

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  

---

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  

---

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности  

---

(код и наименование направления подготовки)

Государственно-правовая  

---

(направленность (профиль)/специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Ответственность государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений: правовое регулирование и проблемы реализации»

Студент

А. А. Кобзев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## Аннотация

Исследование посвящено проблемам правового регулирования ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений. Основной акцент в работе сделан на реализации международных стандартов борьбы с коррупцией в отечественном законодательстве. Ввиду этого в первой главе работы рассматриваются универсальные и региональные международные стандарты борьбы с коррупцией. Отдельное внимание уделяется структуре и понятию отечественного антикоррупционного законодательства. Во второй главе исследуются ответственность государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений. Показывается как в отечественном законодательстве были имплементированы международно-правовые нормы. Особое внимание уделяется сравнительно-правовому анализу и тому как зарубежный опыт борьбы с коррупцией нашел свое применение в отечественном законодательстве. В третьей главе работы исследуется административная и судебная практика реализации антикоррупционных норм. Особое внимание уделяется конфликту интересов, а также рассматриваются различные виды юридической ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение антикоррупционных правонарушений.

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1 Нормативная основа юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений государственными и муниципальными служащими .....	7
1.1 Международно-правовая основа юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений государственными и муниципальными служащими .....	7
1.2 Антикоррупционное законодательство России: понятие, структура и особенности реализации международных стандартов.....	22
Глава 2 Проблемы правового регулирования и реализации ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений в свете международных стандартов борьбы с коррупцией.....	39
2.1 Ответственность государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения в служебном праве России и проблемы ее соответствия международным стандартам .....	39
2.2 Сравнительно-правовой анализ борьбы с коррупцией в России и зарубежных странах.....	47
Глава 3 Юридическая практика реализации правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений .....	57
3.1 Административная практика реализации антикоррупционных норм	57
3.2 Судебная практика реализации антикоррупционных норм.....	67
Заключение .....	79
Список используемой литературы и используемых источников .....	82

## Введение

**Актуальность исследования** обусловлена тем, что в настоящее время коррупция является не только национальной, а наднациональной проблемой, так как проникла в государственные и в международные организации. Коррупция неизбежно сопутствует транснациональной организованной преступности и таким представляющим угрозу для всего общества деяниям, как наркоторговля, работорговля, незаконный оборот оружия, терроризм. При помощи коррумпированных связей отмываются деньги, полученные преступным путем. Она представляет угрозу правам и свободам человека, нормальному функционированию целых групп государств, дестабилизирует мировой правопорядок.

Россия относится к числу стран с высоким уровнем коррупции и по существующим рейтингам такой негосударственной международной организации как «Transparency International» за последние 5 лет занимала там 138-141 место. Следует признать, что у мирового сообщества сложился негативный образ Российской Федерации как одной из наиболее коррумпированных стран мира. Однако Россия присоединилась к целому ряду основополагающих международных конвенций, соглашений и деклараций, направленных на борьбу с коррупцией, а именно: Конвенции ООН «Против коррупции» (принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-ом пленарном заседании 31 октября 2003 года); Декларация ООН от 16.12.1996 года «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях»; Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года (ETS № 173). Десятками исчисляются различные межправительственные и межведомственные соглашения, направленные на борьбу с коррупцией. Несмотря на высокий уровень коррупции в России проведена обширная реформа национального законодательства в части приведения его в соответствие с взятыми международными обязательствами. При этом заимствуется богатый опыт других государств в области борьбы с

коррупцией. Полагаем, что и само российское законодательство в области борьбы с коррупцией может быть использовано другими государствами в решении сложной задачи ее предупреждения. Проблема заключается не только в самом законодательстве, но и в практике его реализации, а как известно реализуют данное законодательство сами государственные служащие, чей уровень правосознания оставляет желать лучшего.

**Целью исследования** выступает комплексный анализ правовых норм, регулирующих ответственность за совершение коррупционных правонарушений государственными и муниципальными служащими в свете международных стандартов борьбы с коррупцией, а также проблемы реализации самих международных стандартов в отечественном законодательстве.

Поставленная цель обуславливает следующие **задачи**:

- раскрыть и определить международно-правовую основу юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- выявить структуру и особенности реализации антикоррупционного законодательства России;
- определить на сколько ответственность государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений соответствует международным стандартам борьбы с коррупцией;
- провести сравнительно-правовой анализ борьбы с коррупцией в России и некоторых зарубежных странах;
- выявить проблемы административной практики реализации антикоррупционных норм;
- выявить особенности судебной практики реализации антикоррупционных норм.

**Методологической основой исследования** выступает совокупность общенаучных и частно-научных методов. Так, в основе работы находится диалектический метод, на котором во многом основываются формально-юридический, историко-правовой и сравнительно-правовой методы. В

процессе работы нашли свое применение структурно-правовой и функциональный методы.

**Теоретическую основу** исследования составили труды отечественных ученых, а именно: А.Н. Артамонова, А.А. Гришковца, Т.А. Едкова, В.А. Коновалова, А.В. Куракина, В.Н. Лексина, Р.С. Сорокиной, В.Н. Толмачевой, Т.Я. Хабриевой и др.

**Эмпирическую базу исследования** составили международные и отечественные нормативные правовые акты, административная и судебная практика по различным вопросам применения антикоррупционных норм.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами, а также логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, подразделенных на шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников

# **Глава 1 Нормативная основа юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений государственными и муниципальными служащими**

## **1.1 Международно-правовая основа юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений государственными и муниципальными служащими**

Проблема коррупции во всем мире давно приобрела массовый характер и вышла за рамки отдельных государств, угрожая мировому порядку в целом, что повлекло за собой формирование обширной базы международных правовых актов как рекомендательного характера (первоначально), так и юридически обязательных. Особое место среди них занимают документы, принимаемые при активном участии Организации Объединенных Наций. Положения, вырабатываемые на данном уровне международного сотрудничества в области противодействия коррупции, можно отнести к универсальным антикоррупционным стандартам, так как ими руководствуются большинство стран, в том числе и Российская Федерация.

Принято считать [75, с. 17; 79, с. 86], что первые положения, затрагивающие проблему коррупции, закрепила Венская Конвенция о праве международных договоров, которая была заключена в 1969 году [9]. В ней впервые в международном праве было введено понятие «подкуп представителя государства» (ст. 50 Конвенции). И хотя такая норма носила частный характер, поскольку определяла особенности взаимодействия государств в рамках двусторонних договорных отношений, тем не менее данное положение уже можно отнести к нормам международного права о коррупции [78].

Напомним, что первоначально речь шла о нормах рекомендательного характера, которые позволили в дальнейшем сформулировать и сформировать универсальные международные антикоррупционные

стандарты, поэтому нельзя обойти вниманием наиболее значимые среди них. Так, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый в 1979 году Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН [17], в статье 7 закрепляет требование к должностным лицам: «Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними». В 1989 году в целях реализации вышеуказанного Кодекса Резолюцией Экономического и Социального Совета ООН были приняты Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [55], где устанавливалась обязанность правительств информировать Генерального секретаря ООН о степени осуществления Кодекса, не реже, чем раз в 5 лет. Кроме того, Руководящие принципы предусматривали требование по созданию эффективного механизма «для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также надзора за должностными лицами по поддержанию правопорядка». В 1996 году Резолюцией Генеральной Ассамблеи №51/59 «Борьба с коррупцией» был принят Международный кодекс поведения государственных должностных лиц [33], где также содержится ряд антикоррупционных норм в разделе «Коллизии интересов и отказ от права».

Подобным «точечным» образом происходила «наработка» положений, которые в дальнейшем и послужили основой для формирования нормативной базы антикоррупционных стандартов в области международного права. Отдельные нормы о коррупции закрепила Конвенция против транснациональной организованной преступности, принятая в г. Нью-Йорке в 2000 году Резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН [25]. Статьи 8 и 9 названной Конвенции определяют меры по борьбе с коррупцией, которые обязаны ввести государства-участники данной Конвенции, в частности, криминализовать коррупционные деяния. Помимо мер уголовного характера в Конвенции упоминаются и иные меры:



«...законодательные, административные или другие эффективные меры для содействия добросовестности, а также для предупреждения и выявления коррупции среди публичных должностных лиц и наказания за нее».

К 2000 году назрела необходимость принятия отдельного нормативного правового акта, который бы свел воедино все нормы обязательного и рекомендательного характера и унифицировал бы национальные подходы к борьбе с коррупцией, уже давно перешедшей на качественно новый уровень. В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 2000 года №55/61 «Эффективный международно-правовой документ против коррупции» [52] было заявлено о необходимости подготовки нового правового документа, который бы свел воедино уже существующие международные конвенции против коррупции независимо от Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности. В 2003 году Генеральной Ассамблеей ООН была принята Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [23], которая вступила в силу в 2005 году. В настоящее время к данной Конвенции присоединилось свыше 170 стран, в том числе и Россия, которая ратифицировала данный документ в 2006 году. С учетом количества стран-участниц данной Конвенции можно говорить о том, что данный международный правовой акт носит глобальный характер и обладает признаком универсальности. Именно в ней содержатся базовые положения, принципы международной и национальной борьбы с коррупцией, которые в полной мере можно назвать универсальными международными антикоррупционными стандартами [77, с. 172].

Во-первых, данная Конвенция объединяет страны-участницы общими целями борьбы с коррупцией. В качестве таковых названы меры по предупреждению и борьбе с коррупцией; всесторонняя поддержка международного сотрудничества в этой сфере, а также поощрение честности и неподкупности должностных лиц. Во-вторых, особое значение данной Конвенции заключается в том, что в ней впервые выработан единый понятийный аппарат, который взят за основу странами-участницами для

формирования национального законодательства о коррупции. Так, в Конвенции определяются понятия: «публичное должностное лицо», «доходы от преступления»; «конфискация» и т.п. Следует также отметить системный характер норм, закрепленных в данной Конвенции, которые предполагают формирование единой системы предупреждения коррупции и борьбы с ней, не ограничиваясь при этом только уголовным преследованием, а включая сюда правовые институты различных отраслей национального права. Следует отметить, что, хотя Конвенция устанавливает общие принципы предупреждения коррупции, единые требования к изменениям национальных законодательств, тем не менее принципы суверенитета, целостности и невмешательства во внутренние дела стран соблюдаются. Так, в статье 20 указанной Конвенции прямо говорится, что государства-участники рассматривают возможность принятия законодательных и иных мер для борьбы с незаконным обогащением «...при условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы...». Так как термин «незаконное обогащение» в российском законодательстве юридически не закреплен, и несмотря на то, что РФ ратифицировала Конвенцию без всяких изъятий, данная статья в России не работает. В статье 2 Конвенции дается определение незаконного обогащения, под которым подразумевается значительное увеличение активов публичного должностного лица, характеризующееся в совокупности двумя признаками: а) превышает его законные доходы; б) разумным образом этот доход должностное лицо обосновать не может. Данное определение в России неприменимо, поскольку нарушается конституционный принцип презумпции невиновности, согласно которому обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (ст. 49 Конституции РФ).

Конвенция против коррупции в своей преамбуле подчеркивает особое значение и необходимость борьбы и предупреждения коррупции, поскольку последняя становится угрозой не только для отдельных государств, но и для всего международного сообщества. В тексте преамбулы прямо об этом

говорится: «...коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран...». Конвенция включает в себя главы, определяющие: категориальный аппарат (глава 1); меры по предупреждению и борьбе с коррупцией (глава 2); перечень коррупционных деяний, подлежащих в обязательном порядке криминализации в законодательстве государств-участников Конвенции, а также ряд мер, необходимых для осуществления правосудия в отношении коррупционных деяний (глава 3); вопросы международного сотрудничества в области предупреждения и борьбы с коррупцией (глава 4); меры по возвращению активов, выведенных из страны незаконным образом (глава 5); а также механизм осуществления всех предусмотренных Конвенцией мер (глава 6).

Особое значение Конвенции против коррупции заключается, прежде всего, в том, что несмотря на значительную разницу в национальных законодательствах, введены впервые определения, которые стали общими для государств-участников. В частности, понятием «публичное должностное лицо» охватывается фактически любое лицо, занимающее должность, независимо от ее уровня, вида государственного (муниципального) органа власти; независимо от порядка вступления на эту должность; независимо от наличия или отсутствия вознаграждения и т.п. Главными критериями выступают – наличие должности, выполнение публичной функции, оказание публичной услуги. Кроме того, Конвенция оставляет право за государством самостоятельно определять данный термин: «...лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника». Кроме упомянутого термина, для целей реализации Конвенции в главе 1 закреплены также следующие дефиниции: «иностранное публичное лицо»; «должностное лицо публичной организации»; «имущество»; «доходы от преступления»; «приостановление операций (замораживание)» или «арест»; «конфискация»; «основное правонарушение»; «контролируемая поставка».

