

**Обзор правоприменительной практики,
связанной с защитой лиц,
сообщивших о ставших им известными фактах коррупции**
*(вместе с рекомендациями
по организации работы различных каналов
получения сообщений о фактах коррупции)*

I. Общие положения

1. Коррупционные правонарушения зачастую носят латентный характер, что обуславливает важность обеспечения получения релевантной информации из различных источников.

Готовность лиц сообщить о ставших им известными фактах коррупции во многом обуславливается гарантиями их защиты от негативных последствий в связи с направлением ими такого сообщения.

Защита лиц, сообщивших о ставших им известными фактах коррупции (далее – заявители), обеспечивается не только прямыми мерами защиты, но и адекватной организацией возможности предоставления сообщений о фактах коррупции (далее – сообщение), включая вопросы их рассмотрения по существу и действия по результатам их рассмотрения, т.е. организацией работы каналов получения сообщений.

Для целей настоящего Обзора под каналами получения сообщений понимается широкий спектр средств, посредством которых возможно направление сообщений лично (например, личный прием, почтовое отправление) или с использованием технических средств (например, "горячая линия", телефон доверия).

2. Настоящий Обзор подготовлен по итогам анализа результатов мониторингов, проведенных в рамках исполнения подпункта "е" пункта 1, подпункта "б" пункта 6 и пункта 40 Национального плана противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы", а также мониторинга организации соответствующей работы в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации.

3. Положения настоящего Обзора могут использоваться подразделениями органов публичной власти (организаций) по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностными лицами органов публичной власти (организаций), ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), в том числе созданными в рамках реализации положений статьи 13³ Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", органами субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – антикоррупционная структура) при организации работы каналов получения сообщений и осуществлении мер защиты в отношении заявителей.

4. Настоящий Обзор не рассматривает вопросы определения порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения физического лица к совершению коррупционных правонарушений.

5. Настоящий Обзор не затрагивает правоотношения, вытекающие из части 4¹ статьи 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", согласно которой правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать соответствующие антикоррупционные структуры о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (далее также – антикоррупционные стандарты).

6. Содержащаяся в настоящем Обзоре правоприменительная практика сформировалась до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2024 г.

№ 547-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 547-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) (в ред. Федерального закона № 547-ФЗ) под обращением гражданина понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)", иной информационной системы государственного органа или органа местного самоуправления либо официального сайта государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", обеспечивающих идентификацию и (или) аутентификацию граждан (если иное не установлено Федеральным законом № 59-ФЗ), предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в орган публичной власти.

II. Правоприменительная практика организации работы различных каналов получения сообщений

7. Анализ правоприменительной практики органов публичной власти и организаций показал, что защита заявителей начинается на этапе организации работы различных каналов получения сообщений посредством издания локального нормативного акта о каналах получения сообщений (далее – ЛНА).

8. В ЛНА, как правило, определяются следующие цели создания таких каналов:

а) выявление и предотвращение в отношении органа публичной власти (организации) и сотрудников фактов коррупции и иных правонарушений, в том числе потенциальных (далее – коррупционные правонарушения);

б) формирование нетерпимости к коррупционному поведению;

в) снижение правовых, экономических, репутационных и иных рисков, возникающих вследствие коррупционных правонарушений.

9. Также в отношении каналов получения сообщений могут определяться следующие задачи:

- а) обеспечение оперативного приема, учета и рассмотрения информации о коррупционных правонарушениях;
- б) принятие мер реагирования по установленным коррупционным правонарушениям;
- в) координация деятельности структурных подразделений органа публичной власти (организации) в части рассмотрения сообщений;
- г) совершенствование мер по предупреждению коррупции в органе публичной власти (организации) по результатам рассмотрения сообщений;
- д) предоставление возможности любому лицу участвовать в процессе предупреждения и выявления коррупционных правонарушений;
- е) обеспечение привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения.

10. Правоприменительная практика свидетельствует, что в ЛНА могут быть закреплены принципы работы каналов получения сообщений, например:

- а) конфиденциальность;
- б) анонимность;
- в) непрерывность работы (работа в режиме 24/7);
- г) беспристрастность;
- д) оперативность (в части первичной оценки и регистрации сообщений);
- е) добросовестность и отказ от преследования.

