

Уведомление федеральным государственным служащим о фактах склонения к совершению коррупционных преступлений: проблемы правового регулирования

Аннотация. В статье исследованы механизм уведомления федеральными государственными служащими о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений как один из инструментов предупреждения коррупционной преступности федеральных государственных служащих и его эффективность в современных реалиях. На основе анализа системы нормативно-правовой регламентации данного механизма федеральными органами исполнительной власти автор выделил ряд регуляторных недостатков, устранение которых позволило бы усовершенствовать применение рассматриваемого антикоррупционного инструмента. В рамках концептуальной характеристики исследуемого механизма с криминологической точки зрения отмечается нецелесообразность участия представителя нанимателя (работодателя) в процедурах по рассмотрению уведомления, проверке содержащихся в нем сведений и принятию по результатам такой проверки управленческого решения. Представляется, что исключение представителя нанимателя (работодателя) из упомянутых процедур позволило бы существенно сократить риски внутриведомственного вмешательства лиц, имеющих причастность к изобличаемому коррупционному противоправному деянию, выраженного в том числе в сокрытии выявленных фактов коррупции и создании негативных последствий для уведомителя.

Ключевые слова: коррупционная преступность; коррупция; представитель нанимателя (работодатель); криминологический анализ; предупреждение коррупционной преступности; государственные служащие; государственная служба; уведомление о фактах склонения; антикоррупционная экспертиза; федеральные органы исполнительной власти.

Для цитирования: Мулявко Д. Е. Уведомление федеральным государственным служащим о фактах склонения к совершению коррупционных преступлений: проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2025. — Т. 20. — № 7. — С. 148–160. — DOI: 10.17803/1994-1471.2025.176.7.148-160.

Notification by Federal Civil Servants of Incitement to Commit Corruption Offenses: Issues of Legal Regulation

Denis E. Mulyavko, Postgraduate Student, Department of Criminology and Penal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
denis.mulyavko@yandex.ru

Abstract. The paper examines the mechanism for federal civil servants to report instances of incitement to commit corruption offenses as a tool for preventing corruption among federal civil servants, assessing its effectiveness in contemporary practice. Through an analysis of the regulatory framework governing this mechanism in federal executive bodies, the author identifies several regulatory shortcomings. Addressing these deficiencies could enhance the application of this anti-corruption instrument. A criminological analysis of the mechanism's conceptual framework reveals the inappropriateness of involving the employer's representative (or employer) in procedures related to reviewing notifications, verifying the information contained therein, and making managerial decisions based on such verification. The author argues that excluding the employer's representative (or employer) from these procedures would significantly reduce the risks of internal interference by individuals associated with the alleged corrupt practices. Such interference may manifest in concealing identified corruption cases and creating adverse consequences for the whistleblower.

Keywords: corruption crime; corruption; employer's representative (employer); criminological analysis; prevention of corruption-related crime; civil servants; civil service; notification of incitement; anti-corruption expertise; federal executive authorities.

Cite as: Mulyavko DE. Notification by Federal Civil Servants of Incitement to Commit Corruption Offenses: Issues of Legal Regulation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2025;20(7):148-160. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2025.176.7.148-160.

Проблемам коррупции и мерам ее предупреждения постоянно уделяется большое внимание со стороны государственного аппарата, научного сообщества и представителей общественности. Несмотря на заметную тенденцию усиления мер борьбы с данным явлением со стороны государства, что наглядно проявляется, согласно докладу министра внутренних дел РФ В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России в апреле 2024 г.¹, в увеличении объема выявленных коррупционных преступлений, много фактов коррупции всё еще остаются нераскрытыми.

Применение организационно-правовых и институциональных мер, безусловно, влияет на выявление коррупционных посягательств. В свою очередь, эффективность этих мер оказывает обратное воздействие как на раскрываемость указанных противоправных актов, так

и на степень противодействия коррупционной деятельности.

Современная система антикоррупционной деятельности предполагает применение широкого спектра механизмов воздействия на правомерное поведение государственных служащих: декларирования доходов и расходов указанных лиц; уведомления представителя нанимателя (работодателя) о потенциальном возникновении конфликта интересов; антикоррупционного просвещения должностных лиц и иных механизмов административного, правового и дисциплинарного характера (например, сообщения отдельными категориями лиц о получении подарков в связи с протокольными мероприятиями; антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов и т.п.). При этом среди значительного массива антикоррупционных мер особое внимание обращает на себя механизм

¹ См.: Расширенное заседание коллегии МВД России, 2 апреля 2024 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73770> (дата обращения: 08.12.2024).

уведомления федеральными государственными служащими о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (далее — уведомление). Остановимся на нем более подробно.

Прежде всего, применение механизма уведомления на федеральном уровне регулируется статьей 9 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ), согласно которой осуществление уведомления является обязанностью государственного служащего.