Однако, несмотря на обширность понятийного аппарата, закрепленного Конвенцией, следует отметить, что понятие коррупции в ней отсутствует, хотя еще на стадии разработки данного документа предложения подобного рода поступали [9]. Думается, что отказ от единого термина «коррупция» вызван несколькими факторами. Во-первых, сложность формулирования подобного унифицированного определения, которое бы «вписалось» в национальное законодательство каждой отдельно взятой страны. Во-вторых, категориальное определение для правоприменительной деятельности не так уж и необходимо – достаточно закрепить перечень деяний, которые по своей сути и представляют явление коррупции, с которым необходимо бороться. В-третьих, отсутствие определения, которое бы содержало в себе исчерпывающие признаки явления (иначе это и не определение), оставляет возможность для дальнейшего расширения характеристик либо перечня коррупционных деяний отдельными странами с учетом особенностей их правовых систем. Таким образом, за каждым государством оставлено право выходить за минимальные общие стандарты, установленные настоящей Конвенцией.

Структура Конвенции показывает, что приоритетным направлением в сфере противодействия коррупции является предупреждение коррупции, о чем свидетельствует наличие целой главы, закрепляющей меры предупреждения коррупции. В качестве последних Конвенция определяет основные направления деятельности государств-участников Конвенции, в частности, речь идет о требовании разрабатывать национальную политику предупреждения коррупции; осуществлять антикоррупционную экспертизу принимаемых нормативных правовых актов; взаимодействовать с другими государствами в данной области. Кроме того, каждое государство обязано обеспечить самостоятельность, а также кадровые и материальные ресурсы для эффективной деятельности созданного им антикоррупционного органа (органов) и предоставить Генеральному секретарю ООН необходимую информацию о последнем. Особое внимание в Конвенции уделяется

публичному сектору (деятельность государственных и муниципальных органов и организаций). В частности, государства должны стремиться создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих, которые бы способствовали прозрачности и предупреждали возникновение коллизии интересов, а также поощряли неподкупность, честность и ответственность должностных лиц. Для чего странам предлагается принимать во внимание, например, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, и установить дисциплинарные или другие меры в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты поведения публичных должностных лиц. Кроме того, отдельной статьей (ст. 9) оговариваются общие требования к организации публичных закупок и управления публичными финансами в целях предупреждения коррупции. К организации публичных торгов относятся требования: публичное распространение информации о торгах; заблаговременное формирование условий конкурса и уведомление о них публично; наличие эффективного механизма контроля и обжалования; профессионализм и незаинтересованность персонала, осуществляющего закупки.

Однако, исключительно сферой деятельности публичных органов ограничить меры по предупреждению коррупции невозможно, поскольку коррупционные деяния, как правило, предполагают участие двух сторон (например, взятка). В связи с этим, ст. 12 Конвенции оговаривает необходимые меры, которые государства обязаны принять в отношении частного сектора (частных организаций), а статья 13 - в отношении населения в целях формирования определенного уровня правосознания, при котором явление коррупции вызывало бы определенную негативную реакцию. В частности, в отношении частных организаций должны быть разработаны определённые стандарты бухгалтерского учета и аудита, которым обязаны следовать частные организации; запрет на неофициальную

отчетность, отсутствие учета финансовых операций; нарушение сроков хранения бухгалтерской документации и т.п. Каждое государство должно стремиться к активизации участия населения и гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, а также к углублению понимания обществом коррупции и угроз, создаваемых ею. Конвенция предлагает решать вышеназванные задачи посредством вовлечения населения в процессы принятия решений; обеспечения доступа к информации; формирования нетерпимости коррупции у населения, в том числе путем поощрения поиска и раскрытия информации о явлениях коррупции (ст. 13). Отдельной статьей в Конвенции закреплены меры по предупреждению отмывания денежных средств (ст. 14). Каждое государство должно установить жесткий и всеобъемлющий контроль и надзор за финансовой деятельностью банков, иных небанковских финансовых учреждений, физических и юридических лиц, связанной с переводами денежных средств, в том числе путем сообщения точной и содержательной информации по всей цепочке отправителей; а также принять все необходимые меры для плодотворного сотрудничества между органами финансового регулирования, судебными и правоохранительными органами в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

Глава 3 Конвенции регламентирует вопросы привлечения к уголовной ответственности за коррупционные деяния, в частности определяет перечень деяний, которые в целях борьбы с коррупцией необходимо криминализовать государствам-участникам, то есть признать их в качестве уголовно наказуемых. В частности, к ним Конвенция относит: подкуп должностных лиц, как в публичном, так и частном секторе; хищение, неправомерное присвоение, нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; в корыстных целях злоупотребление влиянием, служебным положением; незаконное обогащение. Конвенция требует также криминализации деяний, которые, как правило, сопутствуют коррупционным: отмывание доходов от преступлений; сокрытие имущества,

полученного в результате совершения коррупционного деяния; воспрепятствование осуществлению правосудия при расследовании коррупционных деяний. Кроме того, данная глава содержит общие положения, касающиеся всех коррупционных правонарушений (в том числе, вводит понятия «пособничество», «подстрекательство», «намерение», «умысел»; определяет сроки давности, вопросы подсудности, ответственность юридических лиц, меры обеспечения привлечения к ответственности, уголовное преследование, защиту потерпевших, экспертов и свидетелей, а также вопросы компенсации и исправления последствий коррупционных деяний).

В Конвенции, как уже говорилось, помимо мер по предотвращению и уголовному преследованию коррупционных преступлений содержится ряд норм, регламентирующих вопросы международного сотрудничества в области противодействия коррупции. Глава 4 Конвенции закрепляет объемы международного сотрудничества между государствами в сфере противодействия коррупции с учетом целесообразности и степени соответствия такого сотрудничества внутренней правовой системе каждого государства.

Также обращает на себя внимание некоторая неопределённость с юридической точки зрения отдельных положений. Так, например, в Конвенции можно встретить конструкции без четкого правового наполнения – «усиление прозрачности и содействие вовлечению населения» (ст. 13), «всеобъемлющий внутренний режим регулирования» (ст. 14). А ведь данные положения закреплены в главе, посвященной определению конкретных мер, которые должны реализовывать государства-участники Конвенции. Думается, что подобный подход может существенно затруднить применение единых международных стандартов в мире.

Ни один юридический акт не будет работать, если не предусмотреть механизм реализации для всех закрепленных в нем норм, поэтому следует обратить внимание на главу 7 Конвенции «Механизмы осуществления»,

состоящую из двух статей, определяющих учреждение Конференции, формируемой государствами-участниками для реализации положений данной Конвенции. Конференция выполняет, прежде всего, координационную функцию, аккумулируя информацию о реализации положений Конвенции государствами-участниками, в том числе определяет потребности стран-участниц в технической помощи, выносит рекомендации, касающиеся совершенствования самой Конвенции и ее осуществления, доводит до сведения государств информацию, подготовленную иными международными механизмами по предупреждению коррупции, выявляет наиболее эффективные способы противодействия коррупции и ее предупреждения.

Международные универсальные антикоррупционные стандарты, как уже было отмечено ранее, определяют наиболее общие пределы правового регулирования в борьбе с коррупцией на международном уровне, поскольку правовые системы отдельных стран значительно могут отличаться друг от друга. В связи с чем огромное значение имеют так называемые региональные антикоррупционные стандарты, которые разработаны и достаточно успешно применяются, например, в отдельных географических регионах (Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией 1996 года, принятая Организацией американских государств) [32], или в определенных сферах деятельности. Например, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках 1997 года, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [24] и другие. Перечень документов, где содержатся вышеназванные нормы, закрепляет Конвенция против коррупции в своей преамбуле. В частности, можно выделить, помимо уже названных: Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года (ETS № 173), принятая Комитетом министров Совета Европы [22]; Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года (ETS № 174), принятая Комитетом министров Совета Европы [21]. Данные документы активно разрабатывались



в рамках межгосударственного сотрудничества ключевыми организациями международного уровня – Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком, Международным валютным фондом, Всемирной торговой организацией, Организацией американских государств, ОЭСР, Европейским союзом, в том числе Советом Европейского Союза, Комитетом министров Совета Европы. Среди них наиболее близкими для России по правовому менталитету и законодательным традициям являются документы, принятые в рамках Европейского Союза, поэтому более подробно на них мы и акцентируем внимание.

В 1996 году Комитет министров Совета Европы в соответствии с рекомендациями 19-й Конференции европейских министров юстиции (Валлетта, 1994 г.) принимает Программу действий по борьбе с коррупцией, в которой определили перечень дальнейших действий по принятию соответствующих правовых документов. По итогам принятия данной Программы непосредственно были приняты две конвенции: Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Резолюция 97 (24) «О двадцати принципах борьбы с коррупцией», принятая Комитетом Министров в 1997 г. [51], конкретизировала дальнейшие действия, закрепив перечень принципов антикоррупционной направленности, в том числе: криминализировать национальную и международную коррупцию; предусмотреть в качестве наказания за коррупцию лишение доходов и конфискацию имущества; защитить от давления юристов, занимающихся случаями коррупции; ограничить иммунитет от судебного преследования и расследования коррупционных правонарушений; организовать деятельность публичных органов с учетом необходимости борьбы с коррупцией; предоставить максимальную свободу СМИ по вопросам коррупции. Охват общественных отношений данными принципами весьма широк. Так, например, п. 18 закрепляет принцип поощрения научных исследований по коррупции. Также в этом документе определяется и программа дальнейших

действий Комитета Министров во исполнение принципов и Программы действий по борьбе с коррупцией.

В дальнейшем перечисленные принципы были закреплены и получили свое развитие в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., окончательно определившей типы коррупционных деяний, за которые должна быть предусмотрена уголовная ответственность. Данная Конвенция делает особый упор на внесении изменений в законодательство отдельных стран, предлагая установить свыше 10 видов коррупционных преступлений (подкуп в виде получения и дачи взятки; использование служебного положения в корыстных целях; отмывание доходов от коррупционных преступлений и т.п.). Определяется и субъектный состав данных преступлений – национальные и иностранные государственные должностные лица; члены национального, иностранного государственного собрания, а также международного парламентского собрания; должностные лица международных организаций; представители частного сектора; судьи и должностные лица международных судов. Отметим также, что в данном документе раскрываются термины, которые в дальнейшем активно применяются на международном уровне. Так, например, понятие «публичное должностное лицо» включает в себя термины «мэр», «министр», «судья». Помимо определяющих терминов, данная Конвенция затронула вопросы привлечения к уголовной ответственности и юридических лиц в связи с совершением коррупционных преступлений физическим лицом, действующим в составе органа юридического лица либо занимающего руководящую должность в нем. Отдельные статьи закрепляют меры, которые должны принять государства-участники для содействия в расследовании коррупционных деяний и защиты лиц, помогающих осуществлению правосудия. Также в указанном документе определяются механизмы взаимодействия отдельных государств в борьбе против коррупции, в частности: оказание взаимной помощи, обмен информацией, выдача преступников и т.п.

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию впервые определила общие международные гражданско-правовые и гражданско-процессуальные правила в области борьбы с коррупцией. Здесь также определены меры, которые должны принять на национальном уровне государства-участники Конвенции, а также решаются вопросы международного сотрудничества и контроля за исполнением положений Конвенции. Следует также отметить, что в данной Конвенции сформулировано достаточно удачное развернутое определение коррупции в ст. 2 «...коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или косвенно, взятки, или любого другого ненадлежащего преимущества, или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового. К сожалению, Россия до сих пор не ратифицировала данную Конвенцию, хотя ряд норм указанной Конвенции можно было бы включить в гражданское законодательство Российской Федерации, закрепив нормы, обеспечивающие возмещение ущерба, полученного потерпевшим в результате совершенного коррупционного деяния.

Государства-участники Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенции Совет Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию входят в группу государств против коррупции (GRECO). Эта структура фактически представляет собой международную организацию государств-участников, которая контролирует исполнение указанных конвенций, иных соглашений, принятых Советом Европы, во исполнение Программы действий против коррупции, в том числе осуществляет мониторинг соблюдения международных норм и рекомендаций в сфере борьбы против коррупции.

Помимо юридически обязательных конвенций и соглашений Совет Европы принял ряд документов рекомендательного характера по определенным сферам общественных отношений, в том числе по вопросам

финансирования политических партий и избирательных кампаний. В частности, они закреплены в Рекомендациях № Rec (2003) 4 от 8 апреля 2003 г. «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» [54]. Рекомендации приняты и относительно поведения государственных служащих [53; 55]. Общие правила борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний, предусмотренные Рекомендациями определяют особенности дарения в пользу политических партий, лиц, связанных с политической партией, и особенности налогообложения данных сделок (ст. 2 - 7 Правил). Также здесь определены наиболее общие правила расходования, бюджетирования средств, надзора. Статья 16 Правил содержит норму о санкциях за нарушения правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, которая сформулирована, к сожалению, весьма неопределенно: «...государства должны установить эффективные, соразмерные и устрашающие санкции...».

Модельный кодекс поведения для государственных служащих регламентирует поведение любого лица, служащего в публичном органе, также его положения касаются деятельности любого лица в частной структуре, которая оказывает публичные коммунальные услуги. В данном кодексе определяется порядок действий государственных служащих в случае конфликта интересов, закреплены ограничения и особенности осуществления ими общественной или политической деятельности, а также принципы, на которых должна базироваться вся деятельность государственных служащих.

Помимо Совета Европы в области противодействия коррупции на международном уровне для России имеет значение правовые акты иных региональных организаций, например, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств. Так, принятый в 2003 году Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» [36] определяет ряд общих для Союза

Независимых государств (СНГ) принципы в сфере борьбы с коррупционными проявлениями.