11. Одной из мер защиты заявителей является предусматриваемый в ЛНА и раскрываемый в его положениях принцип конфиденциальности.

Данный принцип предполагает, что информация о заявителе в сообщении доступна только ограниченному кругу лиц, например, уполномоченным на регистрацию сообщения и осуществление его последующего рассмотрения, сотрудникам антикоррупционной структуры и иным определенным в ЛНА лицам.

В ЛНА может прямо указываться, что лица, имеющие доступ к сообщениям, не могут передавать (разглашать) содержание сообщения (само сообщение) иным лицам за исключением случаев, когда это требует законодательство Российской Федерации, и случаев, когда установлено, что в сообщении содержится заведомо ложная информация. Дополнительно может устанавливаться ответственность лиц, имеющих доступ к сообщениям, за неправомерную передачу (разглашение) сообщений.

Также конфиденциальность обеспечивается иными мерами, например, посредством шифрования, ограничения доступа третьих лиц к служебным помещениям, в которых хранятся сообщения, и (или) электронным базам данных.

При этом в ЛНА может быть отдельно отмечено, что гарантии конфиденциальности не распространяются на случаи, при которых заявитель самостоятельно, в т.ч. по неосторожности, раскрывает факт направления сообщения и (или) его содержание.

12. Также защита заявителей может обеспечиваться посредством реализации принципа анонимности, т.е. установления в ЛНА возможности направить сообщение анонимно (без указания сведений, по которым можно идентифицировать заявителя) и предоставления гарантий рассмотрения таких сообщений по существу при условии достаточности полученной информации.

13. В отношении анонимных сообщений, в которых не указаны фамилия гражданина, направившего такое сообщение, или почтовый (электронный) адрес, по которому должен быть направлен ответ, в ЛНА отмечается, что ответ на сообщение не дается¹.

Если каналы получения сообщений допускают предварительное информационное взаимодействие с заявителем (например, когда сообщение составляется по форме, размещенной на официальном сайте органа публичной власти (организации) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее – официальный сайт), то в целях снижения числа фактов направления анонимных сообщений целесообразно информировать заявителя о том, что при указании его персональных данных:

- а) ему будут предоставлены гарантии конфиденциальности, в т.ч. в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- б) в случае подтверждения указанных в сообщении фактов будут приняты меры защиты от возможных неблагоприятных последствий;
- в) при необходимости позволит уточнить детали по изложенным в сообщении обстоятельствам (их отсутствие может существенно ограничить рассмотрение сообщения по существу).

14. В отдельных случаях принцип анонимности реализуется посредством деперсонификации заявителя. Например, при подаче сообщения через форму на официальном сайте заявитель получает уникальный номер своего сообщения и возможность самостоятельного отслеживания хода рассмотрения его сообщения через функционал личного кабинета. В свою очередь, лица, рассматривающие такое сообщение, не обладают персональными данными заявителя, но при этом не ограничены во взаимодействии с ним.

15. Каналы получения сообщений могут быть организованы в разных форматах, включая:

- а) по телефону ("горячая линия", телефон доверия и проч.), в т.ч. посредством круглосуточной работы автоответчика;

Как правило, время приема одного сообщения в режиме работы автоответчика составляет от 5 до 7 минут.

Подобные особенности функционирования обычно закрепляются в ЛНА.

- б) по адресу электронной почты;
- в) почтовым отправлением;

¹ Часть 1 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ.

- г) через форму, размещенную на официальном сайте (при этом возможно предусмотреть как неанонимную, так и анонимную формы);
- д) через форму, размещенную на корпоративном портале органа публичной власти (организации);
- е) на личной встрече с руководителем антикоррупционной структуры или иным уполномоченным лицом;

ВЛНА, как правило, указывается, каким образом заявитель может записаться на личный прием, а также каким образом он заранее информируется о месте, дате и времени проведения личного приема.

При подготовке к личному приему рекомендуется довести до сведения заявителя информацию о его правах и обязанностях, предложить подготовить документы, подтверждающие сведения, которые он намеревается сообщить в ходе личного приема.

- ж) чат-боты²;
- з) специальные ящики для приема письменных сообщений, установленные в общедоступных местах органа публичной власти (организации).

