенности нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) должен проводиться, как правило, двумя и более экспертами независимо друг от друга. Формализованность предлагаемых настоящими Рекомендациями типологии коррупционных факторов позволяет сравнительно легко сопоставить результаты анализа нескольких экспертов и убедиться в его полноте и непредвзятости.

1.6 Настоящие Рекомендации могут применяться равным образом для анализа как уже принятых нормативных правовых актов, так и их проектов. Очевидно, что эффективность анализа и возможности антикоррупционной корректировки правовых норм достигаются с наименьшими затратами, если анализируется проект нормативного правового акта.

1.7 Анतिकоррупционная экспертиза проводится соответствующими должностными лицами органов и подразделений системы МЧС России.

1.8 Наиболее актуален анализ тех нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), которые формулируют полномочия органов управления и должностных лиц во взаимоотношениях с гражданами и юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий. При анализе полномочий должностного лица необходимо сопоставить их с его должностными обязанностями, должностным регламентом.

## **II. Типология коррупциогенных факторов**

2.1 Ниже приводятся типичные коррупционные факторы, изложение которых подчинено единой схеме. Название коррупционного фактора раскрывается в его формулировке, даются рекомендации по обнаружению этого фактора, перечисляются возможные коррупционные действия и последствия.

Согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, вся совокупность коррупциогенных факторов разделена на две большие группы: первая группа – коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (факторы 1 – 8); вторая группа – коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (факторы 9 – 11).

### **1. Широта дискреционных полномочий**

2.2 Широта дискреционных полномочий как коррупциогенный фактор проявляется в отсутствии или неопределенности сроков, условий или



оснований принятия решения, наличии дублирующих полномочий органов управления (их должностных лиц).

Исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы управления обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств.

Однако существуют области управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения должностного лица:

а) сроки принятия решения. Поскольку почти невозможно точно определить срок, в который должностное лицо обязано принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия, постольку обычно применяется формула «в течение» или «не позднее». Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии срока;

б) условия (основания) принятия решения. У должностного лица всегда есть право выбора, как минимум, из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенна ситуация, когда нормативный правовой акт предоставляет несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения;

в) учет дублирующих полномочий. Часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько органов управления (совместные решения, согласование решений). Повышают коррупциогенность нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных должностных лиц в рамках одного органа управления или различных государственных органов, а также ответственность нескольких должностных лиц за одно и то же решение.

2.3 Оценка избыточности усмотрения должностного лица в каждом конкретном случае связана с оценкой эффективности управленческого процесса.

## **2. Определение компетенции по формуле «вправе»**

2.4 Данный коррупциогенный фактор проявляется в диспозитивном установлении возможности совершения органами управления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органа управления (должностного лица) при помощи формулировок «вправе», «может». Это относится к любым видам полномочий – регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать разрешение и т.п.) и даже нормотворческим. Право и обязанность для органа управления образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Именно через единство права и обязанности органа управления понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Более того, само должностное лицо может неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий. Это не означает, что у органа управления (должностного лица) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права должны носить характер исключения и находиться в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий.

## **3. Выборочное изменение объема прав**

2.5 Данный коррупциогенный фактор тесно связан с предыдущим и означает возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов управления (их должностных лиц). Внешнее проявление данный фактор находит в использовании в тексте нормативного правового акта слов «в порядке исключения», «в исключительных случаях» и т.п.

Опасность возникновения коррупционных отношений в данном случае существенно возрастает, когда в нормативном правовом акте не установлено четких критериев применения исключений из общего правила.

#### **4. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества**

2.6 Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества означает наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

#### **5. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции**

2.7 Данный фактор находит свое выражение в нарушении компетенции органов управления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Функционирование МЧС России по любым направлениям, в том числе и по принятию нормативных правовых актов, основано на его компетенции как федерального органа исполнительной власти. МЧС России не вправе выходить за рамки своей компетенции, которой оно наделено Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.

МЧС России может принимать нормативные правовые акты по трем основаниям – исходя из своей компетенции, по поручению вышестоящего органа, на основе нормативного акта более высокой юридической силы (закона,

указа Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации). Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции» – это подзаконное регулирование вопроса, который должен регулироваться либо на уровне закона, либо подзаконными актами других органов.

2.8 Для обнаружения данного коррупционного фактора должностному лицу, наделенному полномочиями проведения антикоррупционной экспертизы, необходимо проанализировать Положение о МЧС России, положение о соответствующем центральном органе управления, после чего оценить, насколько принятие анализируемого нормативного правового акта соответствует полномочиям данного органа.

#### **6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий**

2.9 Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов часто является временным и вынужденным шагом, продиктованным длительностью законодательного процесса. Наряду с положительным эффектом восполнения пробелов законодательства, когда субъекты получают нормы, которыми они могут руководствоваться, имеется опасность возникновения коррупционных отношений.

2.10 Для обнаружения данного коррупционного фактора необходимо изучить правовое регулирование вопроса и оценить его полноту, что требует от должностного лица, наделенного полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы, обращения к широкому кругу нормативных источников.

#### **7. Отсутствие или неполнота административных процедур**

2.11 Данный коррупциогенный фактор находит свое проявление в отсутствии порядка совершения органами управления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры). Таким образом, упорядочить осуществление полномочий органов управления и должностных лиц можно при введении административных процедур – нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий. Существуют процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др.

В идеале процедуры должны содержаться в законодательном акте. Порядок и сроки (административные процедуры) составляют часть регулирования (процессуальное право), которая не менее принципиальна, чем нормы материального права. Поэтому неоправданно и их частое изменение.