Не менее важным считается и Модельный закон 2008 года «О противодействии коррупции» [35], который детализировал ряд положений вышеупомянутого закона 2003 года, остановившись более подробно на механизме противодействия коррупции, включая конкретные меры, которые должны принять государства-участники. Данный закон «регулирует общественные отношения в сфере противодействия коррупции, устанавливает основы юридической ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения, регламентирует организационные основы противодействия коррупции и компетенцию в указанной сфере государственных органов и учреждений, должностных лиц...» - статья 1 Закона.

Наиболее значимыми для целей противодействия коррупции на региональном уровне являются документы, принимаемые Организацией Экономического Сотрудничества и развития (ОЭСР). И хотя Россия в состав данной организации не входит, тем не менее в ряде соглашений по противодействию коррупции она приняла активное участие. Основным документом, принятым ОЭСР в области противодействия коррупции, выступает Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок 1997 года, к которой Россия также присоединилась в 2012 году. Еще одна организация международного уровня некоторым образом способствует установлению стандартов в сфере противодействия коррупции - Всемирный банк, который разработал определённые параметры государственного управления в стране, которой предполагается предоставление кредита (эффективность управления, подотчетность правительства, верховенство права, политическая стабильность и проч.). В качестве санкции, которую может применять данная организация – включение компаний в «черный список», что автоматически исключает их из финансовых проектов Всемирного банка [80].

## **1.2 Антикоррупционное законодательство России: понятие, структура и особенности реализации международных стандартов**

Считается, что отправной точкой формирования антикоррупционного законодательства РФ является 2006 год - момент ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, хотя работа по проблемам антикоррупционного регулирования, в том числе и подготовительная нормотворческая работа была начата еще до 2003 года (до года присоединения России к Конвенции ООН).

Приняв на себя соответствующие обязательства и понимая важность процессов борьбы с коррупционными проявлениями, за прошедшие без малого полтора десятка лет Россия сформировала нормативный массив, который может быть охарактеризован как антикоррупционное законодательство, накопила практику его реализации, выработала руководящие начала, идеи, устойчивые традиции юридической практики, которые могут быть охарактеризованы как принципы антикоррупционного законодательства. В этот период предприняты серьезные усилия и в академической среде [1; 2; 40; 48; 71; 72]. В научный оборот введены новые понятия – «антикоррупционный механизм» [6], «антикоррупционный режим» [59]; проведены исследования антикоррупционной политики, практики реализации международных стандартов борьбы с коррупцией в российском законодательстве и юридической практике [71].

Однако в теории достаточно часто встречаются критические замечания в адрес российского законодателя. Ряд из них касается вопросов юридической техники, расширения практики применения международных и европейских стандартов антикоррупционного регулирования, «номенклатуры» санкций за нарушение антикоррупционного законодательства [41]. Другие же носят характер рекомендаций к общей организации системы нормативно-правового регулирования, требований к

более высокому уровню обобщений и даже предложений по созданию «Антикоррупционного кодекса» [15; 60].

Представляется необходимым изучение современного состояния системы антикоррупционного законодательства с тем, чтобы оценить возможные перспективы его развития и регулятивный потенциал.

Для российской теории права сложившимся является представление о том, что система законодательства является внешней формой выражения права, а структурирование, систематизация законодательства проводятся в тесной связи с представлением о специфике регламентируемых общественных отношений. При этом в качестве «допущения» принимается тот факт, что отрасли права и отрасли законодательства могут не совпадать (по наименованию, объему, предмету регулирования). Это объясняется тем, что отрасли законодательства более подвержены влиянию субъективных факторов, в том числе находятся в прямой зависимости от воли законодателя.

О феномене антикоррупционного законодательства в нашей стране достаточно активно говорят последнее десятилетие, связывая его, в первую очередь, с базовым Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [69]. В последующие годы были приняты: Федеральный закон РФ от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральный закон РФ от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральный РФ от 29 декабря 2010 г. №437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 3 июля 2016 г. №236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 3 апреля 2017 г. №64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях

совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции».

Внесены важные изменения и дополнения в десятки действующих федеральных законов. Количество же подзаконных нормативных правовых актов антикоррупционной направленности измеряется уже сотнями. Активной правотворческой работой занимаются регионы, в каждом из которых также приняты акты, имеющие своим предметом антикоррупционное регулирование [3].

Достаточно актуальным является вопрос о природе соответствующего нормативного массива. Является ли антикоррупционное законодательство отраслью законодательства? В теории под отраслью законодательства принято понимать группу нормативно-правовых актов (либо иных источников права при широком понимании термина «закон»), регламентирующих однородные общественные отношения. Признаки отрасли законодательства в свое время достаточно удачно сформулировал А.Ф. Шебанов:

- наличие «основного» закона, иногда нескольких;
- иерархичность структуры;
- соподчиненность, согласованность и взаимодополняемость указанных актов, последовательное развитие и конкретизация вышестоящих актов нижестоящим актом [73; с. 34].

Наблюдаем ли мы эти признаки в так называемом антикоррупционном законодательстве? В первую очередь мы сталкиваемся с проблемой определения предмета правового регулирования, так как понятие «коррупция» и природа этого явления чрезвычайно объемны. Легальная дефиниция коррупции в настоящее время сформулирована в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Так, под коррупцией понимается: «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование



физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица».

Не имея своей целью анализировать указанную дефиницию, заметим, что в предмет антикоррупционного регулирования, как минимум, входят несколько блоков общественных отношений: отношения в сфере управления (коррупционер использует должностное положение не в публичных, а в частных интересах); имущественные отношения (в результате незаконных действия приобретается имущество, имущественные права); личные неимущественные отношения (выгода приобретается и для самого лица, и для третьих лиц). Также законодатель пользуется терминологией уголовного права (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп). Следовательно, отношения по поводу применения наказания к лицу, совершившему указанные деяния, также должны быть отнесены к антикоррупционным. Если принять во внимание содержание Конвенции ООН, то мы должны к системе антикоррупционного регулирования отнести и законодательство о противодействии легализации доходов, полученных незаконным путем, а также нормы о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Однородны ли такие отношения? Объединяет их потенциальный конфликт публичного и частного интереса, возникающий в ситуации, когда лицо, наделенное определенными правами, компетенцией, используется их не в интересах государства и общества, а в своих личных интересах, порождая дисбаланс ценностей. Такая ситуация возможна в любой сфере, где реализуются функции государства и решаются вопросы местного значения,

где функционируют так называемые публичные субъекты. Думается, что можно сделать вывод о том, что антикоррупционные нормы – неотъемлемый элемент всей системы нормативного регулирования отношений с участием публичных субъектов [11].

Значит ли это, что законодатель «избавлен» от необходимости создавать системно, иерархически организованный массив нормативно-правовых актов, регламентирующих соответствующие отношения? Думается, что нет. Попытка создать базовый документ, определяющий принципы и основы антикоррупционного регулирования, была предпринята в России в 2008 года с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Обратим внимание на ст. 2 указанного закона «Правовая основа противодействия коррупции». Так, правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Безусловно, перечисление элементов системы законодательства в нормативно-правовом акте проведено точно и практически без изъятий, но, тем не менее положения ст. 2 Федерального закона «О противодействии коррупции» не выполняют свою главную функцию – не определяют «горизонты» антикоррупционного законодательства и его пределы. В итоге мы имеем ситуацию, когда антикоррупционные нормы возникают в нормативно-правовом акте любого уровня, принятого любым государственным органом и органом местного самоуправления. А в

совокупности с положениями п. 5 ст. 5 указанного закона мы имеем вообще бесконечным круг правотворческих субъектов, так как по решению Президента РФ могут создаваться также некие специализированные подразделения государственных органов, уполномоченных на применение организационных мер борьбы с коррупцией, которые также наделяются самостоятельными правотворческими функциями.

Также анализируемый акт не определяет принципы иерархической взаимосвязи федерального закона с иными нормативно-правовыми актами, принципы его применения, что на практике приводит к существенным проблемам реализации.

Так, например, согласно статье 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений. Закон не содержит каких-либо указаний на порядок применения этой санкции и изъятия из требований ст. 13.1. Вместе с тем в настоящее время действуют Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, разработанные Министерством труда и социального развития РФ, в котором приводятся

случаи, когда предоставление недостоверных сведений государственным или муниципальным служащим можно рассматривать как малозначительное деяние, не влекущее применение мер дисциплинарного воздействия.

В целом наличие такого документа и деятельность Министерства труда и социального развития РФ по обобщению практики применения антикоррупционного законодательства необходимо полностью одобрить, но, думается, что в законе необходимо прямо предусмотреть нормы о том, что такая санкция как увольнение в связи с утратой доверия применяется с учетом фактических обстоятельств дела и с соблюдением принципа индивидуализации ответственности. Это соотносилось бы и с принципом справедливости юридической ответственности, и с фактической ситуацией, когда требования антикоррупционного законодательства распространены на всех сотрудников государственного органа, органа местного самоуправления, фонда и т.д., в том числе и на тех, кто не выполняет каких-либо властных, организационных функций (технический персонал, водители, курьеры и т.д.).

В нынешней же ситуации мы имеем дело с тем, что применение нормы закона, сформулированной как абсолютная санкция, поставлено в зависимость от усмотрения руководителя государственного и муниципального служащего, формирующего на основе рекомендаций органа исполнительной власти, что не согласуется с принципом законности.

Необходимо отметить, что в Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы Правительству РФ дано поручение до 1 марта 2019 г. разработать критерии, согласно которым несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, будет относиться к правонарушениям, влекущим за собой увольнение со службы или с работы, либо к малозначительным правонарушениям, а также представить предложения по определению обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за несоблюдение указанных запретов, ограничений и требований, и по учету таких обстоятельств при применении взыскания.

Помимо отсутствующих требований к «форме» антикоррупционного законодательства, на наш взгляд, недостаточно четко определены и содержательные основы антикоррупционного регулирования.

Законодатель в ст. 1 Федерального закона РФ «О противодействии коррупции» закрепил, что под противодействием коррупции понимается - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений

В целом конструкция не вызывает возражений, однако в структуре закона она не получила своего логического развития. Законодатель в ст. 6 определяет меры по профилактике коррупции, используя по какой-то причине технический прием формирования закрытого перечня. При этом в других нормах закона фактически также речь идет о профилактических мерах, но законодатель их в качестве таковых не упоминает.

Что касается таких «блоков» противодействия коррупции как борьба с коррупцией и минимизация ее последствий, то они отражения в законе фактически не нашли. В частности, полностью отсутствуют нормы, определяющие правовые средства, направленные на минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений. В то же время, например, в Законе Украины от 05.10.1995 г. №356/95- ВР «О борьбе с коррупцией» содержит раздел «Устранение последствий коррупционных действий и других правонарушений, связанных с коррупцией».

Система мер ответственности за коррупционные нарушения в настоящее время предусмотрена в ряде нормативно-правовых актов. В первую очередь, необходимо назвать Уголовный кодекс РФ. В Уголовном кодексе РФ отсутствует термин «коррупция», а преступления, которые относятся к числу коррупционных, распределены по разным главам. Перечень преступлений коррупционной направленности определен в указании Генпрокуратуры России № 387-11, МВД России № 2 от 11 сентября 2013 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

В указании сформулирован ряд общих условий отнесения противоправных деяний к преступлениям коррупционной направленности:

- наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

- обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

- совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным

служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного предоставления такой выгоды.

К числу наиболее распространенных преступлений коррупционной направленности можно отнести: получение взятки (ст. 290); дачу взятки (ст. 291); посредничество во взяточничестве (ст. 291.1); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); нецелевое расходование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов (ст. ст. 285.1 и 285.2); коммерческий подкуп (ст. 204); злоупотребление полномочиями (ст. 201).

Наряду с уголовной ответственностью физических лиц за совершение преступлений коррупционной направленности в России существует административная ответственность юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений. Общие положения об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений сформулированы в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Согласно ст. 14, в случае если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

Конкретные составы административных правонарушений коррупционной направленности определены в ст. ст. 19.28 и 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ). Статья 19.28 КоАП РФ устанавливает ответственность юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, которое определяется как незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением. Размер административного штрафа зависит от суммы незаконного вознаграждения и варьируется от трехкратной до стократной суммы уплаченных средств. В случае выплаты незаконного вознаграждения в особо крупном размере сумма штрафа может составить два миллиарда рублей. Для многих юридических лиц обязанность уплаты такого штрафа повлечет за собой банкротство. Статья 19.29 КоАП РФ устанавливает ответственность юридических лиц, должностных лиц и граждан за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего.

Очевидно, что в «базовом» законе невозможно сформулировать исчерпывающим образом санкции и компенсационные меры, но для формирования и системного развития соответствующего законодательства определение принципов и основ формирования этих элементов



антикоррупционной борьбы представляется необходимым. Думается, что вполне уместным было бы формирование системы бланкетных норм, а также указаний на полномочия государственных органов по принятию определенных нормативных актов.

Антикоррупционное законодательство современной России весьма нечетко определяет и круг лиц, в отношении которых устанавливаются специальные требования и ограничения. Конструкция ст. 6 и 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» создает условия для формирования «каучуковых» перечней, которые формируются индивидуально для каждого государственного органа, органа местного самоуправления, а уже ими распространяются на работников подведомственных им учреждений.

Крайне неудачной является формулировка нормы статьи 12.2. «Ограничения и обязанности, налагаемые на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами». Так, в статье определено, что если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации, на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные для федеральных государственных служащих, проходящих службу в соответствующих федеральных государственных органах, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами федеральных государственных органов.