Для обеспечения конфиденциальности такой специальный ящик размещается в общедоступном месте, избегая мест, где постоянно находятся иные сотрудники или которые находятся под видеонаблюдением.

16. При определении в ЛНА конкретного перечня каналов получения сообщений, используемых в органе публичной власти (организации), целесообразно исходить из имеющихся ресурсов и возможностей как антикоррупционной структуры, так и органа публичной власти (организации), что позволит заблаговременно предусмотреть выделение в том числе финансовых, материально-технических и иных ресурсов, требуемых для внедрения и администрирования каналов получения сообщений.

17. Информация о каналах получения сообщений публикуется в открытом доступе³.

18. В ЛНА, как правило, подчеркивается, что принцип беспристрастности реализуется посредством возможности направить сообщение на каналы получения сообщений любым лицом вне зависимости от своего статуса в отношении любого лица, связанного с органом публичной власти (организации).

19. Кроме того, принцип беспристрастности может быть реализован посредством передачи администрирования каналов получения сообщений сторонней

² Специальная программа, цифровой виртуальный помощник для приема и обмена текстовой информацией.

³ См., например, пункт 28 требований к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденных приказом Минтруда России от 7 октября 2013 г. № 530н.

организации. Полагаем, что данное решение должно быть обоснованным и взвешенным, поскольку оно предполагает как преимущества, так и некоторые недостатки⁴.

20. В отдельных практиках принцип беспристрастности реализуется посредством централизации каналов получения сообщений. Например:

- а) федеральный государственный орган администрирует такие каналы в отношении своих территориальных органов;
- б) орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений – в отношении соответствующих органов публичной власти;
- в) организация – в отношении себя и своих дочерних и зависимых (подконтрольных) организаций.

21. Правоприменительная практика свидетельствует, что установление исчерпывающих требований к содержанию и форме сообщения не является целесообразным. В данной работе важным является реализация мер по предупреждению коррупции.

Вместе с тем в ЛНА, а также в размещаемых в открытом доступе формах, как правило, содержится ориентирующая информация, которую целесообразно отразить в сообщении (но ее отсутствие само по себе может не препятствовать рассмотрению).

Важно помнить, что заявитель не всегда стремится ознакомиться со всеми нормативными правовыми и иными актами, может не обладать достаточной квалификацией, но предоставляемая им информация может поспособствовать сотрудникам антикоррупционных структур, обладающим надлежащей квалификацией, в предупреждении коррупции в органах публичной власти (организациях).

Функционирование применяемых органом публичной власти (организацией) каналов получения сообщений целесообразно организовывать таким образом, чтобы их использование заявителем было интуитивно понятным и не требовало высокой квалификации с его стороны.

22. Такая ориентирующая информация может предполагать направление заявителем следующего:

- а) описание коррупционного правонарушения (сведения о сотруднике, который планирует совершить (совершил) коррупционное правонарушение; содержание планируемого (совершенного) коррупционного правонарушения; обстоятельства, факты, причины, дата (время) и т.д.);
- б) фамилия, имя, отчество, контактные данные заявителя как для обратной связи по результатам рассмотрения сообщения, так и для уточнения при необходимости сведений, содержащихся в сообщении;

⁴ Например, с одной стороны, подобный подход способствует реализации, в частности, принципов конфиденциальности и беспристрастности; с другой стороны, при подобном подходе требуется тщательный подбор сторонней организации, а сам факт передачи может носить возмездный характер, что приведет к увеличению расходов.

в) документы и иные приложения (включая возможность направления видео-, аудио-, графических или текстовых материалов в распространенных форматах).

III. Правоприменительная практика рассмотрения поступивших сообщений

23. Рассмотрение сообщений, как правило, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 59-ФЗ, а также другими федеральными законами и нормативными правовыми актами органов публичной власти (организаций) и локальными нормативными актами, регулирующими работу с отдельными обращениями граждан и организаций⁵.

24. По общему правилу, регистрация сообщений осуществляется в течение трех дней с момента их поступления⁶. Вместе с тем в ЛНА в целях реализации принципа оперативности могут быть установлены более сжатые сроки регистрации поступивших сообщений (например, поступившее на "горячую линию" во внерабочее время на автоответчик сообщение регистрируется в течение следующего рабочего дня).