## **8. Отказ конкурсных (аукционных) процедур**

2.12 Отказ от конкурсных (аукционных) процедур означает закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Осуществление некоторых видов полномочий органов управления предполагает присутствие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права или блага (назначение на вакантную должность, получение заказа на поставку товаров, выполнение работ и пр.). Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве аукционами и конкурсами, способно снизить вероятность субъективного подхода должностного лица.

Как правило, аукционы и конкурсы предполагаются открытыми (закрытость оправдана в случаях, связанных с государственной тайной и т.д.), то есть принять в них участие может любое лицо. Их отличают такие признаки,

как особая процедура подготовки и проведения (заблаговременное извещение о проведении, специальный порядок проведения), выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена, предложение лучших условий), гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов – конкурсной комиссией.

Минимальные требования к организации и проведению конкурсов и аукционов определены в ст. 447 – 449 ГК РФ. Их конкретизация в нормативных правовых актах органов исполнительной власти (если закон это позволяет) может считаться полезной при условии нейтрализации всех иных коррупционных факторов (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе» и др.). Если же в нормативном правовом акте, которым устанавливается конкурсная процедура, наличествуют другие коррупционные факторы, их действие может только усилиться.

#### **9. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права**

2.13 Данный коррупциогенный фактор проявляется в установлении неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к сотрудникам, гражданам и организациям;

Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. Другими словами, данный фактор, в отличие от иных, прямо способствует коррупции. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. В то же время выявление данного фактора с формальной точки зрения – одна из наиболее трудных задач.

В связи с этим не стоит опасаться, что в качестве коррупциогенной будет представлена норма, которая при последующей оценке не окажется таковой. В данном случае излишняя придирчивость не повредит.

2.14 Как правило, обнаружить дефекты в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия (регистрации), приема документов.

Коррупциогенность повышается, если перечень оснований для отказа:

а) открытый, то есть не исчерпывающий;

б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;

в) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, «представленные заявителем сведения не соответствуют действительности» или «представлены не в полном объеме»).

### **10. Злоупотребление правом заявителя органами управления (их должностными лицами)**

2.15 Суть данного коррупциогенного фактора состоит в отсутствии четкой регламентации прав сотрудников, иных граждан, а также организаций при их обращении в органы управления и к должностным лицам за получением какого-либо блага, реализацией принадлежащего им права и т.п. Свое внешнее проявление данный фактор находит в отсутствии в нормативном правовом акте норм, предусматривающих право заявителя присутствовать на заседании коллегиального органа, рассматривающего его обращение (например, о признании нуждающимся в получении жилого помещения); на получение письменного ответа в строго установленный срок; на ознакомление со всеми документами, связанными с рассмотрением его обращения и т.д.

### **11. Юрико-лингвистическая неопределенность**

2.16 Данный фактор проявляется в употреблении в тексте нормативного правового акта неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых Российским законодательством, допускающих различные трактовки и пр.

Все эти недочеты лингвистического характера способны привести к серьезным негативным последствиям, поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться двояко, что позволяет должностному лицу варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

## **12. Иные коррупциогенные факторы**

2.17 Типология коррупциогенных факторов не ограничивается перечнем, определенным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. Учеными, экспертным сообществом выявлены и иные факторы, которые эксперт должен учитывать при проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) МЧС России.

2.18 Отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц в той или иной области деятельности как коррупциогенный фактор «идеологически» близок к такому фактору, как широта дискреционных полномочий. Такая близость объясняется тем, что в том и другом случаях непозволительно оставлять должностное лицо один на один с клиентом, никак не регулируя эти взаимоотношения.

Однако в содержательном смысле эти два фактора различны. В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права. Таким образом, установление запретов и ограничений – задача закона, а не подзаконного акта. Между тем, для преодоления коррупциогенности рекомендуется воспроизводить имеющиеся запреты и ограничения (хотя бы путем отсылочной нормы), а также проводить их детализацию в дозволенных законом пределах.



Для этого необходимо обратиться к нормативному правовому акту в рассматриваемой сфере и выявить:

наличествуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения должностным лицом права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями. Без закрепления каких-либо условий весьма рискованно допускать осуществление действий должностным лицом в этой сфере;

наличествуют ли какие-либо ограничения и запреты для должностного лица при осуществлении возложенных на него полномочий;

если ограничения и запреты закреплены, насколько, что они способны повлиять на мотивацию деятельности должностного лица;

каким образом нормативно описана подотчетность должностного лица, контроль над соблюдением запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности.

#### 2.19 Отсутствие ответственности должностного лица за правонарушения.

Уголовная и административная ответственность должностного лица могут устанавливаться только законом. Но в законодательных актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности должностного лица либо законодатель ограничивается общей формулой «несет ответственность в установленном законом порядке».

При проведении антикоррупционной экспертизы нужно проверить, наличествуют ли в данном нормативном правовом акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за правонарушения, за нарушения ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к должностному лицу запретам и ограничениям.

2.20 Наличие слабого контроля, в том числе общественного, за органами управления и должностными лицами.

При анализе данного фактора следует обратить внимание на то, как конкретизируются в нормативном правовом акте следующие вопросы:

наличие норм, обеспечивающих информационную открытость органа управления, и уровень конкретности таких норм, если они есть;

использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности государственного органа (наличие Интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращений граждан и юридических лиц и заполнения форм документов);

наличие возможности осуществления тех или иных полномочий коллегиальными органами и общественными советами;

наличие норм об отчетности органа управления или его должностных лиц перед коллективами;

наличие возможностей общественных проверок данного органа, условий и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

2.21 Формально-техническая коррупциогенность объединяет факторы формального и технического, процедурного характера, которые при определенных условиях могут способствовать коррупции или свидетельствовать о коррупционном интересе. Для выявления этих факторов важно не содержание нормативного правового акта, а соблюдение действующих требований к их форме, порядку принятия, регистрации и опубликования. Многие из этих требований систематизированы на федеральном уровне в постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

В данном случае необходимо проверить, соблюдены ли необходимые формально-технические требования в анализируемом нормативном правовом акте.