Согласно вышеупомянутой норме уведомление представляет собой обязанность государственного служащего по извещению лица, являющегося по отношению к нему представителем нанимателя (работодателем), а также органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Помимо установления обязанности государственного служащего в виде уведомления, указанная норма также, на наш взгляд, в самом общем виде регулирует вопросы ответственности за ее выполнение либо невыполнение. При этом Закон № 273-ФЗ не содержит регламентации четкого порядка исполнения такой обязанности, устанавливая лишь императивное предписание лицам, являющимся представителями нанимателя (работодателями), на его правовое регулирование.

На практике определение порядка уведомления может быть как в форме издания соответствующих ведомственных актов государственных органов² нормативного характера, так и в

форме применения документов ненормативного (рекомендательного) характера³.

Впрочем, существующий до сих пор подход децентрализованной правовой регламентации порядка уведомления вызывает ряд проблем, связанных с реализацией данного антикоррупционного механизма на практике.

Увеличение массива нормативных правовых актов

Поскольку определение порядка уведомления является не только полномочием, но и обязанностью представителя нанимателя (работодателя) конкретного ведомства, исполнение такой обязанности влечет за собой определенные риски. Не является тайной низкий уровень правовой культуры отдельно взятых государственных служащих, ответственных за разработку и организационное сопровождение принятия нормативного правового акта. При таких обстоятельствах государственные служащие предпочитают идти по легкому пути. В данном случае это подготовка государственным служащим проекта нормативного правового акта, устанавливающего порядок уведомления, путем дословного копирования текста изданного и вступившего в силу аналогичного нормативного правового акта другого ведомства с минимальными изменениями его содержания (наименования ведомства; реквизитов акта; наименований должностей государственных служащих, имеющих отношение к процедуре уведомления; сроков направления уведомления).

Как отмечалось М. Ю. Зенковым, возложение полномочий и обязанности по определе-

² См., например: приказ Минспорта России от 12.07.2012 № 18 «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Министерства спорта Российской Федерации о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» // Российская газета. № 197. 29.08.2012.

³ См., например: письмо Минздравсоцразвития России от 20.09.2010 № 7666-17 «О Методических рекомендациях о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, включающих перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, вопросы организации проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений».

нию порядка уведомления на представителей нанимателя (работодателя) понуждает органы публичной власти утверждать порядок уведомления в своем ведомстве путем издания нормативного правового акта, текст которого зачастую не отличается от текстов нормативных правовых актов иных ведомств по аналогичному вопросу. Указанная практика увеличивает число нормативных правовых актов с одинаковым содержанием, что оказывает негативное влияние как на применение рассматриваемого нами антикоррупционного механизма, так и на нормотворческую деятельность Российской Федерации в целом⁴.

Несмотря на то что издание нормативного правового акта федеральным органом исполнительной власти, как правило, включает в себя обязательные этапы проведения в отношении него правовой и антикоррупционной экспертизы как самим органом-разработчиком⁵, так и Минюстом России⁶, нередки случаи выявления Генеральной прокуратурой РФ коррупционных факторов в нормативных правовых актах, прошедших государственную регистрацию и вступивших в законную силу. Так, согласно данным органов прокуратуры РФ, количество нормативных правовых актов, в которых было выявлено содержание коррупционных факторов в 2024 г., составляет 55,4 тыс. (в 2023 г. — 53,6 тыс.; в 2022 г. — 51,4 тыс.). Принятые меры прокурорского реагирования способствовали исключению 58,8 тыс. обнаруженных коррупционных факторов в 2024 г. (в 2023 г. — 57,6 тыс.; в 2022 г. — 57,8 тыс.)⁷. В целом приведенная статистика свидетельствует об относительно стабильной динамике ежегодно выявляемых коррупционных факто-

ров в нормативных правовых актах с небольшим нарастанием.

В этой связи есть основания полагать, что существующий массив нормативных правовых актов, регламентирующих порядок уведомления, не только усложняет процедуру контроля правового обеспечения противодействия коррупции, но и выявление коррупционных факторов в одном из таких актов автоматически будет означать наличие точно таких же упомянутых факторов в актах других ведомств. С учетом того что факт обнаружения коррупционных факторов предполагает их устранение органом-разработчиком путем внесения изменений в соответствующий нормативный правовой акт, возникает ряд существенных рисков.