25. Ответ на поступившее сообщение направляется заявителю, сообщившему контактные данные, соответствующим способом в сроки, не превышающие 30 дней со дня регистрации сообщения, а в исключительных случаях – не превышающие 60 дней (с уведомлением о продлении срока рассмотрения сообщения)⁷.

В случае, если ответ по существу поставленного в сообщении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, заявителю, направившему сообщение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений⁸.

В ЛНА может быть определено, что контроль полноты и своевременности рассмотрения сообщений, признание рассмотрения сообщений завершенными, контроль соблюдения сроков направления ответов на такие сообщения и принятия мер по результатам их рассмотрения осуществляется руководителем антикоррупционной структуры.

26. Сообщения, как правило, поступают и рассматриваются антикоррупционной структурой, которая администрирует каналы получения сообщений.

При этом в ЛНА может быть установлено, что технические аспекты функционирования каналов получения сообщений возлагаются на иное структурное подразделение (орган публичной власти, организацию).

⁵ См., например, статью 6¹ Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", статью 59 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации".

⁶ Часть 2 статьи 8 Федерального закона № 59-ФЗ.

⁷ Часть 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ.

⁸ Часть 6 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ.

27. Согласно сложившейся правоприменительной практике все сообщения, поступившие по каналам получения сообщений, регистрируются антикоррупционной структурой в соответствующем журнале учета сообщений (далее – журнал). Данный журнал возможно также вести в электронном виде.

В журнале рекомендуется указывать:

- а) дату поступления и дату регистрации сообщения;
- б) способ получения сообщения;
- в) информацию о заявителе (при наличии);
- г) краткое содержание (суть) сообщения;
- д) принятые меры по результатам рассмотрения сообщения.

Образец журнала приведен в приложении к настоящему Обзору.

28. После регистрации сообщения осуществляется его первичная оценка.

29. Сообщения, которые содержат информацию о свершившихся (потенциальных) фактах коррупционных правонарушений и подпадающие под регулирование Федерального закона № 59-ФЗ, направляются в структурное подразделение, ответственное за регистрацию поступающих в орган публичной власти (организацию) обращений, для их регистрации в установленном в органе публичной власти (организации) порядке. При этом целесообразно принимать во внимание положения пункта 11 настоящего Обзора.

30. Правоприменительная практика свидетельствует, что регистрируются, но могут не рассматриваться по существу сообщения, если:

а) сообщение содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу сотрудника органа публичной власти (организации), а также членов его семьи⁹;

б) заявителю неоднократно направлялись ответы по существу на аналогичные по содержанию сообщения, но заявителем не приводятся новые доводы или обстоятельства¹⁰.

31. Также если сообщение не содержит достаточных и (или) конкретных сведений о свершившихся (потенциальных) фактах коррупционных правонарушений, заявителю в случае, если он предоставил контактные данные в сообщении, направляется ответ о необходимости дополнения (конкретизации) представленной им информации.

32. После первичной оценки содержания сообщения целесообразно осуществлять его классификацию (допускается также использование инструментов автоматизации). Такая классификация может быть упрощенной (релевантные и нерелевантные сообщения; подлежащие или неподлежащие анализу; содержащие достаточную информацию или нет; и т.п.), так и более углубленной (по видам коррупционных правонарушений).

33. Антикоррупционной структуре, кроме того, рекомендуется при получении сообщений проводить предварительную оценку с целью выявления оснований (если применимо) для проведения проверки достоверности и полноты сведений

⁹ Часть 3 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ.

¹⁰ Часть 5 статьи 11 Федерального закона № 59-ФЗ.

о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения иных антикоррупционных стандартов (далее – антикоррупционная проверка).

34. По результатам первичной оценки сообщения ответственным сотрудником может обеспечиваться подготовка мотивированного заключения, на основании которого руководитель антикоррупционной структуры или иное должностное лицо принимает решение о целесообразности проведения анализа содержащейся информации в сообщениях (прилагаемых к сообщению материалах).

IV. Анализ содержащейся информации в сообщениях

35. Анализ содержащейся информации в сообщениях (далее – анализ) проводится в целях:

- а) установления наличия или отсутствия признаков коррупционного правонарушения;
- б) установления потенциальной причастности лиц к возможному коррупционному правонарушению;
- в) определения величины ущерба от возможного коррупционного правонарушения;
- г) оценки возможностей и способов минимизации негативных последствий от возможного коррупционного правонарушения;
- д) определения оснований для обращения в правоохранительные органы;
- е) выработки рекомендаций по совершенствованию реализуемых в органе публичной власти (организации) мер по предупреждению коррупции.