Во-первых, норма предполагает механизм отмены таких ограничений. А, во-вторых, классификация организации как «созданной для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами» оказывается делом субъективным. Ведь перечень таких организаций федеральный орган государственной власти не формирует.

Например, Приказом Министерства науки и высшего образования России от 26.07.2018 года №13 н установлен Перечень должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Но сам перечень таких организаций не установлен. В итоге указанное ограничение распространено на все учреждения, в отношении которых Министерство науки и высшего образования РФ выступает в качестве учредителя. Согласуется ли это с буквальным смыслом закона? Выполняет ли, например, образовательная организация функции, возложенные на Министерство науки и высшего образования РФ? Думается, что нет. Подобная практика создает ситуацию неопределенности в правовом регулировании. В качестве примера можно также указать ограничения, налагаемые на работников образовательных организаций при осуществлении ими профессиональной деятельности. Так, им запрещено принимать от производителей лекарств подарки, денежные средства, в том числе на оплату развлечений, проезд к месту отдыха.

Законодатель в Федеральном законе РФ «О противодействии коррупции» даже не устанавливает тип нормативно-правовых актов, в которых могут формироваться перечни лиц, на которых распространяются антикоррупционные ограничения. На практике сегодня это и законы (например, Федеральный закон РФ от 05.12.2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества») и подзаконные акты (например, «Положение о порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в Банке России», утверждено Банком России 21.05.2013 года №399-П).

На фоне этого весьма симптоматично, что перечень лиц, на которых распространится один из типов антикоррупционных ограничений - запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами – законодатель решил все же сформировать непосредственно в «базовом законе» (ст. 7.1), создав ситуацию невозможности расширения круга лиц, на которых это ограничение распространено.

На первый взгляд, такой подход российского законодателя можно оценить только положительно. Антикоррупционные меры имеют такой широкий охват! Но, представляется, что это лишь «поверхностная» оценка. Отсутствие сформированного, структурированного перечня лиц, обязанных соблюдать запреты и ограничения, установленные антикоррупционным законодательством, – самостоятельный источник противоречий и проблем, точка роста для нарушений требований закона. Проблема могла бы быть решена, если бы в законодательство РФ были имплементированы нормы ст. 2 Конвенции ООН в их базовом содержании, в том числе через введение понятия «публичное должностное лицо» в практику и нормативное регулирование.

Еще одна проблема развития современного антикоррупционного законодательства в России вызвана тем, что помимо предметной иерархии в стране формируется двухуровневая система законодательства «по вертикали». Сегодня и ученые, и практики выделяют региональный уровень антикоррупционного законодательства. В каждом из 85 субъектов Российской Федерации приняты и действуют свои антикоррупционные законы.

По своей структуре и содержанию антикоррупционные законы субъектов Российской Федерации схожи между собой. Как правило в законе содержатся принципы антикоррупционного регулирования, задачи

антикоррупционной политики, перечисляются организационные меры борьбы с коррупцией. Так, например, Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 года № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» содержит основные понятия, применяемые в законе, определяет основные принципы противодействия коррупции, систему мер по профилактике коррупции, а также организационные основы противодействия коррупции. В законодательных актах отдельных субъектов Российской Федерации к этому перечню могут добавляться нормы, содержащие задачи антикоррупционной политики, систему субъектов, проводящих антикоррупционную политику в том или ином регионе, меры финансового обеспечения и др. Закон Республики Удмуртия включает в себя даже подробный перечень деяний, создающих условия для коррупционного поведения лиц, замещающих государственные должности Удмуртской Республики и должности государственной гражданской службы Удмуртской Республики. В статье 20 закона Республики Саха (Якутия) детально прописаны нормы, связанные с ответственностью за несоблюдение требований регионального антикоррупционного законодательства.

В научной среде достаточно широко распространено мнение, с которым мы полностью согласны, о том, что дублирование региональным законодателем федеральных норм является ошибкой. Публичный интерес, на который посягают коррупционные нарушения, един. Стандарты его защиты, принципы антикоррупционной борьбы также единообразны. Задача региона – определить круг субъектов, на который распространяются антикоррупционные запреты, а также в полной мере воплотить правовые и организационные меры борьбы с коррупцией.

Еще один важный вопрос, необходимый для оценки перспектив развития антикоррупционного законодательства в России – это оценка реализации международных стандартов в национальном законодательстве.

Заметим, что применительно к рассматриваемой ситуации международный стандарт – это не требование, это некая единая основа для

разработки национального законодательства на основе опыта, реализованного в других государствах. Проблема с их выработкой и применением связана с тем, что они не имеют единого источника формирования и трансляции. На роль международных стандартов антикоррупционного регулирования претендуют как положения, выработанные ООН, так и региональные стандарты.

Существуют объективные факты, свидетельствующие о соблюдении либо несоблюдении в государстве международных стандартов борьбы с коррупцией. Таким ориентиром является Конвенция ООН о борьбе с коррупцией, так как именно она налагает на государство-участник определенные обязательства. Говоря не о практике, а собственно нормативном регулировании, необходимо учитывать тот, факт, что, присоединяясь к Конвенции ООН, Россия сделала оговорку (в пределах условий, предусмотренных Конвенцией) о том, что Российская Федерация обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 15, п. 1 ст. 16, ст. 17-19, ст. 21, ст. 22, п. 1 ст. 23, ст. 24, статье 25, статье 27, в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 3 статьи 42 Конвенции. Реализация оговорки рассматривается некоторыми исследователями и международными экспертами как ограничение применения тех самых международных стандартов. В частности, об отказе России от криминализации незаконного обогащения.

ООН в ст. 20 Конвенции против коррупции предлагает государствам-участникам рассматриваться незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активного публичного должного лица, превышающее его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать, преступлением. Практика государств, которые его реализовали, показывает, что успех от криминализации незаконного обогащения превзошел все разумные ожидания.

Дискуссия относительно возможности реализации этих норм в российском уголовном законе ведется еще с 2003 года, законодательских

предложений в этой части нет, Национальным планом противодействия коррупции на 2018-2020 года соответствующие поручения Правительству РФ и Государственной Думе РФ не даны, что дает нам основания полагать, что в ближайшее время каких-либо позиций России по вопросу криминализации незаконного обогащения не будет.

## **Глава 2 Проблемы правового регулирования и реализации ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений в свете международных стандартов борьбы с коррупцией**

### **2.1 Ответственность государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения в служебном праве России и проблемы ее соответствия международным стандартам**

Служебное право является одним из институтов административного права. В этой связи вопрос международных стандартов борьбы с коррупцией в служебном праве России необходимо рассматривать в неразрывной связи с проблемой системы источников административного права как отрасли российского права, места и роли в ней норм международного права.

Источники административного права представляют собой его внешнее выражение. Его содержанием выступают административно-правовые нормы, которые регулируют отношения в сфере публичного администрирования. Они представлены как традиционными для российского права, так и уникальными источниками, что обусловлено спецификой предмета нормативного правового регулирования [46, с. 113]. Важной особенностью источников административного права является низкая степень их систематизации. Такое положение предопределено тем, что в соответствии с пунктом «к» статьи 71 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В этой связи актуальным является проведение систематизации источников административного на разных уровнях нормативного правового регулирования с использованием соответствующих форм систематизации, начиная инкорпорацией и заканчивая кодификацией [20, с. 108].

Существенные дополнительные трудности в формировании цельной системы источников административного права привносят интеграционные процессы, происходящие в современном мире, которые предопределили углубление взаимопроникновения и интеграции российского административного права и выработанных, закрепленных международных стандартов в области государственного управления в целом и функционирования его отдельных институтов. При этом существует опасность механического заимствования, переноса и включения международных стандартов в российскую правовую действительность, что может вызвать дезорганизационные проявления в функционировании отечественного административного права. «Любая правовая конструкция, которую бездумно переносят на отечественную почву, неотделима от философской, юридической культуры определенного общества. Она – часть десятилетиями «притиравшегося» механизма, которая эффективно работает только в нем. Можно ли создать идеально функционирующий механизм из деталей, пусть даже превосходно сделанных, но от разных агрегатов? При чем, похоже, что детали эти берутся и соединяются вместе вообще без какого- бы то ни было плана, едва ли не интуитивно» [56, с. 50-51].

В этой связи включение общепризнанных принципов и норм международного права в систему источников российского административного права требует глубинной предварительной экспертной оценки. В противном случае это может вызвать «правовую аннигиляцию», когда они будут поглощены и уничтожены традиционной средой, а результатом будут различные правовые мутации, снижающие качество урегулированности управленческих отношений [74, с. 12]. В этой связи необходимо двигаться по пути гармонизации отечественного административного права и общепризнанных принципов и норм административного права [29, с. 12].

Закрепление в части 4 статьи 15 Конституции РФ требования, в соответствии с которым общепризнанные принципы и нормы



международного права и международные договоры выступают составной частью ее правовой системы, обусловили их включение в систему источников административного права. Данное конституционное положение нашло отражение в ряде внутригосударственных источников административного права. «Таким образом, российское государство санкционирует непосредственное применение международно-правовых норм во всей сфере административных правоотношений. Во многих российских нормативных актах закреплено положение: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрены законом, применяются правила международного договора РФ» [44, с. 109].

Особенное широкое применение общепризнанные принципы и нормы международного права получили в служебном праве России. Такая ситуация объясняется значительной пробельностью регулирования названных отношений и высокой культурой их нормативного правового опосредования за рубежом. Признавая такое положение, следует отметить необходимость проведения систематизации международных источников. «Особое внимание следует уделить систематизации норм и принципов международного права, международных договоров и решений Европейского суда по правам человека. В настоящее время в рамках Совета Европы заключено около 190 соглашений. Не все соглашения носят одинаково фундаментальный характер. Россия присоединилась к 46 соглашениям, а остальные приняты без участия России» [45, с. 68].

Реформирование системы государственного управления и государственной службы как его ведущего института потребовало первостепенного обращения к международному опыту. Особую остроту данная проблематика приобретает в области противодействия коррупции [31, с. 200]. В этой связи в статье 2 Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции» в правовую основу противодействия коррупции включены «принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации».

В научной литературе обращается внимание на необходимость изучения зарубежного опыта противодействия коррупции в процессе реформирования института государственной службы. «При всей специфике зарубежной системы государственного управления, культурно-исторических, экономических и прочих отличиях зарубежных государств от нашей страны зарубежный опыт предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы должен быть исследован и отчасти использован в ходе реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которое, ко всему прочему, должен иметь антикоррупционную направленность» [74, с. 16].

Использование международных стандартов в служебном праве России во многом предопределено членством Российской Федерации в соответствующих международных организациях, что возлагает дополнительные международно-правовые обязательства в области борьбы коррупцией при отправлении государственной службы. Необходимость задействования международных средств противодействия коррупции обусловлено наличием наднациональных характеристик коррупции, что требует использования как национального, так и международного законодательства [10, с. 92–93].

Следует отметить многоуровневый характер международных источников, содержащих международные стандарты борьбы с коррупцией при отправлении государственной службы. Они принимаются как на уровне ООН, Европейском, Содружества Независимых государств, так и других уровнях. К числу следует отнести Декларацию ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (16 декабря 1996 г.), Конвенцию ООН против коррупции (31 октября 2003 г.), Конвенцию против транснациональной организованной преступности (15 ноября 2000 г.), Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (27 января 1999 г.), Модельный закон Союза независимых государств (СНГ) «О борьбе с коррупцией» (3 апреля 1999 г.). Их использование оказало позитивное

влияние на реформирование института служебного права и антикоррупционного законодательства в России.

Вместе с тем следует отметить такой немаловажный факт, что нормы международного права использовались при реформировании служебного права и до принятия базового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О противодействии коррупции». Об этом свидетельствует содержательная характеристика Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в дальнейшем. Так, международные стандарты нашли свое отражение в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21).

В ряде нормативных правовых актов, которые регулируют государственную службу, акцентируется внимание на приоритет норм международного права. Так, частью 2 статьи 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определено, что в случае установления международным договором Российской Федерации иных правил, чем те, которые закреплены законом о государственной гражданской службе, то должны применяться правила международного договора.

С учетом требования Конвенции ООН против коррупции на государств-участников возлагаются обязанности создать, поддерживать и укреплять такие административные процедуры отправления государственной службы как прием на работу, прохождение службы, перемещение по службе, в том числе прекращения службы. При этом в основу должны быть

положены такие принципы как эффективность, прозрачность, безупречность работы, справедливость. Важное значение имеют требования, связанные с надлежащим вознаграждением государственных служащих с учетом уровня экономического развития соответствующих государств-участников, а также осуществление обязательности реализации соответствующих антикоррупционных программ. В Конвенции ООН против коррупции определены как административно-правовые, так и организационные механизмы сотрудничества государств в области борьбы с коррупцией при отправлении государственной службы, в том числе в ходе применения административно-правовых, гражданско-правовых и уголовно-правовых мер борьбы с коррупцией.