2.22 Несоблюдение установленной формы нормативного правового акта может скрывать под собой коррупционные нарушения, свидетельствующие об «обходе» надлежащих должностных лиц при его издании.

Это может выражаться в таких признаках, как:

подписание нормативного правового акта не руководителем или лицом, исполняющим его обязанности, а другим лицом;

наличие подписи (визы) ненадлежащего лица;

отсутствие обязательной государственной регистрации нормативного правового акта;

принятие нормативного правового акта в форме письма, телеграммы, указаний и т.п.;

нарушение установленной структуры и реквизитов нормативного правового акта.

Несоблюдение установленной формы «помогает» реализоваться коррупционным нормам, которые имеются в нормативном правовом акте.

2.23 Несоблюдение (нарушение) порядка принятия нормативного правового акта.

Нарушение порядка принятия нормативных правовых актов коррупциогенно, поскольку может скрывать под собой коррупционный интерес, а содержащиеся в нормативном правовом акте коррупционные нормы могут стать основой для совершения коррупционных сделок.

2.24 Нарушение режима транспарентности (открытости) правовой информации – еще один возможный коррупциогенный фактор.

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Таким образом, любые нормативные правовые акты должны быть опубликованы в официальном порядке, кроме актов или

отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Однако официальная публикация – всего лишь необходимая стадия вступления нормативного правового акта в законную силу. На МЧС России лежит еще и обязанность доведения принятого акта до сведения заинтересованных лиц. Абсолютная норма транспарентного управления – предоставление для ознакомления любого нормативного правового акта по просьбе заявителя.

Режим транспарентности правовой информации – необходимое условие контроля гражданского общества за функционированием власти.

При оценке на коррупциогенность нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) с грифом «для служебного пользования» или «секретно» эксперту следует оценить обоснованность присвоения соответствующего грифа, при необходимости – с учетом мнения специалистов службы защиты государственной тайны.

2.25 Непринятие нормативного правового акта (бездействие) как коррупциогенный фактор невозможно диагностировать при анализе уже принятого нормативного правового акта. Его суть заключается как раз в коррупциогенном отсутствии требуемого нормативного правового акта. Иными словами, нормативный правовой акт, рассчитанный на неопределенный круг лиц, не принимается намеренно, чтобы не «связывать» свободу действий и неограниченное усмотрение должностных лиц.

2.27 В качестве коррупциогенного фактора может выступать нарушение баланса интересов. Выявление данного проявления коррупциогенности требует от эксперта системного подхода к содержанию нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) в целом.

Следует иметь в виду, что многие нормативные правовые акты имеют комплексный характер, и основываются на балансе различных интересов, например публичного и частного. Для обнаружения данного проявления

коррупциогенности рекомендуется тщательно проанализировать положения нормативного правового акта, в которых характеризуется цель его принятия и решаемые задачи, а также «программные установки» нормативного акта большей юридической силы, на основании которого принимается нормативный правовой акт.

Для нейтрализации коррупциогенности подобного рода можно рекомендовать при обсуждении и разработке нормативного правового акта привлекать как можно более широкий круг заинтересованных лиц и экспертов.

### **III. Общие правила проведения антикоррупционной экспертизы**

3.1 К числу основных правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), следует отнести:

1) единообразии проведения экспертизы каждой нормы нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) и оформления ее результатов. Единообразие достигается за счет анализа каждого положения рассматриваемого документа в составе и последовательности операций, предусмотренных рекомендациями;

2) все нормы нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) должны быть подвергнуты анализу на предмет наличия всех факторов, предусмотренных типологией коррупциогенных факторов. Это может быть достигнуто двумя путями:

а) проверкой каждой нормы на предмет наличия в ее тексте коррупциогенных факторов;

б) сопоставлением каждого коррупциогенного фактора, предусмотренного методикой, со всеми нормами правового акта (проекта нормативного правового акта) на предмет присутствия коррупциогенных факторов;

3) все выявленные в ходе экспертизы коррупциогенные факторы должны быть указаны в заключении, а впоследствии устранены из проекта нормативного правового акта путем исключения или корректировки соответствующей нормы.

3.2 Для удобства проведения антикоррупционной экспертизы правового акта можно условно выделить следующие основные группы действий должностного лица, уполномоченного к проведению антикоррупционной экспертизы:

- а) общая оценка проекта нормативного правового акта (предварительная);
- б) оценка проекта нормативного правового акта по существу (основная);
- в) подготовка заключения (оформление результатов экспертизы).

3.3 Проведение общей оценки нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) на коррупциогенность позволяет акцентировать внимание эксперта на концептуальных недостатках этого проекта, указывающих на его возможную коррупциогенность.

В ходе проведения общей оценки проекта нормативного правового акта эксперту надлежит оценить:

общую обоснованность необходимости разработки проекта нормативного правового акта;

финансово-экономическую обоснованность проекта;

специфику регулируемых общественных отношений;

соблюдение правил юридической техники.