36. Практика показывает, что анализ, как правило, проводится в соответствии со следующими основными этапами:

- а) назначение ответственных за осуществление анализа, определение порядка коммуникации, в том числе с руководителями органа публичной власти (организации) для обеспечения независимого и объективного анализа, и отчетности по результатам анализа;

Назначенные ответственные за анализ лица наделяются не только необходимыми для осуществления анализа полномочиями, но им также предоставляются необходимые ресурсы.

Важно, чтобы ответственные за анализ лица обладали надлежащей квалификацией для достоверного и полного анализа ситуации.

- б) планирование мероприятий, проводимых в рамках анализа, и определение их объема и процедур с учетом имеющейся в сообщении информации;
- в) определение и применение мер защиты в отношении заявителя;
- г) проведение необходимых аналитических мероприятий и процедур;
- д) взаимодействие с внутренними и внешними заинтересованными лицами, в том числе с уполномоченными органами публичной власти (правоохранительными органами) и организациями в случае необходимости;

е) проведение мероприятий и процедур по результатам анализа, в том числе формирование отчетности, корректирующих мероприятий, инициирование антикоррупционной проверки и др.

37. В рамках проведения анализа антикоррупционная структура, которая, как правило, определяется в качестве ответственной за осуществление такого анализа, устанавливает все возможные фактические обстоятельства.

38. Анализ проводится в разумные сроки (например, в сроки, не превышающие 15 календарных дней) в целях оперативного подтверждения (опровержения) и принятия исчерпывающих мер, а также соблюдения сроков, предусмотренных законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений (если применимо).

39. В отдельных ситуациях анализ может проводиться как самостоятельно антикоррупционной структурой, так и специально созданной рабочей группой, состоящей из сотрудников нескольких структурных подразделений. Важно, чтобы отсутствовала аффилированность между лицами, осуществляющими аналитические мероприятия, и лицами, в отношении которых такие мероприятия проводятся, а также чтобы лица, в отношении которых направлено сообщение, не принимали участие в анализе.

40. При проведении анализа собираются и документируются должным образом все возможные обстоятельства по рассматриваемой ситуации, а также обеспечивается хранение материалов проведенного анализа и ограничивается доступ к ним. При необходимости устанавливается, что лицо, указанное в сообщении в качестве заявителя, действительно является автором такого сообщения.

41. При проведении анализа могут проводиться следующие мероприятия и процедуры:

- а) направление запросов в структурные подразделения органа публичной власти (организации), а также в иные органы публичной власти (организации);
- б) анализ полученных материалов;
- в) проведение беседы с заявителем (с его согласия);
- г) получение письменных пояснений по сообщению;
- д) осуществление иных мероприятий, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

42. По итогам анализа целесообразно составить акт, который подписывается лицами, проводившими анализ. Подписанный акт, как правило, направляется руководителю антикоррупционной структуры и, при необходимости, руководителю органа публичной власти (организации), иному уполномоченному лицу для принятия соответствующих управленческих решений.

43. В акте по результатам анализа, исходя из практики, указывается:

- а) основание для проведения такого анализа (краткое содержание сообщения, способ его получения, информация о заявителе);
- б) дата начала и дата завершения анализа;
- в) подробные результаты анализа, включая реализованные в ходе осуществления анализа мероприятия, установленные факты и проч.;
- г) содержание коррупционного правонарушения, оценка нанесенного ущерба, предложения по минимизации последствий и рекомендации по минимизации

возможности возникновения подобных ситуации в дальнейшем, предложения об инициировании антикоррупционной проверки, предложения о привлечении к ответственности (если применимо), предложения о направлении информации в правоохранительные органы (в случае установления факта коррупционного правонарушения);

д) обобщенная оценка состоятельности поступившего сообщения.

44. По результатам рассмотрения акта об анализе может быть принято решение о необходимости направления полученных материалов в уполномоченные органы публичной власти (правоохранительные органы).

Так, в правоохранительные органы подлежит направлению информация о выявленных преступлениях и административных правонарушениях.