Присоединение Российской Федерации к Конвенции об уголовно-правовой ответственности за коррупцию, автоматически сделала ее участницей Группы стран против коррупции (ГРЕКО). Деятельность ГРЕКО в отношении стран-участников осуществлено с определенной периодичностью: 1 раунд (2000–2002 годы) – изучение институциональных вопросов; 2 раунд (2003-2006 годы) – выявление, изъятие и конфискация доходов от преступной деятельности, а также недопущение использования юридических лиц для сокрытия преступлений; 3 раунд (2007–2012 годы) – криминализация отдельных преступлений и прозрачность финансирования политических партий; - 4 раунд (2012–2018 годы) – предупреждение коррупции среди законодателей, судей и государственных обвинителей; - 5 раунд (2018 г.) – предотвращение коррупции и укрепление честности в центральных органах власти (высшие исполнительные функции) и правоохранительных органах.

В рамках механизма оценки ГРЕКО в процессе каждого раунда выделяются две стадии: на первой проводится анализ, выявляются проблемы, разрабатываются рекомендации по совершенствованию законодательства, институтов и правоприменительной практики; на второй дается оценка мер, в том числе и нормативных правовых, предпринятых государствами-

участниками по выполнению предложенных рекомендаций. Важно, что установлен отзывной характер взаимосвязи между ГРЕКО и отдельными государствами-участниками при выполнении данных рекомендаций, что осуществляется как на основании отчетов соответствующих государств, а также информации, которую получают эксперты от представителей органов публичной власти государства и институтов гражданского общества [41, с. 4-10].

В ходе анализа использования международных стандартов борьбы с коррупцией в служебном праве России следует отметить, две существенные группы проблем. Во-первых, не реализация отдельных положений международных актов, содержащих указанные стандарты. При ратификации Конвенции ООН против коррупции Россия сделала восемь оговорок, что привело к дискусионности в реализации отдельных ее положений. В частности, речь идет о статье 20 «Незаконное обогащение» Конвенции ООН против коррупции, что свидетельствует о неприятии мер по имплементации указанной статьи в национальное законодательство, в частности в уголовно-правовое законодательство, что самым непосредственным образом сказывается на содержании правового статуса государственного служащего.

Статья 26 Конвенции ООН против коррупции предполагает введение уголовной ответственности юридических лиц, что реализовано в законодательстве ряда зарубежных государств. Имплементации данной статьи препятствует концепция российского уголовного законодательства, в соответствии с которой уголовной ответственности подлежат исключительно физические лица.

Не ратифицированы отдельные акты, которые содержат международные стандарты борьбы с коррупцией. Речь идет о Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Ее целью является формирование на внутригосударственном уровне эффективных средств правовой защиты лиц, которые понесли ущерб от коррупции, дающим возможность защищать свои права и интересы, в том числе получение

компенсации за причиненный ущерб. «Присоединение Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. предполагает в качестве имплементационных мероприятий по реализации Конвенции как корректировку действующего российского законодательства, так и достижение целей Конвенции посредством совершенствования практики применения законодательства в антикоррупционной сфере» [38, с. 95].

Вместе с тем международные стандарты в области противодействия коррупции оказали существенное влияние на институт государственной службы России, о чем свидетельствует введение ряда запретов, связанных с гражданской и иными видами государственной службы. Например, утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; непредставление гражданским служащим или представление им неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставление или представление заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи в случае, если представление таких сведений обязательно, является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы. Об использовании международных стандартов в области противодействия коррупции свидетельствует закрепление принципов служебного поведения; урегулирование конфликта интересов, введение декларирования доходов, имущества, обязательствах имущественного характера, расходов, института ротации, дисциплинарной ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и

неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также антикоррупционного обучения.

Практика деятельности судов и других правоохранительных органов в области противодействия коррупции, свидетельствует о высоком уровне нарушения государственными служащими антикоррупционного законодательства. Только за 2018 г. было уволено 763 государственных служащих в связи с утратой доверия [12]. По мнению А.А. Гришкоча реформа государственной службы не привела к существенным качественным ее изменениям. «Приходится констатировать, что мероприятия по реформированию госслужбы пока не дали сколько-нибудь ощутимых результатов в деле улучшения качества государственного управления и кадрового состава государственного аппарата, который так и не стал надежным инструментом политического руководства страны для проведения задуманной модернизации Российского государства» [13, с. 31].

Отсутствие должных результатов в ходе реформирования государственной службы свидетельствует не столько о низком качестве служебного права России, игнорировании при его формировании международных стандартов борьбы с коррупцией, а сколько о невысокой результативности правореализационной практике, неэффективной деятельности национальной судебной и правоохранительной систем. В этой связи в сложившихся условиях необходимо перевести акцент в сферу правореализации с тем, чтобы положения служебного права России в области противодействия коррупции перешли из состояния должного в состояние сущего.

## **2.2 Сравнительно-правовой анализ борьбы с коррупцией в России и зарубежных странах**

Россия в деле борьбы с коррупцией нацелена на извлечения ценного опыта зарубежных стран. Сегодня необходимо координировать совместные

усилия различных государств, международных организаций для успешной реализации международных документов, которая возможна лишь в условиях унификации административно-правовые средства противодействия коррупции.

Заслуживает внимания позитивный опыт противодействия коррупции на государственной службе, сформировавшийся в зарубежных странах. Например, Великобритания одной из первых приняла Закон «О предотвращении коррупции». США – Закон «О коррупционной деятельности за рубежом». Созданная в 1974 г. Гонконге комиссия по противодействию коррупции, в полном смысле предприняла «тихую революцию» в деле противодействия коррупции [16, с. 37]. Совершенно очевидно, что в современных условиях возникает потребность в повышении эффективности функционирования судебных и правоохранительных органов власти, а также в формировании системы административно-правовых средств, нацеленных на предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы.

Административно-правовые нормы формируют целостный механизм реализации соответствующих соглашений, цель которых – предупредить и пресечь коррупцию. Анализ зарубежных инструментов и механизмов предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, свидетельствует о формировании единообразных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции, независимых от национальной специфики.

Зарубежные механизмы борьбы с коррупцией на государственной службе наиболее детально регламентируют: административно-правовой статус государственного служащего; административные процедуры взаимодействия с физическими и юридическими лицами; процедуры, прохождения государственной службы (аттестационные, конкурсные, квалификационные и др.).



Отечественное законодательство прошло довольно длительный путь формирования. Нормативную основу противодействия коррупции сегодня составляют федеральные законы Российской Федерации: «О противодействии коррупции» [69], «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [70], «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» [68]. В связи с их принятием было существенно скорректировано законодательство о государственной и муниципальной службе, административной ответственности и др.

Приняты указы Президента Российской Федерации, направленные на регламентацию порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемые гражданами, поступающими на государственную службу, а также государственными служащими, и проверке достоверности и полноты сведений [64]. июня 2018 г. Указом Президента России принят Национальный план противодействия коррупции на 2018-2020 г. [65].

Во многих зарубежных государствах административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы являются административные процедуры, регламентирующие порядок ее прохождения, организацию конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестаций, квалификационных экзаменов и др.

В России такой опыт успешно реализуется. В рамках данных конкурсных процедур регламентированы: собеседование, анкетирование, тестирование по вопросам, связанным с выполнением обязанностей по должности гражданской службы.

Значительное место в системе мер противодействия коррупции отводится этическим нормам, нормам корпоративной этики. Например, парламентом и правительством Швеции учреждены и реализуются высокие

этические стандарты для чиновников. Сегодня Швеция – одна из стран с наиболее низким уровнем коррупции. Опыт Канады в плане успешного формирования и функционирования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции заслуживает пристального внимания. По мнению А.В. Оболонского, в Канаде весьма велика роль этических стандартов в сфере государственной службы. Кроме того, государственное устройство и традиции Канады и России обнаруживают много общего, чем это может показаться на первый взгляд [43, с. 110].

В России нравственные требования к представителям власти содержатся в корпоративных документах, которые на сегодняшний день имеют органы внутренних дел, сообщество судей, адвокатов, нотариусов. Так, 24 декабря 2008 г. приказом МВД России № 1138 утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, где справедливость, гуманизм, законность являются нравственными принципами службы в органах внутренних дел. Немаловажно, что в данном Кодексе названные принципы получили расшифровку [50].

Необходимость разработки профессиональных моральных кодексов обусловлена повышенными моральными требованиями к некоторым видам профессиональной деятельности. В этом смысле долгожданным событием стала разработка Министерства здравоохранения и социального развития России типового Кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих [58]. Документ составлен в соответствии с решениями президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 28 апреля 2010 г. и с рекомендациями Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Проект Кодекса объединяет общие принципы профессиональной служебной этики и правила служебного поведения, которым должны следовать государственные служащие Российской Федерации.

Очевидно, что этические стандарты поведения государственных служащих, эффективная организация механизма отбора и подготовки кадров, соответствующие материальные гарантии, административно-правовая защита государственных служащих выступают мерами предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы развитых зарубежных государств, обеспечивают законность и авторитет государства.

Инструментами противодействия коррупции являются запреты, ограничения, связанные с прохождением государственной службы. В административно-правовой науке обязанности, запреты, ограничения на государственной службе являются значимым элементом служебного правопорядка.

Как указывалось выше, изменениями в ноябре 2011 г., внесенными в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплены наказания несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (ст. 59.1), увольнение в связи с утратой доверия (ст. 59.2), порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 59.3).

Анализ означенных статей позволяет прийти к выводу о том, что законодатель сформировал две разные процедуры привлечения гражданских служащих к ответственности: за совершение коррупционных правонарушений и за совершение «обычных» дисциплинарных проступков. Интересно, что в обоих случаях ответственность по своей сути является дисциплинарной.

Согласно ст. 59.1 за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, на гражданского служащего налагаются следующие взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии.

Учитывая, что в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 16, 17, 18 сформулирован внушительный объем запретов, ограничений, требований, придется немало потрудиться, чтобы выделить из них те, которые установлены в целях противодействия коррупции.

Зарубежное законодательство в сфере установления запретов опирается на ряд критериев. Назовем их

Во-первых, соответствие запрета, ограничения, обязанности занимаемой должности и объему полномочий. Это позволяет дифференцировать данные императивные установления в отношении различных правовых статусов и категорий лиц, осуществляющих функции публичного управления. Основой для этого является концепция «коррупциогенности должности», согласно которой, коррупциогенный характер должности обусловлен выполнением должностным лицом полномочий, связанных с распределением материальных и финансовых ресурсов., объективно его должность имеет. В то же время, служащие, не связанные с выполнением такого рода обязанностей, не должны подвергаться воздействию столь жестких императивных норм.

Что касается подбора претендентов на такие должности, то он происходит целенаправленно, подбираются лица, устойчивые в морально-психологическом плане. Как правило через 5 лет осуществляется ротация кадров. Подобная практика была бы полезна и в отечественном механизме административно-правового регулирования государственно-служебных отношений.

Во-вторых, запреты, ограничения и обязанности должны быть сбалансированными и не должны сковывать творческий потенциал должностных лиц, демотивировать их профессиональную деятельность. Так, в США и Канаде специальными законами, установлены льготы, преимущества, компенсационные выплаты, роль которых – сдерживать коррупционные проявления.

В-третьих, запреты, ограничения и обязанности не должны наносить публичному служащему материального и морального ущерба. Опыт зарубежных государств, связанный с материальным обеспечением государственных служащих, заслуживает внимания и поддержки который, поскольку является эффективным средством предупреждения и пресечения коррупции. За рубежом, в частности, распространена практика передачи активов государственных служащих в доверительное управление. Это способствует исключению конфликта интересов, и обеспечивает результативное управление собственностью [19, с. 201].

Отечественный опыт действия подобного механизма не вполне эффективен. Дело в том, что передаваемые в доверительное управление ценные бумаги, акции и паи при не обезличиваются, как это, например, происходит в США. Поэтому исключить конфликт интересов не удастся.

В плане повышения состояния государственных служащих, весьма необычен канадский опыт. Согласно Кодекса поведения государственных служащих Канады (1985 г.) отдельным категориям государственных служащих предоставлена возможность заниматься определенными видами предпринимательской деятельности параллельно с государственной службой. В то же время, в случае угрозы конфликта интересов, связанных с осуществлением подобного «совместительства», включаются административные запреты.

В систему антикоррупционных нормативных стандартов для чиновников также включена обязанность государственного служащего представлять сведения о доходах и имуществе. Указом Президента Российской Федерации «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» [67] определены документы, подлежащие предоставлению по установленным формам – справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного

характера чиновника, а также его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. При этом чиновники представляют сведения о доходах из всех источников (включая денежное содержание, пенсии, пособия, иные выплаты).

Значимое место в системе мер предупреждения коррупции в таких странах как США, Германия, Великобритания, Франция отводится налоговой администрации. Новейшая история института налогового контроля за расходами физических в Российской начинается с Федерального закона «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам» [66], утратившим силу. С 1 января 2000 г. были введены соответствующие статьи 86.1–86.3 в Налоговый кодекс РФ, которые также утратили силу ввиду их неэффективности.

В Послании Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. Д.А. Медведев, являясь Президентом России озвучил предложение о «введении контроля за расходами лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации и некоторые должности федеральной государственной службы, в тех случаях, когда расходы этих лиц явно не соответствуют их доходам» [49]. Фактически было предложено вернуться к идее контроля за расходами с целью противодействия коррупции. В связи с чем и был принят Федеральный закон РФ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [68; 69], регламентирующий правовые основы контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность, или иного лица, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за последние три года, предшествующих совершению сделки, определяет категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами.