Первый риск, по нашему мнению, — это возможность возникновения цепочки изменений порядка уведомления, утвержденного ведомством. С учетом сложившейся тенденции копирования ведомствами содержания текстов нормативных правовых актов, регламентирующих порядок уведомления, друг у друга, не исключается следующая ситуация: представители органа, издавшего нормативный правовой акт об уведомлении путем дословного копирования оригинального текста аналогичного акта другого органа, в целях упрощения собственной деятельности не будут принимать никаких мер по устранению коррупционных факторов до тех пор, пока этого не будет сделано представителями государственного органа, разработавшего и издавшего первоначальный (оригинальный) нормативный правовой акт об уведомлении. Кроме того, даже в случае исключения представителями органов, осуществивших заимствование текста нормативного правового акта,

⁴ *Зенков М. Ю.* Проблемы организации работы с антикоррупционными уведомлениями на государственной гражданской службе // Развитие территорий. 2016. № 3–4 (6). С. 47.

⁵ П. 5 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

⁶ П. 11 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

⁷ Приведены данные статистической отчетности «О реализации органами прокуратуры Российской Федерации отдельных полномочий по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» по форме К.

подобного сценария поведения своевременное инициирование ими процедуры по устранению коррупциогенных факторов в утвержденном ведомством порядке уведомления требует определенного количества времени. При этом до тех пор, пока указанная процедура не будет завершена, государственные служащие будут вынуждены применять ведомственный порядок уведомления (несмотря на наличие в нем коррупциогенных факторов) ввиду отсутствия его правовой регламентации вне собственного ведомства. Такой риск крайне негативно сказывается на релевантности и качестве применения рассматриваемого антикоррупционного механизма.

Второй риск — это возможное отсутствие у представителей органа, издавшего нормативный правовой акт о порядке уведомления вышеописанным способом, инициативы по устранению коррупциогенных факторов в утвержденном им порядке уведомления. В случае выявления коррупциогенных факторов в порядке уведомления, утвержденном одним ведомством, другое ведомство, утвердившее собственный порядок уведомления с аналогичным содержанием, может продолжать его применение до тех пор, пока по указанному акту не будет вынесена мера прокурорского реагирования.

Таким образом, на наш взгляд, децентрализация правового регулирования порядка уведомления является регуляторным недостатком деятельности органов государственной власти по предупреждению коррупционных правонарушений. В этой связи необходимо применение

централизованного подхода к нормативно-правовому регулированию порядка уведомления путем издания нормативного правового акта федерального уровня, утверждающего единый порядок уведомления, применимый ко всем видам государственной службы.

Отсутствие единообразия в части исчерпывающей регламентации процедуры уведомления

Несмотря на наличие некоторых ведомственных нормативных правовых актов, уникальным образом устанавливающих порядок уведомления⁸, до настоящего времени остается актуальной проблема исчерпывающей регламентации процедуры уведомления и детализации оснований ее применения.

Очевидно, что своевременность уведомления должна не только влиять на эффективность изобличения факта коррупционного правонарушения и его оперативного пресечения, но и позволять установить добросовестность и надлежащее исполнение государственным служащим возложенной на него Законом № 273-ФЗ обязанности. Однако вопрос о сроках направления государственным служащим уведомления в адрес установленного должностного лица не до конца урегулирован. Так, ряд подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок уведомления, не предусматривает каких-либо сроков уведомления, устанавливая лишь нормы, регулирующие общую процедуру уведомления, его регистрации и рассмотрения⁹.

⁸ См., например: Порядок уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов федеральной службы безопасности о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений, утв. приказом ФСБ России от 10.06.2010 № 291 // Российская газета. № 180. 13.08.2010 ; Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства по делам молодежи и работниками организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральным агентством по делам молодежи, о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений, утв. приказом Росмолодежи от 01.04.2024 № 103 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405080002> (дата обращения: 08.01.2025).

⁹ См., например: Порядок уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Федерального агентства морского и речного транспорта о фактах обращения в целях склонения их к

Также большой объем подзаконных актов, закрепляющих порядок уведомления, содержит размытые сроки направления уведомления государственным служащим, прибегая к пространственной формулировке «незамедлительно»¹⁰. Как справедливо отметил профессор М. В. Пресняков, формулировка «незамедлительно», применяемая к срокам уведомления о коррупционном правонарушении, не позволяет практически определить конкретный временной промежуток, в течение которого возможно было бы судить о своевременном либо несвоевременном исполнении государственным служащим своей должностной обязанности: «если с момента такого обращения прошел час или два, означает ли это, что служащий не исполнил обязанность уведомить о фактах склонения к совершению коррупционного правонарушения?»¹¹. В этой связи возникает и вопрос о надлежащем исполнении государственным

служащим своей должностной обязанности о незамедлительном уведомлении в случае получения им сообщения о склонении к коррупционному правонарушению в нерабочее время, выходные дни или в процессе его длительного командирования в субъект Российской Федерации не по месту службы. Ряд подзаконных актов предусматривает сроки уведомления в вышеперечисленных случаях¹², однако в большинстве данный момент остается неурегулированным.