V. Возможные меры реагирования, принимаемые по результатам рассмотрения (анализа) сообщений

45. По результатам рассмотрения (анализа) сообщений могут применяться различные меры реагирования, к которым относятся:

а) инициирование антикоррупционной проверки (если применимо);

б) рассмотрение на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, иным коллегиальным органом, обладающим аналогичными полномочиями (далее – комиссия), результатов рассмотрения (анализа) сообщения;

в) принятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов (если применимо);

г) проведение мероприятий разъяснительного характера по вопросам соблюдения антикоррупционных стандартов;

д) принятие мер, направленных на совершенствование предупреждения коррупции в органе публичной власти (организации);

е) привлечение к ответственности (если применимо) и др.

46. По результатам рассмотрения (анализа) рекомендуется отдельное внимание уделить причинам и условиям, которые привели к совершению коррупционных правонарушений, провести дополнительную оценку коррупционных рисков, а также осуществить иные необходимые мероприятия с целью недопущения аналогичных ситуаций в будущем.

47. Инициирование антикоррупционной проверки согласно сложившейся правоприменительной практике осуществляется по результатам анализа антикоррупционным подразделением сообщения. В случае, если будет выявлена достаточная информация, она становится, как правило, основанием для проведения антикоррупционной проверки в качестве информации, представленной антикоррупционным подразделением.

48. Рассмотрение сообщений на заседании комиссии осуществляется, например, в соответствии с подпунктом "в" пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом

Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 (далее – Положение, утвержденное Указом № 821).

По результатам рассмотрения данного вопроса на заседании комиссии принимается решение в соответствии с пунктом 27 Положения, утвержденного Указом № 821.

49. Мероприятия разъяснительного характера по вопросам соблюдения антикоррупционных стандартов могут проводиться как индивидуально, так и коллективно в таких форматах как инструктаж, профилактическая беседа, вебинары, семинары, занятия, лекции и проч.

Кроме того, установленный и обоснованный факт коррупционного правонарушения, информация о котором поступила посредством каналов получения сообщений, может использоваться для превентивного информирования сотрудников органа публичной власти (организации), в частности на мероприятиях по профессиональному развитию с целью недопущения подобных ситуаций в будущем.

50. По результатам анализа заявителю (за исключением анонимного заявителя) по оставленным контактными данным направляется ответ по существу¹¹.

VI. Меры защиты заявителей

51. Под мерами защиты заявителей понимаются меры, направленные на недопущение преследования такого лица, ущемления его прав и законных интересов в связи с направлением такого обращения.

По своей правовой природе меры защиты заявителей представляют собой механизм, посредством которого осуществляется пресечение противоправных действий (бездействия) в отношении таких лиц.

Меры защиты предполагают, что они, с одной стороны, не поощряют умышленную клевету, распространение полностью необоснованных предположений, способных нанести ущерб физическим или юридическим лицам, с другой стороны, они должны допускать т.н. "добросовестное заблуждение", когда заявитель не имеет документально подтверждающих данных о свершившихся (потенциальных) фактах коррупционных правонарушений, но может с некоторой степенью уверенности предполагать, что такие факты имеют место быть (или могут свершиться). Таким образом, заявитель может рассчитывать на применение к нему мер защиты, если в момент направления сообщения у него были разумные основания полагать, что содержание его сообщения правдиво.

При этом важно учитывать, что наличие, среди прочего, недобросовестного умысла заявителя не всегда свидетельствует о том, что содержание его сообщения не правдиво. Как следствие, установление умысла может иметь практическую целесообразность именно в вопросах применения мер защиты, а не самого факта рассмотрения сообщения.

52. Представителю нанимателя (работодателю) и иным лицам, работающим с сообщениями, в первую очередь, необходимо учитывать (если применимо) запрет,

¹¹ Часть 4 статьи 10 Закона № 59-ФЗ.

заложенный в части 1 статьи 6 Федерального закона № 59-ФЗ – запрещается преследование заявителя в связи с направлением им обращения.

53. Как правило, в ЛНА предусматриваются основания для применения мер защиты. Например, наличие у антикоррупционной структуры информации о:

- а) поступлении угроз жизни и здоровью заявителя;
- б) наличии угрозы несанкционированного раскрытия персональных данных и информации конфиденциального характера заявителя;
- в) наличии у лица, в отношении которого поступила информация о совершении коррупционного правонарушения, возможностей для осуществления неправомерных действий в отношении заявителя.