Согласно обзору судебной практики Генеральной прокуратуры РФ, за 2015 год органами прокуратуры России проведено более 8360 проверок в

сфере исполнения законодательства о контроле за соответствием расходов (далее – законодательство о контроле), выявлено 7716 нарушений закона, принесено 3456 протестов, по результатам рассмотрения которых изменено 3279 незаконных нормативных правовых актов, внесено 1664 представления, к дисциплинарной ответственности привлечено 1114 должностных лиц. Значительное число нарушений закона были связаны с непредставлением сведений о расходах либо представлением неполных сведений, ненадлежащим исполнением кадровыми подразделениями обязанностей по проведению анализа сведений о доходах [47]. В контексте рассматриваемой проблемы стоит осмыслить американский опыт.

Особое внимание хотелось бы уделить весьма распространенному и коррупционно опасному явлению во властеотношениях – конфликту интересов. Он может быть обусловлен как моральными изъянами личности, так и несовершенством законодательства, регулирующего юридическую ответственность властных субъектов Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Природа конфликта интересов в системе государственной гражданской службы – преимущественно моральная, где сталкиваются государственные и личные интересы. Для урегулирования конфликта интересов законодательство предусматривает создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, Положение о которых было обновлено Указом Президента РФ от 01 июля 2010 г. № 821 [63]. В целях повышения эффективности борьбы со взяточничеством постоянно совершенствуется антикоррупционное законодательство в сфере ответственности. Так, статьей 19.29 КоАП РФ [18] предусмотрена административная ответственность граждан, должностных лиц, юридических лиц за привлечение к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или

муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных ФЗ «О противодействии коррупции». По применению ст. 19.29 КоАП РФ Верховным судом РФ произведен обзор судебной практики [42]. В настоящее время государства реализуют различные антикоррупционные стратегии, нацеленные в первую очередь на повышение публичности, гласности, расширение широкого обсуждения управленческих решений, предотвращение и урегулирование конфликта интересов, внедрение этических кодексов для чиновников, развитие административной юстиции.



## **Глава 3 Юридическая практика реализации правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений**

### **3.1 Административная практика реализации антикоррупционных норм**

Основной формой административной практики реализации антикоррупционных норм в России является выработка и осуществление в практической деятельности организации так называемых антикоррупционных стандартов [28]. Первое упоминание в российском законодательстве об антикоррупционных стандартах содержится в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Согласно положениям закона, под антикоррупционным стандартом понимается установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. Легальная дефиниция, сформулированная законодателем, позволяет нам выделить основные признаки антикоррупционного стандарта его элементы и функциональное назначение.

Антикоррупционный стандарт образуют запреты, ограничения и дозволения [26].

Назначение стандарта – предупреждение коррупции.

Признаки стандарта: вводится государственным органом (ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции»); имеет ограниченную сферу реализации (определенная область деятельности).

Необходимо отметить, что термин «стандарт» в Федеральном законе «О противодействии коррупции» законодатель упоминает еще раз, устанавливая в ст. 13 обязанности юридических лиц (организаций) принимать меры по предупреждению коррупции, к числу которых относят стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной

работы организации. В современной теории подобные корпоративные стандарты достаточно часто относят к разновидности антикоррупционных стандартов, с чем мы согласиться не можем.

Также не можем мы согласиться с теми исследователями, которые термин «антикоррупционный стандарт» используют для обозначения категорий неправовых, описывая с его помощью определенные профессиональные характеристики, морально-этические качества, эмоциональные установки государственных служащих [8]. Так, например, Н.П. Варфоломеева антикоррупционный стандарт отождествляет с профессиональной установкой государственных служащих и их особыми качествами, в числе которых автор называет высокий уровень правовой культуры и государственный ум [7].

Анализ разного рода документов по вопросам антикоррупционного регулирования, созданных за последние годы в России, показывает, что нередко «широкие» трактовки антикоррупционного стандарта, размывание легального содержания находят отражение, например, в региональной практике. Так, например, в 2018 году в Великом Новгороде разработаны практические рекомендации по разработке и внедрению антикоррупционных стандартов государственных служащих Новгородской области. В рекомендациях читаем: «Поведение государственного гражданского служащего должно быть корректным, не связанным с проявлением высокомерия, грубости, неуважительного отношения к человеку, не допускающим оскорблений, угроз в его адрес. У государственного гражданского служащего должна быть хорошая моральная репутация (лояльность, умение пойти на компромисс, взаимодействие, взаимная поддержка в отношениях с коллегами, конструктивное сотрудничество). Государственный гражданский служащий должен быть примером поведения для подчиненных (честным, справедливым, беспристрастным, вежливым, доброжелательным, внимательным и проявлять терпимость в общении с гражданами и коллегами)».

Уверены, что столь высокие требования к морально-волевым качествам государственных служащих пошли бы на пользу и государству, и обществу, и отдельному человеку, но к антикоррупционным стандартам они не относятся. Думается, что при наличии таких чудесных служащих стандарты бы не понадобились. Законодатель более реалистичен в своих установках, понимая под антикоррупционным стандартом систему вполне традиционных средств правового регулирования: ограничения, дозволения и запреты [5; 14; 62].

Нужно сказать, что именно такое, формально-юридическое толкование антикоррупционного стандарта нашло отражение и в судебной практике. Так, в Апелляционном определении Красноярского краевого суда от 03.09.2012 по делу № 33-7675/2012 в частности говорится, что в соответствии с пунктом 5 статьи 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» к основному направлению деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относится, в том числе, введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. Аналогичная ссылка имеется в Кассационном определении Волгоградского областного суда от 15.12.2011 по делу № 33-15977/2011.

Говоря об антикоррупционных стандартах в собственном смысле слова, можно провести их классификацию. В первую очередь, в зависимости от области деятельности, для которой они введены, можно выделить антикоррупционные стандарты финансовой, правоохранительной, экономической, социальной, фискальной деятельности, деятельности в области обеспечения безопасности и обороны страны и т.д.

В зависимости от субъектов, для которых вводится антикоррупционный стандарт, можно выделить: антикоррупционные стандарты государственных и муниципальных служащих;

антикоррупционные стандарты сотрудников государственных корпораций; антикоррупционные стандарты работников внебюджетных фондов, государственных и муниципальных учреждений.

В зависимости от коррупционного риска, являющегося причиной установления стандарта, можно выделить уровни стандарта: максимальный, промежуточный и минимальный. Наибольший объем ограничений, запретов и обязанностей коснулся государственных и муниципальных служащих, далее следуют работники государственных корпораций, затем – работники фондов и организаций. Такая модель правового регулирования реализуется в соответствии со статьями 349, 349 Трудового кодекса РФ. В зависимости от полномочий государственного органа, который устанавливает антикоррупционный стандарт, можно выделить федеральные и региональные стандарты.

Основу всех реализуемых антикоррупционных стандартов образует в настоящее время система ограничений, запретов и дозволений, установленных для государственных служащих в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и Федеральном законе «О государственной гражданской службе». Как уже упоминалось выше, это максимальный объем ограничений, установленный в целях противодействия коррупции.

К таким ограничениям и запретам относятся:

Во-первых, представление достоверных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Во-вторых, предварительное уведомление представителя нанимателя о намерении выполнять иную оплачиваемую работу.

В-третьих, получение письменного разрешения представителя нанимателя:

- на занятие оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и

иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (п.17 ч.1 ст.17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ).

- на принятие наград, почетных и специальных званий (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в должностные обязанности государственного служащего входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями. (п.11 ч.1 ст.17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ).

В-четвертых, передача подарков, полученных гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

В-пятых, передача принадлежащих государственному служащему ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление.

В-шестых, отсутствие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если замещение должности государственной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. При наличии таких обстоятельств государственный служащий обязан отказаться от замещения соответствующей должности в установленном порядке путем увольнения с государственной службы, перевода на другую должность в этом же или

другом государственном органе. (п. 5 ч. 1 ст.17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ).

В-седьмых, использование средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного имущества только в связи с исполнением должностных обязанностей.

В-восьмых, поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, в части антикоррупционной составляющей.

В-девятых, уведомление представителя нанимателя, органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

В-десятых, письменное уведомление своего непосредственного руководителя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения.

После получения от служащего уведомления представитель нанимателя принимает меры к предотвращению и урегулированию конфликта интересов, которые могут заключаться в следующем:

- в изменении должностного или служебного положения государственного служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке;

- в отказе государственного служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов; - в отводе или самоотводе государственного служащего.

Другим ограничением является обязанность обращения в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в целях получения согласия на замещение должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в

должностные (служебные) обязанности государственного служащего. Гражданин, замещавший должности государственной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Решение комиссии являются обязательными для лица, замещавшего соответствующую должность.

Следующим ограничением выступает сообщение представителю нанимателя (работодателю) сведений о последнем месте своей службы при заключении трудовых договоров.

Кроме того, следует еще специально отметить следующие запреты и ограничения:

- не осуществлять предпринимательскую деятельность;
- не участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;
- не приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;
- не быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- не получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).
- не выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и

юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

- не разглашать и не использовать в целях, не связанных с государственной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие известными государственному служащему в связи с исполнением должностных обязанностей.

- не входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Указанные ограничения и запреты, установленные законом, воспроизводятся в административных стандартах, формируемых органами государственной власти. В ряде случаев вводятся дополнительные ограничения. Например, в Стандарте антикоррупционного поведения государственного служащего в Удмуртии установлена обязанность государственного служащего воздерживаться от курения во время совещания и служебного общения с гражданами. Думается, что подобные требования проистекают, скорее, из неверного понимания назначения антикоррупционного стандарта. Его цель – пресечение коррупционного поведения, минимизация возникновения коррупционных рисков. Данный правовой инструмент не предназначен для исправления морального облика государственного служащего и формирования у него установок на здоровый образ жизни.



Говоря о природе и практике применения антикоррупционного стандарта, анализируя их систему хотелось бы заметить, что дифференциация объема ограничений и запретов в настоящее время проводится в России не в зависимости от области деятельности, а в зависимости от типа субъектов, для которых такой стандарт устанавливается. В ст. 349 Трудового кодекса Российской Федерации закреплен полный перечень стандартов антикоррупционного поведения, распространенных на работников государственных корпораций. Статьей 349 ТК РФ и постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» установлены стандарты антикоррупционного поведения для работников фондов и организаций, а также порядок их реализации.

В законе содержится оговорка о том, что дополнительные ограничения могут устанавливаться ведомственными нормативными актами в отношении работников фондов и организаций могут устанавливаться (ч. 1 ст. 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции»). Между тем это не представляется возможным, поскольку постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 568, учитывая особенности правового статуса работников фондов и организаций, устанавливает правовые границы применения ст. 12.4 Федерального закона «О противодействии коррупции». В связи с этим дополнительные ограничения и запреты, установленные для государственных и муниципальных служащих, не применимы в отношении работников, указанных в данном постановлении.

Как формируется практика реализации антикоррупционных стандартов в деятельности организаций и органов государственной власти и местного самоуправления? Простой контекстный поиск в браузере по запросу «отчет об антикоррупционной деятельности» выдает множество результатов, судя по которым международный стандарт «проведение последовательной

государственной антикоррупционной политики» выполняется в полном объеме. На сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений сформированы специальные разделы, ежегодно принимаются планы антикоррупционной деятельности и готовятся отчеты об их исполнении, работают комиссии по контролю соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих, созданные в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», обобщается практика реализации антикоррупционных стандартов в отдельных государственных органах [27; 34] и регионах [37].

Основной показатель эффективности реализации антикоррупционного стандарта – снижение коррупционных проявлений. К сожалению, в России не ведется статистика по всем видам коррупционных нарушений в целом, сводные результаты по применению мер ответственности (административной, дисциплинарной) отсутствуют, но есть результаты судебной статистики по делам коррупционной направленности. Анализ этих данных показывает, что в целом за последние три года общее число дел коррупционной направленности, рассмотренных судами РФ уменьшилось (2016 год – 19905, 2017 год -17334, 2018 год – 16607). Снижение незначительно – на 4, 2% относительно уровня 2017 года. И каждое лицо, привлеченное к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности, было вовлечено в, казалось бы, стройную систему реализации антикоррупционных стандартов.

При этом симптоматично, что растут суммы взяток. Судебный департамент при Верховном суде РФ отдельной строкой учитывает суммы взяток более 1 млн. рублей. Если в 2015, 2016, 2017 такие дела судами не рассматривались, то в 2018 году в 791 случае фигурировала взятка на сумму свыше 1 млн. рублей. При прочих равных условиях можно сделать вывод о

неэффективности применяемых в стране профилактических мер борьбы с коррупцией, в том числе антикоррупционных стандартов, их формальности. Они не выполняют свою базовую функцию – не формируют у потенциального коррупционера представление о нецелесообразности коррупционной деятельности. Система запретов и ограничений, которые сегодня образуют антикоррупционный стандарт, преодолевается с минимальными издержками, а результат от коррупционной деятельности оказывается более значимым, нежели от реализации своих должностных обязанностей в легальном режиме. Итог – государство наращивает ресурсы на антикоррупционную борьбу, не получая необходимого эффекта.