Отсутствие полного перечня коррупционных деяний

Целесообразно обратить внимание на еще один проблемный аспект правовой регламентации порядка уведомления. Установив обязанность государственных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения к совершению кор-

совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений, утв. приказом Росморречфлота от 02.12.2009 № 94 // Российская газета. № 46. 05.03.2010 ; Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федерального агентства по государственным резервам (его территориального органа) к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом Росрезерва от 29.10.2010 № 218 // Российская газета. № 277. 08.12.2010.

¹⁰ См., например: п. 3 Порядка уведомления военнослужащими и федеральными государственными гражданскими служащими органов государственной охраны о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом ФСО России от 06.10.2020 № 194 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=17&nd=102903811&bpa=cd00000&bpas=cd00000&intelsearch=%D4%D1%CE++ (дата обращения: 25.12.2024) ; п. 3 Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федеральных государственных гражданских служащих Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и руководителей территориальных органов подведомственных Минприроды России федеральных органов исполнительной власти к совершению коррупционных правонарушений и организации проверки содержащихся в уведомлениях сведений, утв. приказом Минприроды России от 10.07.2020 № 433 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: (дата обращения: 24.12.2024).

¹¹ Пресняков М. В. Обязанность уведомлять о фактах обращения с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений: проблемы практической реализации // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 41.

¹² См., например: п. 3 Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по труду и занятости к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом Роструда от 23.12.2009 № 335-к // Российская газета. № 46. 05.03.2010 ; п. 2 Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом Росприроднадзора от 11.07.2022 № 326 // Официальный

рупционных правонарушений, законодатель не предусмотрел перечень деяний, которые могли бы быть оценены в качестве коррупционных. Наделение таким образом государственных служащих правом (и обязанностью) самостоятельной оценки коррупционности деяния ставит под сомнение эффективность рассматриваемого антикоррупционного механизма.

Во-первых, дозволительный характер конструкции правовых норм о самостоятельной оценке государственным служащим коррупционных деяний в каком-то смысле может рассматриваться как фактическое наделение государственных служащих широкими дискреционными полномочиями в указанной сфере. Как отмечал С. А. Денисов, на государственной службе нередки случаи формирования аппарата должностных лиц конкретного государственного органа на основе личной преданности его руководителем. В таком случае сотрудники начинают служить своему начальнику, а сама ответственность за проступки может становиться предметом коррупционной сделки¹³.

Поскольку уведомление предполагает в том числе применение мер дисциплинарного воздействия к государственным служащим, указанным в уведомлении в качестве предположительно склоняющихся к совершению коррупционного деяния, а частью 4 ст. 9 Закона № 273-ФЗ декларируется гарантия безопасности уведомляющего государственного служащего (далее — уведомитель) в связи с направляемым им уведомлением, представляется, что механизм уведомления может быть использован недобросовестными государственным служащими в качестве легального инструмента дискредитации коллег или устранения конкурентов по службе.

Во-вторых, с учетом субъективного фактора затруднительным представляется практическое исполнение обязанности уведомления добросовестными государственным служащими. Отсутствие единого перечня коррупционных правонарушений (равно как и легального понятия «коррупционное правонарушение») вынуждает государственного служащего оценивать и квалифицировать деяние в качестве коррупционного исходя из собственных субъективных представлений о коррупции. Несмотря на декларируемую гарантию безопасности, о которой было сказано выше, уведомитель так или иначе рискует ошибиться в квалификации и тем самым испортить отношения с коллегами, что чревато для него негативной репутацией на службе на долгие годы, а может быть и навсегда. Даже фактически правильная квалификация деяния уведомителем не гарантирует такую же квалификацию иными должностными лицами, участвующими в процедуре уведомления, ввиду недостаточной компетентности сотрудников подразделений по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений, что в том числе отмечается правоведами¹⁴. В целях устранения указанных противоречий Минтрудом России разработан документ¹⁵, содержащий примерный перечень деяний, относящихся к категории коррупционных правонарушений, однако принятый перечень носит рекомендательный характер, и, следовательно, его можно назвать декларативным.

В этой связи, на наш взгляд, следует согласиться с рядом исследователей, поддерживающих инициативу по разработке и утверждению нормативного правового акта, содержащего исчерпывающий перечень коррупционных правонарушений и их общую характеристику¹⁶.

интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202208110012> (дата обращения: 08.01.2025).

¹³ Денисов С. А. Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих. Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1. С. 9.

¹⁴ См.: Зенков М. Ю. Указ. соч. С. 49.

¹⁵ Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации // Приложение к газете «Солидарность». 2019. № 36.