54. Как правило, меры защиты могут применяться:

- а) инициативно;
- б) на основании содержащейся в сообщении информации, в т.ч. просьбы о применении мер защиты;
- в) на основании обращения о применении мер защиты (если сообщение изначально не содержало подобную информацию).

55. Отдельные меры защиты согласно сложившейся практике, предусматриваемой в ЛНА, применяются с момента поступления сообщения: обеспечивается достаточный уровень защиты персональных данных, ограничивается доступ к ним широкого круга лиц.

56. Меры защиты согласно сложившейся практике могут применяться также в отношении лица, которое дает пояснение, участвует или оказывает иное содействие в рассмотрении сообщения.

57. В отношении заявителя может применяться одновременно одна или несколько мер защиты.

58. Меры защиты, исходя из анализа ЛНА, можно разделить на меры, применяемые правоохранительными органами, и на меры, применяемые непосредственно органом публичной власти (организацией).

59. Государственная защита заявителя в связи с его участием в уголовном судопроизводстве в качестве потерпевшего или свидетеля обеспечивается в порядке и на условиях, установленных Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства".

Как правило, основаниями применения мер государственной защиты являются данные о наличии реальной угрозы безопасности заявителя, уничтожения или повреждения его имущества в связи с участием в уголовном судопроизводстве.

60. Следует также обратить внимание на то, что в соответствии с подпунктом "б" пункта 21 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" (далее – Указ Президента Российской Федерации № 309) участники государственной системы бесплатной юридической помощи, указанные в части 1 статьи 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации", обязаны оказывать бесплатную юридическую помощь в случаях нарушения законных прав и интересов в связи с направлением сообщений лицами.

61. Правоприменительная практика свидетельствует, что в ЛНА, как правило, упоминаются следующие меры защиты:

- а) от неправомерного увольнения заявителя;
- б) от неправомерного перевода заявителя на нижестоящую должность;
- в) от необоснованного лишения или снижения размера премии и иных выплат заявителю;
- г) от необоснованного переноса времени отпуска и проч.;
- д) особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности в период и после (например, до года) рассмотрения сообщения;
- е) проактивный мониторинг антикоррупционной структурой отдельных изменений в отношении заявителя (например, изменение должностного (служебного) положения, должностных (служебных) обязанностей (полномочий).

К заявителю, указанному в подпункте "а" пункта 21 Указа Президента Российской Федерации № 309 и сообщившему в правоохранительные или иные государственные органы о ставших ему известными фактах коррупции, меры дисциплинарной ответственности применяются (в случае совершения этим лицом в течение года после указанного сообщения дисциплинарного проступка) только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии¹².

Заседания комиссии рекомендуется проводить при участии прокурора¹³ в соответствии с подпунктом "а" пункта 21 Указа Президента Российской Федерации № 309.

Председателю комиссии необходимо представить прокурору необходимые материалы не менее чем за 5 рабочих дней до дня заседания комиссии¹⁴.

62. Практика показывает, что по инициативе представителя нанимателя (работодателя) вопросы увольнения, перевода на нижестоящую должность, лишения или снижения размера премии, переноса времени отпуска и иные подобные вопросы в отношении заявителя могут быть рассмотрены на заседании комиссии¹⁵.

63. Также в число мер защиты в ЛНА включается установление особого порядка рассмотрения жалоб заявителя на неправомерные действия, последовавшие после раскрытия им информации. Такие жалобы, как правило, допускается направлять по каналам получения сообщений.

64. В ЛНА может предусматриваться, что в случае, если по результатам рассмотрения сообщения в отношении заявителя осуществлены неправомерные действия, такое лицо вправе оспорить применение этих мер.

65. Как правило, обоснованность жалобы на неправомерные действия оценивается руководством органа публичной власти (организации) по результатам

¹² Подпункт "а" пункта 21 Указа Президента Российской Федерации № 309.

¹³ Абзацем вторым пункта 7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" приказано обеспечивать участие прокуроров в деятельности комиссий в порядке, предусмотренном подпунктом "а" пункта 21 Указа Президента Российской Федерации № 309.