### **3.2 Судебная практика реализации антикоррупционных норм**

Судебная практика реализации антикоррупционных норм в современной России достаточна обширна и весьма сложно поддается обобщению. Связано это с тем, что собственно антикоррупционное законодательство носит комплексный характер, включает в себя нормы и материального, и процессуального права, распределенные в системе законодательства РФ весьма неоднородно. Однако Верховный суд РФ (далее – ВС РФ), проводя аналитическую работу, формирует отдельные обобщения судебной практики по «коррупционным вопросам». Скорее обобщения, сделанные ВС РФ, носят механический характер и не могут восприниматься нами как основа систематизации материалов судебной практики, но, тем не менее, ориентироваться на результаты работы ВС РФ все же можно. В основу обобщения положен признак связи дел, рассмотренных судами РФ, по вопросам применения норм права так или иначе связанных с реализацией федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и 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 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» [1].

Классификацию таких дел можно проводить по различным основаниям. В первую очередь, в зависимости от того, кто является участником дела, можно разделить споры с участием юридических лиц и с участием физических лиц. В зависимости от применяемых санкций административные, уголовные, гражданские и трудовые дела. Но, представляется, что для целей исследования собственно антикоррупционного законодательства и практики его реализации принципиальный характер имеет другое деление. Все рассматриваемые судами дела можно подразделить на 1) непосредственно связанные с применением норм федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и 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 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»» (далее – специальные нормы); 2) дела, опосредованно вытекающие из требований специальных норм.

К первой категории можно отнести:

- дела о привлечении государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков;

- дела о применении ответственности за несоблюдение запретов и ограничений, установленных для трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих [39];

Ко второй категории – дела о преступлениях коррупционной направленности, споры, вытекающие из применения Федерального закона Российской Федерации от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в

сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона Российской Федерации от 07.08.2001 года №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федерального закона от 27.07.2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и т.д.

Говоря о дисциплинарной ответственности, стоит отметить, что, сравнивая интенсивность применения и потенциальные возможности различных видов юридической ответственности, многие отечественные правоведы рассматривают именно ее в качестве доминирующего вида юридической ответственности в системе государственной и муниципальной службы [30].

Анализ судебной практики показывает, что наиболее часто государственными и муниципальными служащими оспаривается применение к ним дисциплинарных взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в случаях: – непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий; непредставления государственным или муниципальным служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений. Но чаще всего предметом обжалования выступает такая мера дисциплинарной ответственности как увольнение государственного или муниципального служащего. Лица, в отношении которых соответствующее дисциплинарное взыскание было применено, как правило оспаривают наличие самого

основания для увольнения – возникновение конфликта интересов, к урегулированию которого служащий мер не предпринял.

26.03.2019 года Конституционным Судом РФ было вынесено Определение № 666-О по жалобе гражданки Гавриловой Л.И. Определение негативное, в удовлетворении жалобы было отказано, но для нас оно показательно в том смысле, что судебные инстанции РФ согласились с выводом работодателя Гавриловой Л.И. (управление ведомственного финансового контроля и аудита Министерства обороны Российской Федерации) о том, что при осуществлении служебных обязанностей сотрудник нарушил требования к служебному поведению, что выразилось в том, что Л.И. Гаврилова в период проверки питалась в столовой проверяемого субъекта за его счет.

Данные примеры являются, на наш взгляд, весьма иллюстративны. Во-первых, суды максимально широко трактуют понятие «конфликт интересов» и «нарушение требований к служебному поведению». С точки зрения суда, любое нарушение антикоррупционного законодательства (отсутствие уведомления о конфликте интересов, уведомление в ненадлежащей форме и т.д.) является надлежащим основанием для применения такой меры дисциплинарной ответственности как увольнение. Фактическое причинение вреда общественным, государственным интересам либо отсутствие такого вреда судами не оценивается как основанием для освобождения от ответственности.

Другая категория дел, которые сегодня активно рассматриваются в судах РФ – это дела о применении мер ответственности, установленных ст. 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) [4; 61; 76]. В соответствии с указанными нормами, административным правонарушением признается привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора

государственного или муниципального служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции». Объективная сторона состава данного административного правонарушения, в частности, выражается в нарушении требований части 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которой работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При этом нарушения указанной нормы могут, в том числе, состоять:

- в ненаправлении сообщения работодателем о заключении трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы;

- в нарушении десятидневного срока со дня заключения трудового договора или гражданско-правового договора, установленного нормативными правовыми актами для направления сообщения о заключении

трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение в организации в течение месяца работ (оказание организации услуг) стоимостью более ста тысяч рублей с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы.

Административная ответственность по статье 19.29 КоАП РФ наступает также в случае невыполнения иных требований Федерального закона «О противодействии коррупции». Например, заключение трудового либо гражданско-правового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим, замещавшим должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, в обязанности которого входили отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, то есть полномочия принимать обязательные для исполнения решения по кадровым, организационно-техническим, финансовым, материально-техническим или иным вопросам в отношении данной организации, в том числе решения, связанные с выдачей разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) отдельных действий данной организацией, либо готовить проекты таких решений (пункт 4 статьи 1 Федерального закона "О противодействии коррупции"), без согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов является нарушением требований части 1 статьи 12 указанного выше закона и образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ.

Анализ судебной практики показывает, что в числе административных деликтов, предусмотренных антикоррупционным законодательством РФ, состав, предусмотренных ст. 19. 29 КоАП РФ – один из наиболее часто реализуемых. По данным судебной статистики с 2013 по 2018 год рассмотрено почти 27 000 дел, причем объем рассмотренных дел растет



ежегодно. Если за период с 2013 по 2016 год из было 9000, то только за 2018 – 7500.

Состав, сформулированный в ст. 19.29 КоАП РФ, носит формальный характер. Несоблюдение работодателем (заказчиком работ, услуг) обязанности, предусмотренной частью 4 статьи 12 Федерального закона "О противодействии коррупции", в отношении бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего должность, включенную в перечни, утвержденные нормативными правовыми актами Российской Федерации, образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.29 КоАП РФ, независимо от того, входили ли в должностные обязанности государственного или муниципального служащего функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, заключившей с ним трудовой договор и (или) гражданско-правовой договор (договоры), стоимость выполнения работ (оказание услуг) по которому (которым) в течение месяца превышает сто тысяч рублей.

С одной стороны, подобные формулировки закона упрощают процесс правоприменения и устраняют момент применения судебного и административного усмотрения при рассмотрении такой категории дел. Но, с другой стороны, нормы ст. 19.29 КоАП РФ, на наш взгляд, не выполняют той роли, которая изначально для них предназначена. В чем смысл ограничений, установленных для трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих, антикоррупционным законодательством? В том, чтобы информация, возможности и проч., полученные лицом при прохождении службы не использовались против интересов службы в будущем, чтобы минимизировать конфликт интересов. 19.29 КоАП РФ же сформулирована гораздо шире.

Судебное толкование, фактически, в зону регулирования антикоррупционного законодательства вовлекает неопределенный круг лиц. Если толковать положения ст. 19.29 КоАП РФ буквально, то обязанность

уведомления о факте заключения, например, гражданско-правового договора с бывшим гражданским или муниципальным служащим может быть возложена даже в том случае, если бывший служащий – заказчик по договору, ведь закон не конкретизирует, что бывший служащий должен быть исполнителем.

Показательно, что законодательство не устанавливает каких-либо мер ответственности для самих государственных и муниципальных служащих, не сообщающих, например, работодателю о предыдущем месте работы. Достаточно остро в судебной практике стоит вопрос о возможности привлечения к административной ответственности работодателей, которые не знали в момент заключения соответствующего договора о том, что их работник или контрагент ранее являлся государственным или муниципальным служащим.

Только в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 ноября 2017 г. № 46 этот вопрос был регламентирован достаточно четко. Лицо может нести административную ответственность только за собственные виновные действия, в связи с чем неисполнение обязанности по уведомлению своего нового работодателя бывшим государственным или муниципальным служащим о характере предыдущей работы не может быть основанием для привлечения к ответственности работодателя.

Увеличение объема правонарушений, предусмотренных ст. 19.20 КоАП РФ, рассматриваемых судами РФ, на наш взгляд, свидетельствует не столько об усилении борьбы с коррупционными правонарушениями, сколько об ужесточении административной репрессии в случаях, когда она является явно излишней.

Так, например, в судебной практике встречаются дела, когда вывод о наличии в деянии должностного лица состава правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ делается в связи с тем, что уведомление о факте заключения трудового либо гражданско-правового договора направлено не в той форме, которая с точки зрения

контролирующего органа была необходима. Постановлением Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 29 регламентирован порядок уведомления нанимателя (работодателя) по последнему месту службы, согласно которому работодатель при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, сообщает о заключении такого договора в письменной форме по прежнему месту службы. Постановлением также регламентировано содержание письма и необходимость его направления по последнему месту службы в 10-дневный срок со дня заключения трудового договора с гражданином. Указанным актом не регламентировано, как должно направляться уведомление (простым почтовым отправлением, заказным отправлением, факсом и т.д.).

Немало примеров и тому, что ответственность по ст. 19.29 КоАП РФ устанавливается в связи с тем, что соответствующее уведомление направляется, но подписывается ненадлежащим лицом. Один из таких примеров приведен в Обзоре Верховного Суда РФ. Между обществом в лице директора «А» и «К». был заключен трудовой договор, согласно которому последний был принят на работу на должность охранника, что подтверждено копией соответствующего приказа. Ранее «К». был уволен из органов полиции. Должность, которую занимал «К». включена в перечень должностей в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом МВД России от 31 августа 2009 г. № 680, и соответствует разделу III Перечня, предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. N 557. Таким образом, в силу приведенных положений закона работодатель К. обязан был при приеме его на работу в десятидневный срок в письменной форме сообщить об этом бывшему представителю нанимателя «К». - руководителю ММО МВД России «К» [57, с. 112].

Поскольку, согласно сведениям об уволенных сотрудниках, такие данные в отношении бывшего сотрудника «К». в ММО МВД России «К» не

поступали, мировой судья пришел к выводу о совершении указанного административного правонарушения бухгалтером и инспектором отдела кадров Е. Вместе с тем в статье 19.29 КоАП РФ указано, что ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного служащего несет работодатель либо заказчик работ (услуг). В силу статьи 20 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель - физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. Применительно к данному делу бывший государственный служащий «К» вступил в трудовые отношения с обществом, заключив трудовой договор с ним в лице директора «Е». В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 700 «О порядке сообщения работодателем при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы», действовавшим на момент рассмотрения дела, соответствующее письмо оформляется на бланке организации и подписывается ее руководителем либо уполномоченным лицом, подписавшим трудовой договор со стороны работодателя. При таких обстоятельствах сотрудник отдела кадров «Е» не является лицом, на которого законом возложена обязанность по сообщению о заключении трудового договора с бывшими государственными или муниципальными служащими, и поэтому не является субъектом административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ (По материалам судебной практики Свердловского областного суда).

Представляется, что указанные правовые позиции судов РФ

противоречат самим принципам антикоррупционного законодательства. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 25 февраля 2013 г. №334-О также отметил, что установление обязанности сообщать в десятидневный срок представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении трудового или гражданско-правового договора направлено на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением.

Превентивная функция уведомлений никак не становится менее выраженной от того, что подпись на документе проставлена лицом, непосредственно отвечающим за кадровый документооборот в организации.

Следует отметить, что наметилась тенденция к смягчению позиции судов к вопросу о возможности оценки правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ как малозначительного. Так, если ранее указывалось, что это правонарушение ввиду особой значимости охраняемых законом общественных отношений, выступающих объектом посягательства этого административного деликта, не может быть признано малозначительным, то в настоящее время с учетом последних разъяснений Верховный Суд РФ признает подобное решение по делу легитимным в случае, когда административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.29 КоАП, не является существенным нарушением охраняемых общественных отношений в сфере противодействия коррупции (например, выразилось в нарушении требований к форме и содержанию сообщения, направляемого по последнему месту службы государственного (муниципального) служащего, которое не привело к неполучению необходимой для целей Федерального закона "О противодействии коррупции" информации).

Практика применения ст. 19.29 КоАП РФ, на наш взгляд, свидетельствует о том, что в вопросе административного преследования по фактам антикоррупционных правонарушений преобладает формальный, репрессивный подход, не учитывающий самого назначения и цели ограничений, предусмотренных антикоррупционным законодательством.

## Заключение

В заключении исследования хотелось бы привести основные выводы и результаты исследования. Так, Универсальные международные стандарты борьбы с коррупцией во многом носят рамочный характер, выступая основой для совершенствования внутригосударственного законодательства, направленного на борьбу с коррупцией. Вместе с тем возможны и обратные процессы, когда наиболее передовой опыт различных государств в борьбе с коррупцией находит отражение в универсальных антикоррупционных стандартах. Во многом на универсальных международных стандартах основываются региональные международные нормативные акты, направленные на борьбу с коррупцией. Региональные стандарты призваны конкретизировать международные стандарты с учетом особенностей и общности стран-участников, а также той или иной сферы общественных отношений, на регулирование которых они направлены.

Региональные стандарты борьбы с коррупцией во многом основаны на универсальных стандартах, отчасти дублируют их, но учитывают специфику групп государств либо направлены на предупреждение коррупции в более узкой сфере общественных отношений, в сравнении с универсальными стандартами. Региональные стандарты, как и универсальные стандарты борьбы с коррупцией выступают основой для формирования антикоррупционного законодательства государств-участников

Антикоррупционные нормы – это атрибут системы правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с деятельностью публичных субъектов, средство защиты публичного интереса. Антикоррупционное законодательство может рассматриваться как отрасль законодательства, так оно имеет однородный предмет правового регулирования. Антикоррупционное законодательство должно формироваться только на федеральном уровне, создание регионального законодательства представляется излишним.