¹⁶ См.: Коврова В. Г. Обязанность сообщения о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений на государственной службе как одна из форм дисциплинарного принуждения // Полицейский

Помимо этого, сто́ит обратить особое внимание на концептуальную характеристику самого механизма уведомления с участием представителя нанимателя (работодателя) в качестве средства предупреждения коррупционных преступлений с криминологической точки зрения.

Для начала необходимо рассмотреть результаты применения механизма уведомления с участием вышеупомянутого субъекта. Так, например, согласно п. 13–14 Порядка уведомления, утвержденного приказом Минпросвещения России от 06.09.2022 № 807, после окончания проверки сведений, изложенных в уведомлении, представителем нанимателя (работодателем) принимается одно из следующих решений: 1) направление результатов проверки в органы прокуратуры; 2) направление результатов проверки в другие государственные органы; 3) отказ в направлении сведений о результатах проверки в какие-либо государственные органы. Вместе с тем пунктом 8 указанного Порядка на государственного гражданского служащего возлагается обязанность по информированию представителя нанимателя (работодателя) о фактах направления им подобного уведомления в органы прокуратуры или иные государственные органы, включая раскрытие содержания такого уведомления.

В этой связи неясна целесообразность направления уведомления представителю нанимателя (работодателю), поскольку госслужащий не лишен возможности направления уведомления в соответствующие государственные органы напрямую. Прежде чем уведомление по решению представителя нанимателя (работодателя) будет направлено в соответствующие государственные органы, пройдет существенный промежуток времени, необходимый для проведения служебной проверки, направления сведений и материалов в надлежащие государственные органы и их фактического поступления адресатам. Таким образом, на данном примере направление уведомления представителю нанимателя (работо-

дателю) ставит под угрозу своевременность выявления и изобличения коррупционного преступления. Также следует учитывать и тот факт, что некоторые коррупционные преступления (например, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, злоупотребление должностными полномочиями) могут иметь длящийся характер, в связи с чем промедление с выявлением факта коррупции может повлечь за собой нарастание объема причиненного вреда коррупционным противоправным деянием.

Кроме того, остается неясным вопрос об обязанности направления уведомления представителю нанимателя (работодателю) в том случае, когда государственный служащий уже направил такое уведомление в компетентные государственные органы напрямую. Несмотря на то что согласно буквальному толкованию ч. 1 ст. 9 Закона № 273-ФЗ государственному служащему предоставляется возможность по своему выбору направить уведомление одному из нескольких субъектов, ряд подзаконных актов, включая представленный в качестве примера акт Минпросвещения России, возлагает обязанность на служащего по направлению данного уведомления представителю нанимателя (работодателю) в любом случае. В этой связи возникает закономерный вопрос, может ли государственный служащий, направивший уведомление, например, в органы прокуратуры, не проинформировав об этом представителя нанимателя (работодателя), быть подвергнутым дисциплинарному взысканию либо иным санкциям.

С одной стороны, на данный вопрос можно было бы ответить отрицательно, поскольку частью 3 ст. 9 Закона № 273-ФЗ государственному служащему предоставляется гарантия безопасности в связи с направлением им уведомления. Однако, по справедливому мнению Р. А. Сабитова, установленная гарантия носит лишь декларативный характер, а фактически защита уведомителей не обеспечена¹⁷.

вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2021. № 1 (4). С. 56 ; *Шерстобоев О. Н.* Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех случаях склонения к коррупционному правонарушению: некоторые проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 72.

¹⁷ *Сабитов Р. А.* Правовое стимулирование сообщений о коррупции // Виктимология. 2017. № 4 (14). С. 8.

Помимо этого, само наличие представителя нанимателя (работодателя) в числе участников процедуры рассмотрения уведомления и принятия по результатам такого рассмотрения мер принудительного воздействия, на наш взгляд, ставит под сомнение достижение целей и задач, которые преследует сам механизм уведомления.

Механизм уведомления представителя нанимателя (работодателя) является не чем иным, как средством внутреннего контроля и противодействия коррупции в государственном органе. Получатель уведомления — это государственный служащий того же ведомства, в котором проходит службу уведомитель, являющийся, по смыслу механизма уведомления, руководителем последнего. С учетом того что уведомление с участием представителя нанимателя (работодателя) происходит внутри одной и той же группы сотрудников конкретного государственного органа, очевидно, что все участники реализации обозначенного механизма, включая государственных служащих, указанных в уведомлении в качестве склоняющих к совершению коррупционного деяния, хорошо знакомы друг с другом и находятся в определенных служебных отношениях подчиненности. В данном случае важно осветить несколько ключевых моментов, которые сводят полезность представителя нанимателя (работодателя) в роли получателя уведомления к минимуму.