3.4 На коррупционность норм правового акта могут указывать:

1) отсутствие адекватного обоснования (не приведены статистические и иные данные правоприменительной практики, пробелы регулирования, опыт зарубежных государств и иные данные, свидетельствующие об объективной необходимости принятия данного нормативного правового акта);

2) недостаточность финансово-экономического обоснования проекта нормативного правового акта, которая может выражаться:

в отсутствии финансово-экономического обоснования;

в недостаточности финансово-экономического обоснования (формальная обоснованность);

в возложении затрат на субъекты публичного и частного права без их согласия либо в ущерб им;

в завышении затрат в сравнении с публичным интересом;

3) отсутствие учета специфики регулируемых общественных отношений.

Поскольку далеко не все нормативные правовые акты имеют развернутое обоснование, то в каждом случае надлежит учитывать специфику регламентируемых общественных отношений. При этом следует использовать методы опережающей информации;

4) нарушение правил юридической техники. В данном случае необходимо методом нормативного анализа оценить качество проекта с позиции соблюдения в нем правил юридической техники. К числу основных правил юридической техники чаще всего относят:

рациональную организацию и логическую последовательность изложения нормативных предписаний;

отсутствие пробелов и противоречий в нормативных правовых актах и во всей системе законодательства;

краткость и компактность изложения правовых норм при достаточной глубине и всесторонности содержания;

ясность, простоту и доступность языка нормативных правовых актов, точность и определенность используемой терминологии;

сведение к минимуму количества нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обзримости материала, облегчения пользования им;

своевременно обнародование и вступление в силу нормативных правовых актов в соответствии с установленным порядком.

3.5 Оценка проекта нормативного правового акта по существу включает последовательное осуществление следующих действий:

а) проверка соблюдения иерархии нормативных правовых актов. Результатом ее несоблюдения может быть принятие нормативного правового акта «сверх компетенции», а также могут быть нормативные коллизии. Принятие подзаконного нормативного правового акта «сверх компетенции» выражается в подзаконном регулировании вопросов, которые должны регулироваться либо на уровне закона, либо подзаконным нормативным правовым актом более высокого уровня. На данном этапе антикоррупционной экспертизы рекомендуется применять метод системного анализа;

б) проверка правильности определения компетенции органов управления и должностных лиц. Проверку правильности определения компетенции целесообразно проводить с использованием метода функционального анализа;

в) проверка соблюдения баланса интересов (отсутствие в проекте нормативного правового акта необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав иных лиц и групп). В случае ущемления определенных частных или групповых интересов надлежит установить, соблюдается ли при этом критерий публичного интереса (общего интереса, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, законами, международными договорами). Кроме того необходимо установить лиц и структуры, которые могут извлечь выгоду из принятия нормативного правового акта, а также тех, чьи интересы могут быть ущемлены. Нарушения баланса интересов выявляется путем анализа правоприменительной практики, в том числе судебной, а также посредством применения метода опережающей информации и социологического метода;

г) выяснение вопроса о том, проводились ли при подготовке акта консультационные процедуры. Если такие процедуры проводились, необходимо обеспечить получение всех материалов (отзывов, заключений,



ответов на отзывы и т.п.) с целью их анализа. При производстве данного действия целесообразно пользоваться методом экспертных оценок;

д) оценка наличия (отсутствия) свободного доступа к информации о разработке проекта нормативного правового акта. Коррупционные риски можно выявить, если в проекте нормативного правового акта отсутствуют предписания и процедуры, обеспечивающие:

информирование сотрудников МЧС России и иных лиц об их правах и обязанностях;

доступ лиц к информации, необходимой для исполнения их прав и обязанностей;

доступ неограниченного круга лиц к информации, касающейся реализации подзаконного нормативного правового акта;

отчетность по результатам деятельности, осуществляемой органами управления;

информационную прозрачность государственных органов посредством использования современных технологий (интернет-сайты, прием электронных сообщений и т.п.).

О наличии такого коррупциогенного фактора, как нарушение прозрачности информации, могут также свидетельствовать нормы, закрывающие информацию, значимую для принятия решения по конкретному делу, равно как отсутствие в проекте нормативного правового акта норм, устанавливающих возможность и порядок получения такой информации. В осуществлении рассматриваемого действия основную роль играют метод упреждающий информации и нормативный анализ;

е) оценка соблюдения порядка принятия нормативного правового акта. Нормативные правовые акты должны приниматься с соблюдением и в рамках определенных процедур, предусматривающих проведение правовой экспертизы, разного рода согласований, получения виз и т.п. нарушение

порядка принятия нормативного правового акта может выражаться в следующем:

в принятии нормативного правового акта без обязательного согласования с другими органами управления, если таковое необходимо;

в принятии нормативного правового акта без обязательной экспертизы, когда ее проведение является обязательным в силу закона;

в нарушении внутреннего порядка принятия ведомственного нормативного правового акта;

в нарушении порядка вступления в силу нормативного правового акта;

в подписании ведомственного акта не руководителем, а лицом, исполняющим его обязанности;

в нарушении структуры и реквизитов нормативного правового акта;

в издании нормативных правовых актов в виде писем, телеграмм, указаний и т.п.

Выявив указанные нарушения, необходимо оценить, может ли нарушение порядка принятия нормативного правового акта способствовать возникновению коррупционных отношений;

ж) проверка нормативного правового акта на юридико-лингвистическую коррупциогенность. Такую коррупциогенность создают:

использования неясных, неустоявшихся формулировок, терминов и понятий;

наличие в проекте категорий оценочного характера;

обозначение одних и тех же явлений разными терминами;

неопределенность порядка выполнения нормативного требования;

з) прогнозирование возможных коррупционных ситуаций, основанных на коррупционных факторах, выявленных в проекте нормативного правового акта. Данное действие следует проводить с использованием метода экстраполяции;

и) подготовка рекомендаций по устранению выявленных коррупционных факторов и коррекции норм, их содержащих. Указанные рекомендации могут

быть даны либо как новая редакция норм, исключая их коррупциогенность, либо как предложение возможных путей нейтрализации коррупциогенного фактора.