¹⁴ Подпункт "а" пункта 21 Указа Президента Российской Федерации № 309.

¹⁵ Подпункт "в" пункта 16 Положения, утвержденного Указом № 821.

анализа материалов, подготовленных непосредственно антикоррупционной структурой.

66. В случае принятия решения о том, что жалоба на неправомерные действия является обоснованной, руководство органа публичной власти (организации) может предпринять следующие действия:

- а) отмена (пересмотр) необоснованного кадрового решения;
- б) применение в отношении лиц, которые предприняли неправомерные действия, мер ответственности;
- в) перевод заявителя на иную должность (с учетом положений законодательства Российской Федерации).

VII. Мониторинг результативности деятельности каналов связи

67. В целях обеспечения надлежащего функционирования каналов получения сообщений в ЛНА могут закрепляться положения, согласно которым антикоррупционная структура регулярно (например, ежегодно) проводит мониторинг результативности их функционирования.

Такие плановые мероприятия могут быть также указаны в плане по противодействию коррупции органа публичной власти (организации) или антикоррупционной программе (плане) субъектов Российской Федерации.

68. В докладе по результатам мониторинга, как правило, указывается:

- а) общее количество поступивших сообщений по каждому каналу получения сообщений;
- б) релевантность поступивших сообщений (как общая, так и по предусмотренной в ЛНА классификации);
- в) результаты рассмотрения сообщений;
- г) принятые меры реагирования;
- д) количество направленных жалоб в уполномоченные органы публичной власти (правоохранительные органы) по результатам рассмотрения сообщений;
- е) количество лиц, привлеченных к ответственности по результатам рассмотрения сообщений или жалоб;
- ж) оценка эффективности функционирования каждого канала получения сообщений;
- з) предложения по совершенствованию мер по предупреждению коррупции в органе публичной власти (организации) в целом или конкретных мер (например, каналов получения сообщений);
- и) иная применимая информация.

69. Мониторинг может включать не только сбор информации самой антикоррупционной структурой, но и проведение опроса заявителей для оценки эффективности работы каналов получения сообщений.

70. Доклад по результатам проведенного мониторинга может быть представлен руководителю органа публичной власти (организации).

VIII. Иные положения

71. Практика свидетельствует, что в ЛНА предусматриваются также положения, касающиеся информирования сотрудников и иных лиц о существующих в органе публичной власти (организации) каналах получения сообщений.

72. Такое информирование может осуществляться следующими способами:

- а) при приеме на службу (работу) в орган публичной власти (организацию);
- б) в рамках регулярного антикоррупционного просвещения;
- в) информационный баннер на главной странице официального сайта (корпоративного портала);
- г) рассылка на адреса электронных почт сотрудников;
- д) заставки на персональных рабочих компьютерах;
- е) включение в содержание т.н. "антикоррупционной оговорки";
- ж) баннеры в общедоступных местах, а также на специальных стендах; и т.д.

73. Степень информированности сотрудников о каналах получения сообщений и особенностях их функционирования, включая гарантии применения мер защиты, может быть установлена в ходе опросов.

74. Также в целях повышения эффективности работы с сообщениями могут быть доработаны системы электронного документооборота, включая установление возможности контекстного поиска для оперативного отслеживания антикоррупционной структурой сообщений, поступивших не по каналам получения сообщений.

75. В отдельных случаях в ЛНА устанавливается, что в случае наличия положительного экономического, социального, репутационного или иного эффекта для органа публичной власти (организации) в результате рассмотрения поступившего сообщения может быть принято решение о поощрении заявителя (за исключением случаев направления анонимных сообщений).

Решение о таком поощрении, его форме и размере принимается с учетом применимых нормативных правовых и иных актов.

Журнал

учета сообщений о фактах коррупции в _____

(указывается наименование органа публичной власти (организации))

№ п/п	Дата поступления сообщения о фактах коррупции (далее – сообщение)	Дата регистрации сообщения; регистра ционный №	ФИО лица, зарегистрировав шего сообщение (вместе с его подписью)	Способ получения сообщения	Информация о заявителе		Краткое содержание (суть) сообщения	Исходящий номер и дата ответа на сообщение	Принятые меры
					ФИО	Контактные данные			
1.									
2.									
...									