Невозможно согласиться с представителями отечественной правовой науки, рассматривающими механизм уведомления с участием представителя нанимателя (работодателя) в качестве довольно эффективного способа борьбы с коррупцией на государственном уровне. Так, А. А. Богунова, анализируя применение военнослужащими механизма уведомления, приходит к выводу о том, что указанный механизм ак-

тивно способствует принятию руководителями ведомств своевременных мер по устранению коррупционного правонарушения и контролю коррупциогенной ситуации¹⁸. При этом не следует забывать, что коррупционные деяния, и в особенности коррупционные преступления, обладают высокой степенью латентности. Участники коррупционного преступления не заинтересованы в изобличении друг друга, а на государственной службе и вовсе могут осуществлять взаимное покровительство. Ввиду высокого уровня латентности даже самый добросовестный государственный служащий, являющийся уведомителем, не способен предугадать, относится ли его руководитель, получающий уведомление, к участникам того же коррупционного преступления, о котором уведомитель сообщает в уведомлении, но в отношении другого государственного служащего. Сомнения в эффективности рассматриваемого механизма уведомления обусловлены не только этим.

Во-первых, подзаконными актами ведомств, регулирующими внутренний порядок уведомления, устанавливается ряд должностных лиц, ответственных за рассмотрение уведомления и принятие по нему управленческого решения. Как правило, такими должностными лицами в федеральных органах исполнительной власти являются заместители министров либо начальники кадровых управлений. Однако в последнее время именно в отношении указанных должностных лиц нередко выдвигаются обвинения в коррупции. Так, например, ответственным должностным лицом, участвующим в рассмотрении уведомления, в Минобороны России является начальник Главного управления кадров¹⁹, а в Минкультуры России — первый заместитель министра культуры (в отношении государственных гражданских служащих, замещающих должности, назначение на которые и освобождение

¹⁸ Богунова А. А. Уведомления о фактах обращения к военнослужащим в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений как одна из мер профилактики коррупции // Военное право. 2018. № 5 (51). С. 109–111.

¹⁹ П. 6 и 9 Порядка уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства обороны Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений, утв. приказом министра обороны РФ от 28.06.2011 № 1050 // Российская газета. № 184. 22.08.2011.

от которых осуществляет первый заместитель министра культуры РФ)²⁰. При этом лица, замещавшие указанные должности, были задержаны в связи с совершением коррупционных преступлений в 2024²¹ и в 2016 гг.²² соответственно.

В данном случае представляется, что участие должностных лиц ведомства, в котором государственный служащий сообщает о факте коррупции, в процедуре рассмотрения уведомления и принятия по нему соответствующего решения позволяет лицам, проходящим службу в указанном ведомстве на руководящих должностях, своевременно узнавать о коррупционных фактах в мельчайших подробностях. Сведения, указываемые в уведомлении, дают возможность руководителям, оказывающим покровительство обозначенным в уведомлении в качестве склоняющих к совершению коррупционного деяния лицам, с высокой степенью оперативности произвести действия по одному из следующих сценариев: а) принять решение о якобы отсутствии в описываемой уведомлением ситуации факта коррупционного правонарушения; б) начать процесс, который можно назвать «заметанием следов» коррупционного преступления, выраженный в уничтожении либо сокрытии документов или иных материалов, свидетельствующих о наличии состава преступления; в) предупредить (информировать) лиц, осуществляющих и (или) получающих покровительство, об осведомленности других государственных служащих о коррупции и дать им возможность скрыть не только такие факты, но и всех лиц, причастных к коррупции.

С учетом изложенного механизм уведомления с участием представителя нанимателя (работодателя), на наш взгляд, представляет собой не столько меру противодействия коррупции, сколько узаконенное средство по сокрытию признаков преступности коррупционного деяния и повышению и без того высокой латентности коррупционной преступности, поэтому с выводами ученых об эффективности уведомления в нынешней интерпретации не представляется возможным согласиться.

Во-вторых, участие представителя нанимателя (работодателя) в процедуре рассмотрения уведомления и принятия по нему управленческого решения превращает данный антикоррупционный механизм в инструмент борьбы с неугодными государственным служащими, применившими механизм уведомления. Действующие внутриведомственные порядки уведомления устанавливают обязательное требование к направлению уведомления в письменной форме, с обязательным указанием сведений об уведомителе, позволяющих его безошибочно идентифицировать. С учетом того что, как было отмечено ранее, уведомление рассматривается и разрешается внутри одной обособленной социальной группы сотрудников государственного органа, обеспечение конфиденциальности уведомителя представляется затруднительным, особенно тогда, когда должностные лица ведомства, принимающие участие в процедурах уведомления, сами причастны к избличаемому факту коррупции. Борьба с неугодными может быть выражена в манипуляции коррупционны-

²⁰ Порядок уведомления, утв. приказом Минкультуры России от 31.01.2017 № 95, не уточняет, какие должностные лица исполняют функции представителя нанимателя. Конкретизация должности, исполняющей функции представителя нанимателя, содержится в п. 4 Порядка уведомления представителя нанимателя федеральными государственными гражданскими служащими Министерства культуры Российской Федерации и его территориальных органов о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, утв. приказом Минкультуры России от 31.01.2022 № 98 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202203110002> (дата обращения: 08.01.2025).