В заключении следует иметь в виду, что перечень коррупциогенных факторов, приведенный в настоящих Рекомендациях, не является исчерпывающим.

**ПРИБЛИЗИТЕЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ МЕТОДОВ ПОЗНАНИЯ,  
которые могут применяться при проведении антикоррупционной  
экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных  
правовых актов)**

1. *Общелогический метод познания – анализ* (метод познания, в основу которого положены приемы и способы расчленения системы на составляющие ее элементы). Данный метод имеет целью переход от изучения целого к изучению его частей. Познание свойств элементов необходимо для того, чтобы понять закономерности их соединения в рамках целого. Цель анализа (как и антикоррупционной экспертизы в целом) – выявление и нейтрализация коррупциогенности нормативного правового акта или его проекта.

2. *Методы опережающей информации*, для которых характерно базирование на фактически имеющихся сведениях об общественных отношениях, регламентируемых нормативным правовым актом (проектом нормативного правового акта), который подвергается антикоррупционной экспертизе. Эта информация условно подразделяется на официальную (действующее законодательство в рассматриваемой области общественных отношений; официальная статистика; судебная практика) и неофициальную (научные исследования; публикации средств массовой информации; экспертные оценки и т.п.). Особо ценной является судебная практика: решения высших судов (Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации) указывают на незаконные нормы и решения; уголовные дела по коррупционным преступлениям являются важными источниками информации о предпосылках, способах использования несовершенства законодательства для получения частных выгод.

3. *Социологический метод* в деятельности по оценке нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность необходим для выявления

информации о восприятии гражданами государственной политики в области нормотворчества и в области противодействия коррупции. Социологические исследования призваны выявить общественное мнение по поводу эффективности действующих нормативных правовых актов, а также актов, планируемых к принятию;

4. *Метод функционального анализа* позволяет определить недостатки в деятельности органов управления, выявить дублирование полномочий, неурегулированность порядка и процедур исполнения отдельных функций.

5. *Метод экстраполяции* в антикоррупционной экспертизе позволяет определить, к каким коррупциогенным последствиям могут привести дефекты оцениваемого нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта).

6. *Метод системного анализа* применяется при исследовании сложных объектов и в антикоррупционной экспертизе предназначен для выявления и учета системных связей между нормами нормативного акта как внутри этого акта между собой, так и с нормами и положениями иных нормативных правовых актов.

7. *Метод экспертных оценок* в антикоррупционной экспертизе позволяет положить в основу выводов о коррупциогенности правового акта компетентные оценки специалистов в соответствующей области деятельности. Эффективность применения данного метода в значительной степени зависит от компетентности экспертов, привлекаемых к проверке нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) на коррупциогенность. Важное место при применении данного метода занимает учет заключений независимых экспертов;

8. *Статистические методы* определяют совокупность приемов обработки количественной информации об объекте оценки на коррупциогенность. Использование данной группы методов целесообразно на

заключительной стадии антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Таблица 1

**Коррупциогенные факторы,  
выявляемые в результате антикоррупционной экспертизы**

№ пп	Коррупциогенный фактор	Возможные проявления коррупции
1.	Широта дискреционных полномочий	
2.	Определение компетенции по формуле «вправе»	
3.	Выборочное изменение объема прав	
4.	Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества	
5.	Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	
6.	Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий	
7.	Отсутствие или неполнота административных процедур	
8.	Отказ от конкурсных (аукционных) процедур	
9.	Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права	
10.	Злоупотребление правом заявителя органами управления (их должностными лицами)	
11.	Юридиколо-лингвистическая неопределенность	

**4. Перечень основных нормативных правовых актов в области  
противодействия коррупции**

№	Дата	Наименование
<b>Международные правовые акты</b>		
ООН	17.12.1979	Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка
СНГ	22.01.1993	Конвенция «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам»
	24.06.1994	Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами - членами, с другой стороны (Корфу)
ООН	12.12.1996	Международный кодекс поведения государственных должностных лиц
Комитет министров	06.11.1997	О двадцати принципах борьбы с коррупцией
Совет Европы	27.01.1999	Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ets n 173)
Россия - Беларусь	08.12.1999	Договор «О создании союзного государства»
Комитет министров	11.05.2000	Рекомендация № r (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих <i>(принята 106-й сессии Комитета министров)</i>
ООН	15.11.2000	Конвенция против транснациональной организованной преступности
ООН	31.10.2003	Конвенция организации объединенных наций против коррупции

Группа а восьми	16.07.2006	Борьба с коррупцией на высоком уровне
СНГ	05.10.2007	Договор «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма» (Душанбе)
<b>Федеральное законодательство</b>		
Основной закон	12.12.1993	Конституция Российской Федерации
1026-1	18.04.1991	О милиции
2202-1	17.01.1992	О прокуратуре Российской Федерации
5485-1	21.07.1993	О государственной тайне
4-ФЗ	11.01.1995	О Счетной палате Российской Федерации
40-ФЗ	03.04.1995	О Федеральной службе безопасности
144-ФЗ	12.08.1995	Об оперативно-розыскной деятельности
7-ФЗ	12.01.1996	О некоммерческих организациях
14-ФЗ	26.01.1996	Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая
76-ФЗ	27.05.1996	О статусе военнослужащих
63-ФЗ	13.06.1996	Уголовный кодекс Российской Федерации
114-ФЗ	27.07.1997	О службе в таможенных органах Российской Федерации
118-ФЗ	21.07.1997	О судебных приставах
146-ФЗ	31.07.1998	Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая
117-ФЗ	05.08.2000	Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая
174-ФЗ	18.12.2001	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
195-ФЗ	30.12.2001	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
197-ФЗ	30.12.2001	Трудовой кодекс Российской Федерации