Необходимо внести изменения в Федеральный закон РФ «О противодействии коррупции», а именно: определить, какие элементы противодействия коррупции должны регламентироваться законом как особым типом нормативного акта; нормативно определить порядок формирования перечня лиц, на которых распространяется система ограничений и запретов антикоррупционного законодательства; определить принципы иерархического соотношения Федерального закона «О противодействии коррупции» и иных нормативно-правовых актов; дополнить закон нормами, определяющими начала борьбы с коррупцией и минимизации ее последствий. В российское законодательство и юридическую практику необходимо введение дефиниции «публичное должностное лицо».

Отдельные международные стандарты в области противодействия коррупции не реализованы в российском служебном праве, что негативно сказывается на защищенности служебных отношений от коррупционных правонарушений, дестабилизируют правопорядок в целом. Признавая значимость учета международных стандартов в области противодействия коррупции при реформировании служебного права, важно, чтобы они реально применялись в правоприменительной деятельности, как при регулировании позитивных служебных отношений, так и разрешении споров в данной области. Правоприменители, осуществляющие деятельность, регулируемую нормами служебного права должны обладать высокой квалификацией, чтобы эффективно использовать международные стандарты в области противодействия коррупции при отправлении служебных отношений.

В российском законодательстве выявлены препятствия к расширению объема ограничений в отношении работников государственных корпораций актами соответствующих государственных органов. Такие препятствия необходимо устранить, внося соответствующие изменения в Постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 568. Обобщение данных судебной



статистики по результатам рассмотрения уголовных дел антикоррупционной направленности позволяет сделать вывод о формальном характере реализации антикоррупционных стандартов в России, отсутствии выраженного профилактического эффекта и незначительной результативности в противодействии коррупции, в частности, в ее проявлениях в форме уголовно наказуемых деяний. Судебная практика по применению антикоррупционного законодательства формируется на основе принципа формального применения, без оценки влияния на фактически складывающиеся общественные отношения и без учета возникающих общественно вредных последствий.

В завершение хотелось бы отметить, что несмотря на то, что далеко не все значимые аспекты сферы противодействия коррупции были охвачены Конвенцией (например, в ней только упоминается вопрос финансирования политических партий или выборов на публичные должности, хотя эти сферы очень подвержены явлению коррупции), тем не менее значение данного документа, как объединяющего в сфере противодействия коррупции столь различные (экономически, юридически, политически, ментально) государства, весьма велико.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Агешкина, Н.А., Бельянская, А.Б., Смушкин, А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25.12.2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+».<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=18474#06195910159552714> (дата обращения: 10.01. 2020 г.)
2. Александрова О.А., Бахарев А.В., Хабриева Т.Я. Коррупция: природа, проявления, противодействие: Монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. 688 с.
3. Артамонов, А.Н. Общая характеристика антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации // Вестник Брянского государственного университета. 2018. №3 (37). С. 204-209.
4. Бабкин А.И. Применение административной ответственности по статье 19.29 КоАП РФ в целях эффективности противодействия коррупции. По материалам обзора судебной практики // Администратор суда. 2017. №1. С. 10-17.
5. Бородавкина Н. М. Ограничения и запреты в гражданском праве // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 4 (165). С. 236-239.
6. Быков А.В. Комплексный механизм противодействия коррупции в России // Общество и право. 2017. № 3. С. 90-92.
7. Варфоломеева Н.П. Профессиональные установки государственных и муниципальных служащих как антикоррупционный стандарт // Вестник Самарского государственного университета. 2014. № 11-1 (122). С. 168-172.
8. Васильев, Д.В., Дробышев, П.Ю., Конов, А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. М.: Московский центр Карнеги, 2003. 120 с.
9. Венская конвенция о праве международных договоров. Заключена в Вене 23 мая 1969 года, вступила в силу 27 января 1980 года [Электронный

ресурс] // Официальный сайт ООН.  
URL:[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml)  
(дата обращения 30.03.2020 г.)

10. Виноградская Т.М. Совершенствование законодательства - самая дешевая и эффективная мера снижения коррумпированности // Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения. М.: Юрист, 2002. С. 92–97.

11. Власов И.С., Кошаева Т.О., Найденко В.Н. и др. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: Научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2012. 320 с.

12. Госслужба в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://files.gossluzhba.gov.ru/49309a89-3c66-408c-805a-2d42b28e89c9/download/c31980b0-cff0-45da-9282-f43bf2369891> (дата обращения: 30.03.2020 г.)

13. Гришковец А.А. К вопросу о реформе государственной службы (организационно-правовые аспекты) // Государство и право. 2012. № 2. С. 25-32.

14. Едкова Т.А. Обсуждение запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 137-144.

15. Зорькин В.Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Правовые проблемы противодействия коррупции: Материалы Международной научной конференции (Москва, 2 ноября 2011 г.) / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, Ю.П. Дзюба и др.; отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2012. С. 43-46.

16. Карагодин Н., Карагодина И. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России // Международная экономика и международные отношения. 1993. № 2. С. 35-42.

17. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят 17 декабря 1979 года Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН.  
[https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml)  
(дата обращения: 1.04.2020 г.)

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1

19. Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системе государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 222 с.

20. Комахин, Б.Н., Хазов Е.Н. Нормативно-правовое регулирование по противодействию коррупционной деятельности среди государственных муниципальных служащих в современной России // Вестник экономической безопасности. 2016. № (1). С. 108-113.

21. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS N 174) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 04.11.1999 года) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+».  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=7783#020403143012031988> (дата обращения: 10.03.2020 г.)

22. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в городе Страсбурге 27.01.1999 года) [Электронный ресурс] // Электронная справочная система «Консультант+».  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_121544/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121544/) (дата обращения: 15.04.2020)

23. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом

пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

24. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Принята организацией экономического сотрудничества и развития, 21 ноября 1997 года) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документац. <http://docs.cntd.ru/document/902343859> (дата обращения: 14.02.2020)

25. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml) (дата обращения: 14.02.2020)

26. Коновалов В.А. Место и роль административно-правовых средств в системе юридического противодействия коррупции // Вестник Оренбургского государственного университета. 2015. №7 (182). С. 125-128.

27. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография/ отв. ред. Т.Я Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. 688 с.

28. Костенников М. В., Куракин А. В. Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Мониторинг правоприменения. 2014. №4. С. 26-34.

29. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Люберцы, 2008. 431 с.

30. Курганов Н.А. Ответственность муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений // Национальная безопасность России и проблемы ее обеспечения на современном этапе: Сборник материалов международной научно-практической конференции. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2015. С. 252 - 258.

31. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: «Европроект», 2006. 352 с.

32. Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией (Заключена в г. Каракасе 29.03.1996) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. <http://docs.cntd.ru/document/901934990> (дата обращения: 20.03.2020)

33. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/int\\_code\\_of\\_conduct.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml) (дата обращения: 10.02.2020)

34. Михайлюк, В. А., Кузнецов, А. И. Антикоррупционный стандарт поведенческой модели сотрудников органов внутренних дел // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2014. № 4 (148). С. 117-121.

35. Модельный закон о противодействии коррупции от 25. 11.2008 года (принят в г. Санкт-Петербурге 25.11.2008 Постановлением 31-20 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) [Электронный ресурс] // Электронная справочная система «Консультант+». <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=45790#014296257560610526> (дата обращения: 10.04.2020)

36. Модельный закон СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике» от 15 ноября 2003 года (Принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Союза независимых Государств) [Электронный ресурс] // Информационная справочная система «Гарант». <https://base.garant.ru/2569543/> (дата обращения: 10.04.2020)

37. Моисеев А.В., Иванчук Д.В. Реализация антикоррупционных стандартов к поведению государственных и муниципальных служащих Самарской области // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2018. Вып. № 1 (3). С. 150-158.

38. Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 87-95.

39. Муравченко В.Б. Виды и меры ответственности муниципальных служащих в законодательстве Российской Федерации // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2014. № 3. С. 45-54.

40. Нарышкин С.Е. Международное сообщество в борьбе с коррупцией // Правовые проблемы противодействия коррупции: Материалы Международной научной конференции (Москва, 2 ноября 2011 г.) / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, Ю.П. Дзюба и др.; отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2012. С. 36-38.

41. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3 (28). С. 4-10.

42. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016) [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. [www.sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-po-delam-o-privlechenii/](http://www.sudact.ru/law/obzor-sudebnoi-praktiki-po-delam-o-privlechenii/) (дата обращения: 16.01.2020)

43. Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: Высшая школа экономики. 2006. 262 с.

44. Общее административное право: учебник в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. Ч. 1. 759 с.
45. Ордина О.Н. Проблемы систематизации и предложения по совершенствованию системы источников административного права // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 65-69.
46. Осинцев Д.В., Соболев О.В. Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия право. 2016. Том 16. № 4. С. 109–114.
47. Обзор судебной практики, подготовленный Генеральной прокуратурой. Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ [Электронный ресурс] // <https://genproc.gov.ru/anticor/met/inf/document-1124016/> (дата обращения: 10.03.2020)
48. Плохой О.А., Семилютина, Н.Г., Цирин, А.М. и др. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2014. – 64 с.
49. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 г. // Российская газета», № 290, 23.12.2011.
50. Приказ МВД РФ от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257019/> (дата обращения: 10.03.2020)
51. Резолюция 97 (24) «О двадцати принципах борьбы с коррупцией», принята Комитетом Министров 6 ноября 1997 г. // Сборник материалов противодействия коррупции. Вып 3. Москва: Лекспро, 2010. 270 с.
52. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 2000 года №55/61 «Эффективный международно-правовой документ против



коррупции» [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН.  
<https://undocs.org/ru/A/RES/55/61> (дата обращения: 10.03.2020)

53. Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 года № R (2000) 10 «О кодексах поведения для государственных служащих» [Электронный ресурс] // Информационная справочная система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/2561375/> (дата обращения: 10.03.2020)

54. Рекомендация № Rec (2003) четвертого Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Принята 08.04.2003 на 835-ом заседании представителей министров) [Электронный ресурс] // Электронная справочная система «Консультант+». <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=27451#03556890552868299> (дата обращения: 15.03.2020)

55. Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. (Приняты 24.05.1989 Резолюцией 1989/61 на 15-ом пленарном заседании Экономического и Социального Совета ООН) [Электронный ресурс] // <http://docs.cntd.ru/document/901744941> (дата обращения: 10.04.2020)

56. Синюков В.Н. Российская правовая система: (вопросы теории): дис... д-ра юрид. наук. – Саратов. 1995.– 421 с.

57. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной гражданской службы как мера противодействия коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 183 с.

58. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

59. Тирских, М.Г., Михалева, И.А. Структура правового режима противодействия коррупции // Сибирский юридический вестник. 2018. №2.

С. 3-8.

60. Тихонов А.К. Становление законодательства о коррупции // Вестник Поволжского института управления. 2014. №3 (42). С. 87-92.

61. Ткачев А.А. вопросы привлечения к административной ответственности по ст. 19.29 КоАП РФ с учетом разъяснений Верховного суда РФ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант+». <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=115021#027564373887227644> (дата обращения: 5.04.2020)

62. Толмачев В. В. Применение запретов в праве: вопросы юридической техники // Ленинградский юридический журнал. 2014. №3 (37). С. 27-36.

63. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2010, N 27, ст. 3446.

64. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») // «Собрание законодательства РФ». 2009. № 21. Ст. 2544.

65. Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

66. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» //Собрание законодательства РФ». 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

67. Федеральный закон от 20 июля 1998 г. № 116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 30. Ст. 3612.

68. Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ». 2011. № 48. Ст. 6730.

69. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

70. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

71. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: Материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30 - 31 мая 2012 г.) / Отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2012. С. 23-36.

72. Хабриева Т.Я., Тиунов О.И., Кашепов В.П. и др. Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: Монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2014. 288 с.

73. Шебанов, А.Ф. Система законодательства как научная основа кодификации // Советское государство и право. 1971. № 12. С. 30-38.

74. Шевелевич А.А. Административно-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 23 с.

75. Шишкарев С.Н. Важнейшие международные акты в сфере противодействия коррупции и коррупционным отношениям // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 3. С. 12-16.

76. Юшин В.П. За что могут быть наказаны работодатели бывших служащих? // Отдел кадров коммерческой организации. 2017. № 2. С.9-13.

77. Habibov N. Sand or grease? Corruption-institutional trust nexus in post-Soviet countries / N. Habibov, E. Afandi, A. Cheung // Journal of Eurasian Studies. 2017. Vol. 8, iss. 2. P. 172-184.

78. Informal preparatory Meeting of the Ad Hoc Committee on the Negotiation of a Convention against Corruption [Электронный ресурс] // <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/background-round/adhoc-preparatory.html> (дата обращения: 10.03.2020)

79. McCusker Rob. Review of anti-corruption strategies. Technical and Background Paper. Canberra: Australian Institute of Criminology. 2006 № 23. 82 p.

80. Rose-Ackerman S. Role of the World Bank in Controlling Corruption // The Law & Pol'y Int'l Bus. 1997. No. 29. P. 93. [Электронный ресурс] // <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=hartlecture> (дата обращения: 3.03.2020)