²¹ Начальника Главного управления кадров МО РФ генерала-лейтенанта Кузнецова задержали // Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/proisshestviya/20786197> (дата обращения: 08.01.2025).

²² Три высокопоставленных чиновника Минкультуры задержаны по делу о хищении госсредств // Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/proisshestviya/2739597> (дата обращения: 08.01.2025).

ми инструментами в отношении уведомителя, иными словами, в интерпретации фактов коррупции против того, кто их представил, по разным причинам: а) из личной неприязни; б) из мести; в) из боязни действительной огласки нежелательных фактов; г) из-за банального сведения личных счетов; д) чтобы устранить конкурента (очевидно, что перечень причин, почему процедура уведомления может быть использована против инициатора такого уведомления, может быть расширен).

В подтверждение сказанного можно привести следующий пример. Так, в 2016 г. стало известно о деле капитана А. Золотарева — военнослужащего, ранее служившего в Вооруженных Силах РФ, которому стало известно о фактах коррупции по месту службы. После обращения к военнослужащему со стороны его коллег с предложением участия в коррупционной схеме А. Золотарев незамедлительно в установленном порядке применил механизм уведомления. Спустя некоторое время коллегам по месту его службы, включая руководство, стало известно о направлении А. Золотаревым уведомления, после чего со стороны действовавшего на тот момент начальства и сослуживцев в его сторону начали поступать угрозы применения насилия и начало оказываться психологическое давление. Позднее ему были неправомерно объявлены дисциплинарные взыскания, что стало поводом для возбуждения в отношении него уголовного дела по ч. 4 ст. 337 УК РФ (самовольное оставление части). Однако решением Курского гарнизонного военного суда от 10.10.2018 по делу № 1-5/2018 капитан А. Золотарев был оправдан в связи с отсутствием в его действиях состава вменяемого ему преступления²³.

В-третьих, отсутствие действенного механизма защиты уведомителей о коррупции в России

и недостаток антикоррупционного просвещения государственных служащих²⁴ в совокупности приводят к умолчанию о фактах коррупции со стороны государственных служащих и сведению эффекта от уведомления к минимуму. Страх получения ярлыка «предатель», усиленный страхом возмездия со стороны руководства или изобличаемого лица, безусловно, порождает такой феномен, как «заговор молчания». Кроме того, минимизация применения уведомления усиливается ложным пониманием служебной солидарности²⁵ со стороны государственного служащего, выраженным в том числе в пренебрежении тем, что традиционно в обществе считается доносом на своего начальника, нежелании «выносить сор из избы», которое в числе прочего также отмечается другими учеными²⁶. Всё это нивелирует общее значение уведомления с участием представителя нанимателя (работодателя) как такового и способствует повышению реального уровня коррупционной преступности.

Представляется возможным перейти к некоторым выводам.

1. Децентрализованный подход нормативно-правового регулирования порядка уведомления негативно влияет на его надлежащее применение и контроль за его реализацией. В этой связи необходимо перейти к централизованному подходу путем издания нормативного правового акта федерального уровня (например, в виде указа Президента РФ), который бы содержал единый порядок уведомления, применимый ко всем видам государственной службы.

2. Следует согласиться с учеными, высказывающими мнение в пользу издания единого перечня коррупционных правонарушений, в особенности коррупционных преступлений (как коррупционных правонарушений, носящих ха-

²³ См.: *Богусова А. А.* Указ. соч. С. 113.

²⁴ *Зенков М. Ю.* Указ. соч. С. 49.

²⁵ Подробнее см. об этом: *Мулявко Д. Е.* Истинное и ложное понимание служебной солидарности государственных служащих органов государственной власти Российской Федерации // Традиции и новации в системе современного российского права : материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых, Москва, 7–8 апреля 2023 г. : в 3 т. М. : Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. Т. 1. С. 383–385.

²⁶ См.: *Сабитов Р. А.* Указ. соч. С. 7.

рактер наибольшей общественной опасности), с определением единых критериев их распознавания, применимых к федеральной государственной службе. Данный подход существенно бы упростил квалификацию коррупционных деяний государственными служащими, применяющими механизм уведомления. Полагаем очевидным, что более подробное исследование данного вопроса и разработка по нему конкретных предложений относятся к теме отдельной научной статьи.