79-ФЗ	27.07.2004	О государственной гражданской службе Российской Федерации
45-ФЗ	20.04.1995	О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов
32-ФЗ	04.04.2005	Об Общественной палате Российской Федерации
94-ФЗ	21.07.2005	О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд
40-ФЗ	08.03.2006	О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции
125-ФЗ	25.07.2006	О ратификации конвенции об уголовной ответственности за коррупцию
149-ФЗ	27.07.2006	Об информатизации, информационных технологиях и защите информации
152-ФЗ	27.07.2006	О персональных данных
25-ФЗ	02.03.2007	О муниципальной службе в Российской Федерации
273-ФЗ	25.12.2008	О противодействии коррупции
274-ФЗ	25.12.2008	О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"
8-ФЗ	09.02.2009	Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления
172-ФЗ	17.07.2009	Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов
<b>Указы Президента Российской Федерации</b>		
32	11.11.1995	О государственных должностях Российской Федерации
1203	30.11.1995	Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне
188	06.03.1997	Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера
885	12.08.2002	Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих

110	01.02.2005	О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации
111	01.02.2005	О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)
112	01.02.2005	О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации
113	01.02.2005	О порядке присвоения и сохранения классов чинov государственной гражданской службы Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими
609	30.05.2005	Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела
1131	27.09.2005	О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих
815	19.05.2008	О мерах по противодействию коррупции
Пр-1568	31.07.2008	Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы
1799	18.12.2008	О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции ООН против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи
1800	18.12.2008	О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества
261	10.03.2009	О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009 – 2013 годы)»

557	18.05.2009	Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей
558	18.05.2009	О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, и лицами, замещающими государственные должности РФ, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера
559	18.05.2009	О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера
560	18.05.2009	О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера
561	18.05.2009	Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности РФ, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ и предоставлении этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования
1065	21.09.2009	О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению

1066	21.09.2009	О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, и лицами, замещающими государственные должности РФ, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности РФ
1381	04.12.2009	О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации
460	13.04.2010	О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы
821	01.07.2010	О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов
925	21.07.2010	О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"
	2004	Послание Президента России Федеральному Собранию 2004 года
	2005	Послание Президента России Федеральному Собранию 2005 года
	2006	Послание Президента России Федеральному Собранию 2006 года
	2007	Послание Президента России Федеральному Собранию 2007 года
	2008	Послание Президента России Федеральному Собранию 2008 года
	2009	Послание Президента России Федеральному Собранию 2009 года
<b>Постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации</b>		
65	28.01.2002	О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)"
506	30.09.2004	Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе
1789-Р	25.10.2005	Концепция административной реформы в РФ в 2006 – 2010 годах
632-Р	06.08.2008	Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года
457	01.06.2009	О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии

647п-П16	18.02.2010	Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа
139	19.02.2010	О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании дополнительного протокола к конвенции об уголовной ответственности за коррупцию
96	26.02.2010	Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов
636-р	22.04.2010	Федеральная программа "Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010 - 2015 годы)"
<b>Нормативные акты других государственных органов, методические материалы</b>		
6	10.02.2000	Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»
496-5 ГД	21.05.2008	О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции
531-СФ	29.12.2008	О плане мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2009 - 2010 годы
400	28.12.2009	Приказ Генеральной прокуратуры «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»
208	15.05.2010	Приказ Генеральной прокуратуры «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2010-2011 годы»
209	15.05.2010	Приказ Генеральной прокуратуры «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции»

## **5. Перечень основных приказов МЧС России в области противодействия коррупции**

Приказ МЧС России от 20.07.2009 № 415 «Об утверждении плана противодействия коррупции в системе МЧС России» (в редакции приказа МЧС России от 21.10.2010 № 513).

Приказ МЧС России от 29.06.2010 № 299 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Министерства России по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Приказ МЧС России от 24.06.2006 № 418 «Об утверждении Регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Приказ МЧС России от 31.01.2007 № 45 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Приказ МЧС России от 02.12.2009 № 680 «О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в кадровую службу Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»

Приказ МЧС России от 22.03.2011 № 135 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие

обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

Приказ МЧС России от 31.08.2010 № 409 «Об утверждении Положения о комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Приказ МЧС России от 17.11.2010 № 572 «Об утверждении персонального состава комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (в редакции приказа МЧС России от 09.12.2011 № 746).

Приказ МЧС России от 02.12.2010 № 613 «О комиссиях территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Приказ МЧС России от 06.12.2011 № 729 «Об утверждении Порядка формирования и деятельности комиссии территориального органа Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Приказ МЧС России от 02.07.2010 № 314 «О Порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего Министерства Российской Федерации по делам

гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений».

Приказ МЧС России от 28.10.2009 № 615 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065».



## **6. Краткий обзор мероприятий направленных на осуществление мер по противодействию коррупции в системе МЧС России.**

В системе МЧС России создано и функционирует специализированное подразделение для организации размещения заказов для нужд МЧС России - Управление организации закупок Государственного учреждения «Центр обеспечения деятельности федеральной противопожарной службы МЧС России» (далее - Управление организации закупок).

Процедуры торгов по централизованным закупкам в 2011 году организовывались путем проведения открытых аукционов в электронной форме.

Для этих целей создано 5 единых комиссий по размещению заказов для нужд МЧС России, состоящих преимущественно из сотрудников Управления организации закупок.