3. Необходимо исключить участие представителя нанимателя (работодателя) в процедуре уведомления. Существующая возможность направления государственными служащими

уведомления в органы прокуратуры и (или) в другие государственные органы позволит трансформировать данный антикоррупционный механизм в процедуру внешнего контроля, существенно сокращая при этом вмешательство лиц внутри ведомства, имеющих причастность к изобличаемому коррупционному деянию. Такой подход также минимизирует риски, связанные с сокрытием выявленных фактов коррупции и изобличением уведомителя, а также последующим сведением личных счетов и (или) устранением негодных государственных служащих. В этом случае вы получите другую крайность — сведение счетов недовольными служащими со своим руководителем.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Богунцова А. А.* Уведомления о фактах обращения к военнослужащим в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений как одна из мер профилактики коррупции // *Военное право*. — 2018. — № 5 (51). — С. 108–116.
2. *Денисов С. А.* Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих. Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // *Государство и право*. — 2005. — № 1. — С. 9–10.
3. *Зенков М. Ю.* Проблемы организации работы с антикоррупционными уведомлениями на государственной гражданской службе // *Развитие территорий*. — 2016. — № 3–4 (6). — С. 46–50.
4. *Коврова В. Г.* Обязанность сообщения о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений на государственной службе как одна из форм дисциплинарного принуждения // *Полицейский вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации*. — 2021. — № 1 (4). — С. 54–57.
5. *Мулявко Д. Е.* Истинное и ложное понимание служебной солидарности государственных служащих органов государственной власти Российской Федерации // *Традиции и новации в системе современного российского права : материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых, Москва, 7–8 апреля 2023 г. : в 3 т. Т. 1*. — М. : Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — С. 383–385.
6. *Пресняков М. В.* Обязанность уведомлять о фактах обращения с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений: проблемы практической реализации // *Административное право и процесс*. — 2019. — № 2. — С. 38–43.
7. *Сабитов Р. А.* Правовое стимулирование сообщений о коррупции // *Виктимология*. — 2017. — № 4 (14). — С. 5–13.
8. *Шерстобоев О. Н.* Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех случаях склонения к коррупционному правонарушению: некоторые проблемы реализации // *Конституционное и муниципальное право*. — 2011. — № 5. — С. 71–74.

Материал поступил в редакцию 8 января 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bogunova A. A. Uvedomleniya o faktakh obrashcheniya k voennosluzhashchim v tselyakh skloneniya ikh k soversheniyu korruptsionnykh pravonarusheniy kak odna iz mer profilaktiki korruptsii // *Voенное право*. — 2018. — № 5 (51). — S. 108–116.
2. Denisov S. A. Vozmozhnosti primeneniya instituta administrativnoy otvetstvennosti dlya borby s korruptsией gosudarstvennykh sluzhashchikh. Administrativnaya otvetstvennost: voprosy teorii i praktiki (vosmye «Lazarevskie chteniya») // *Gosudarstvo i pravo*. — 2005. — № 1. — S. 9–10.
3. Zenkov M. Yu. Problemy organizatsii raboty s antikorrupcionnymi uvedomleniyami na gosudarstvennoy grazhdanskoй sluzhbe // *Razvitie territoriy*. — 2016. — № 3–4 (6). — S. 46–50.
4. Kovrova V. G. Obyazannost soobshcheniya o faktakh skloneniya k soversheniyu korruptsionnykh pravonarusheniy na gosudarstvennoy sluzhbe kak odna iz form distsiplinarnogo prinuzhdeniya // *Politseyskiy vestnik Vserossiyskogo instituta povysheniya kvalifikatsii sotrudnikov Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii*. — 2021. — № 1 (4). — S. 54–57.
5. Mulyavko D. E. Istinnoe i lozhnoe ponimanie sluzhebnoy solidarnosti gosudarstvennykh sluzhashchikh organov gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii // *Traditsii i novatsii v sisteme sovremennogo rossiyskogo prava: materialy XXII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii molodykh uchenykh, Moskva, 7–8 aprelya 2023 g.: v 3 t. T. 1*. — M.: Universitet imeni O.E. Kutafina (MGYuA), 2023. — S. 383–385.
6. Presnyakov M. V. Obyazannost uvedomlyat o faktakh obrashcheniya s tselyu skloneniya k soversheniyu korruptsionnykh pravonarusheniy: problemy prakticheskoy realizatsii // *Administrativnoe pravo i protsess*. — 2019. — № 2. — S. 38–43.
7. Sabitov R. A. Pravovoe stimulirovanie soobshcheniy o korruptsii // *Viktimologiya*. — 2017. — № 4 (14). — S. 5–13.
8. Sherstoboev O. N. Obyazannost gosudarstvennykh i munitsipalnykh sluzhashchikh uvedomlyat obo vsekhn sluchayakh skloneniya k korruptsionnomu pravonarusheniyu: nekotorye problemy realizatsii // *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*. — 2011. — № 5. — S. 71–74.