С целью предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений при реализации функций государственного заказчика в МЧС России размещение заказов на поставку продукции, выполнение работ и оказание услуг осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Правом выступать от имени государственного заказчика (МЧС России) при проведении открытых конкурсов в части организации размещения заказов по капитальному строительству обладают организации системы МЧС России, с которыми заключены договоры об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства и ремонта МЧС России государственной собственности Российской Федерации.

В целях недопущения злоупотреблений при проведении открытых конкурсов на выполнение работ по капитальному строительству и

приобретению жилых помещений, проводимых организациями центрального подчинения, в состав конкурсных комиссий включаются представители структурных подразделений центрального аппарата МЧС России, прошедшие обучение по организации и проведению торгов.

Осуществляется переход к размещению заказов путем проведения открытых аукционов в электронной форме вместо обычных открытых аукционов.

В целях повышения уровня профессиональной подготовки должностных лиц Министерства, отвечающих за размещение заказов для нужд системы МЧС России организуются семинары и практические занятия с участием представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, а также операторов электронных торговых площадок.

Приведены в соответствие с положениями раздела III Административного регламента административные процедуры предоставления официальной статистической информации по письменному запросу, и в соответствии с соглашениями об информационном взаимодействии изменены порядок прохождения письменных запросов пользователей в территориальном органе, режим и сроки предоставления информации. Обеспечивается текущий контроль за исполнением государственной функции по предоставлению официальной статистической информации ответственными отделами и должностными лицами (за выполнением порядка прохождения письменных запросов пользователей, порядка оформления соглашений об информационном взаимодействии, соблюдением сроков подготовки и предоставления официальной статистической информации по письменным запросам и в соответствии с соглашениями об информационном взаимодействии).

Введены в эксплуатацию информационно-аналитические системы «Учет основных фондов МЧС России», «Жилье МЧС России» (учет жилищного фонда МЧС России и военнослужащих войск гражданской обороны,

военнослужащих и сотрудников федеральной противопожарной службы, спасателей, нуждающихся в улучшении жилищных условий). Указанная программа позволяет осуществлять действенный контроль территориальных органов МЧС России с целью исключения возможности неправомерной постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, строго соблюдать очередность предоставления жилых помещений, выделения государственных жилищных сертификатов, эффективно использовать специализированный жилищный фонд Министерства.

Кроме того, введен в эксплуатацию дополнительный блок ИАС «Жилье МЧС России», позволяющий вести учет участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Министерства.

Сведения о количестве нуждающихся в жилых помещениях и получении жилья доступны руководству Министерства в режиме «Он-Лайн».

Структурные подразделения МЧС России подключены к ведомственной сети Интранет, к глобальной сети Интернет, в отдельных случаях используется электронный документооборот с вышестоящими органами управления, а также со структурными и территориальными подразделениями МЧС России. Для взаимодействия с гражданами и сторонними организациями используется официальный сайт МЧС России и сайты территориальных органов МЧС России.

Организовано функционирование ведомственных центров телефонного обслуживания граждан и организаций по вопросам предоставления государственных услуг, оказываемых МЧС России на базе действующих телефонов «горячей линии».

В целях реализации мероприятий, направленных на упрощение процедур надзорной (разрешительной) деятельности, обеспечение их прозрачности и открытости, повышения ответственности должностных лиц МЧС России, в системе МЧС России действуют административные регламенты по исполнению следующих государственных функций:

приказом МЧС России от 29.06.2006 № 386 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 17 июля 2006 г., регистрационный № 8074);

приказом МЧС России от 01.10.2007 № 517 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами обязательных требований пожарной безопасности» (в редакции приказов МЧС России от 14.11.2008 № 688 и от 22.03.2010 № 122) (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 31 октября 2007 г., регистрационный № 10424);

приказом МЧС России от 20.10.2008 № 627 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности в области пожарной безопасности»

(зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 2 декабря 2008 г., регистрационный № 12784);

приказом МЧС России от 31.10.2008 № 657 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по осуществлению ведения в установленном порядке реестра подводных потенциально опасных объектов во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации (за исключением подводных переходов трубопроводного транспорта)» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 19 января 2009 г., регистрационный № 13099);

приказом МЧС России от 09.08.2010 № 382 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 11 октября 2010 г., регистрационный № 18676);

приказом МЧС России от 09.08.2010 № 381 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по выполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами

установленных требований в области гражданской обороны» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 12 октября 2010 г., регистрационный № 18690);

приказом МЧС России от 19.05.2009 № 305 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 31 августа 2009 г., регистрационный № 14666).

В МЧС России создана информационно-аналитическая программа «Система учета основных фондов МЧС России» (далее - Система учета), позволяющая обеспечить учет, контроль движения, анализ состояния и эффективность использования основных фондов МЧС России.

На 2011 - 2012 г.г. спланировано проведение модернизации Системы учета, для повышения эффективности учета и контроля основных фондов МЧС России. Проводится анализ существующих основных фондов МЧС России и подготовка предложений руководству Министерства о совершенствовании и повышения эффективности его использования.

В целях контроля за нормативным использованием основных фондов и его движением решения по приему - передаче основных фондов принимается на основании решений экспертных комиссий региональных центров и согласований профильных Департаментов (Управлений) центрального аппарата МЧС России.

В целях совершенствования нормативной базы МЧС России в области противодействия коррупции издан приказ МЧС России от 07.07.2011 № 354 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Министерства Российской Федерации по делам гражданской

обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». Приказом МЧС России от 22.03.2011 № 135 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» скорректирован, в связи с организационно-штатными мероприятиями, ранее действующий перечень должностей.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в центральном аппарате и территориальных органах МЧС России созданы и функционируют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии). В целях организации деятельности комиссий в соответствии с законодательством Российской Федерации издан приказ МЧС России от 31.08.2010 № 409 «Об утверждении Положения о комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» и приказ МЧС России от 17.11.2010 № 572 «Об утверждении персонального состава комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному

поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» которые определяют порядок функционирования комиссии центрального аппарата МЧС России. В территориальных органах МЧС России порядок формирования и деятельности комиссий определен приказом МЧС России от 02.12.2010 № 613 «О комиссиях территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», разработан и прошел антикоррупционную экспертизу приказ МЧС России «Об утверждении Порядка формирования и деятельности комиссии территориального органа Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

В целом проведенный анализ показывает, что система нормативных правовых актов в области противодействия коррупции действующая в МЧС России отвечает требованиям предъявляемым законодательством Российской Федерации, о чем в частности свидетельствуют и материалы проверок осуществляемых Администрацией Президента Российской Федерации и Главной военной прокуратурой.

Вместе с тем в целях совершенствования нормативной правовой базы целесообразно издание нормативных документов, определяющих порядок представления для рассмотрения в комиссию Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов обращений и заявлений граждан и



федеральных государственных служащих, являющихся основанием для проведения заседаний комиссии, регламент проведения ее заседаний, основания принятия решения при равенстве голосов членов комиссии.

## 7. Урегулирование конфликта интересов в системе МЧС России

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов на федеральной государственной службе в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России) понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) федерального государственного служащего МЧС России (далее - государственный служащий) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Государственный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного служащего, 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 государственный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В случае, если государственный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При получении уведомления от государственного служащего о возникшем конфликте интересов его непосредственный начальник обязан в письменном виде уведомить Департамент кадровой политики МЧС России.

## **8. Регламент**

### **проведения заседаний комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов**

#### **1. Общие положения**

Регламент проведения заседаний комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов определяет порядок подготовки и проведения заседаний комиссии Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее - комиссия).

Порядок формирования и деятельности комиссии определяется Положением о комиссии, утвержденным приказом МЧС России от 31.08.2010 № 409 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 18 октября 2010 г., регистрационный № 18744).

Основанием для подготовки заседания комиссии является решение председателя комиссии о проведении очередного заседания. Решение принимается на основании информации представленной секретарем комиссии.

Решение о месте, дате и времени проведения заседания принимается председателем комиссии.

Секретарь комиссии разрабатывает и представляет на утверждение председателю комиссии план заседания.

Членам комиссии и иным лицам, участвующим в очередном заседании комиссии, секретарем комиссии направляются уведомления. В уведомлении указывается место, дата и время проведения заседания комиссии, а также краткое содержание рассматриваемых вопросов.

## **2. Заседание комиссии**

Место проведения заседания комиссии определяется председателем комиссии.

Каждому члену комиссии отводится в зале заседаний место, оформленное табличкой с указанием его фамилии, инициалов, а также оборудованное необходимыми для работы электронными и техническими средствами.

Иным лицам, участвующим в заседании комиссии, отводятся в зале заседаний места, оформленные табличкой с указанием фамилии, инициалов.

На заседании комиссии присутствуют члены комиссии, иные лица, получившие соответствующее уведомление об их участии в заседании либо допущенные к участию решением председателя комиссии (состав лиц, принявших участие в заседании комиссии отражается в протоколе заседания комиссии).

На заседании комиссии вправе присутствовать Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и его заместители, главный военный эксперт МЧС России, главный государственный инспектор Российской Федерации по пожарному надзору.

На заседаниях комиссии запрещается использование средств телефонной связи и радиосвязи.

### **3. Порядок участия в заседании комиссии лиц, не являющихся членами комиссии**

Лица, не являющиеся членами комиссии и принимающие участие в заседании комиссии, имеют право участвовать в прениях, делать замечания, вносить предложения и поправки по существу обсуждаемых вопросов, задавать вопросы, давать справки.

Лицам, присутствующим на заседании комиссии, по решению председателя комиссии может быть предоставлено слово для выступления

### **4. Порядок выступлений на заседании комиссии**

Выступления докладчиков осуществляются с рабочих мест в зале.

Никто не вправе выступать на заседании комиссии без разрешения председателя комиссии. Нарушившего это правило председатель комиссии лишает слова без предупреждения.

Выступающий на заседании комиссии не вправе употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству граждан и должностных лиц, призывать к незаконным действиям, допускать выражения, разжигающие национальную и социальную рознь, использовать заведомо недостоверную информацию, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес.

### **5. Аудиозапись заседания комиссии**

На заседании комиссии ведется аудиозапись.

Аудиозапись заседания комиссии подлежит хранению в соответствующем структурном подразделении (обеспечивающем деятельность комиссии) МЧС России.

## 6. Решение комиссии

По результатам заседания комиссией принимается решение, которое оформляется в виде протокола заседания. В протокол заседания комиссии вносятся сведения о членах комиссии и иных лицах, присутствовавших на заседании, основаниях для заседания комиссии, рассмотренных вопросах, решение комиссии и результаты голосования. Протокол комиссии подписывается членами комиссии.

В соответствии с пунктом 28 Положения о комиссии, утвержденного приказом МЧС России от 31.08.2010 № 409 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 18 октября 2010 г., регистрационный № 18744) решения комиссии принимаются тайным голосованием (по решению комиссии может быть применено открытое голосование) простым большинством голосов от числа членов комиссии. При равенстве голосов решение считается принятым в пользу федерального государственного служащего, в отношении которого комиссией рассматривается вопрос.