



Система современных отечественных и международно-правовых норм о противодействии коррупции

Дисциплина «Предупреждение коррупции и
антикоррупционное воспитание». Тема 2

Автор: к.ю.н., доцент кафедры УП Мкртчян С.М.

Общие положения

- Основу правовой системы России представляют положения Конституции Российской Федерации.
- Основопологающим источником отечественного законодательства в области противодействия коррупции является Федеральный закон «О противодействии коррупции».
- Общепризнанные принципы нормы международного права органично включены в общую систему правовых источников российского права. Некоторые из них отражены в текстах Конституции и иных ключевых федеральных законах Российской Федерации (например, во всех кодексах, а также законах об организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления). Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, если нормативный источник Российской Федерации противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, применяются последние.
- Международные договоры Российской Федерации имеют тот же статус, если относятся к общепризнанным принципам и нормам международного права (например, Конвенция о правах ребенка или Конвенция против пыток и др.) и если не противоречат Конституции Российской Федерации (ст. 79 Конституции РФ, постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года №21-П/2015 и др.).
- Структура системы источников выстраивается по мере убывания юридической силы соответствующего документа.



Структура системы правовых источников противодействия коррупции

I. Законы:

- Конституция Российской Федерации и основополагающие принципы и нормы международного права
- Федеральные конституционные законы
- Федеральные законы и международные договоры Российской Федерации
- Законы субъектов Российской Федерации

II. Подзаконные нормативно-правовые акты:

- Указы Президента Российской Федерации
- Постановления Правительства Российской Федерации
- Ведомственные нормативно-правовые акты

III. Локальные нормативно-правовые акты

IV. Решения высших судебных инстанций

Вопрос о решениях высших судебных инстанциях как о правовых источниках

- Источники права в самом общем виде – это система нормативно-правовых актов, регламентирующих возникновение, развитие и прекращение разнородных общественных отношений. Во всех случаях речь идёт о законодательных актах, обладающих признаками: общеобязательности, формальной определённости, неперсонифицированности, неоднократности действия и др.
- Решения высших судебных инстанций не являются нормативно-правовыми актами, так как представляют собой акты правоприменения, не содержащие нормы права и обладающими признаком индивидуальной определённости. В этой связи (*de jure*) источниками права быть не могут.
- Однако (*de facto*) таковыми являются ввиду особого статуса и специальных полномочий высших судебных инстанций:
 - Верховный Суд Российской Федерации обладает полномочиями надзорного производства, а также производства по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении дел, рассмотренных нижестоящими судами. В отношении решений этих судов он также обладает полномочиями по их отмене и принятию новых решений.
 - Конституционный Суд Российской Федерации в рамках конституционного контроля обладает полномочием оценки конституционности (то есть соответствия Конституции РФ) любых нормативных правовых актов Российской Федерации и их отдельных положений. В случае признания неконституционности таковых Конституционный Суд также обладает полномочиями по их отмене (НПА или отдельные его положения в этих случаях признаются утратившими силу).



Положения Конституции Российской Федерации в области противодействия коррупции

- Конституция РФ устанавливает лишь общие основы и пределы противодействия коррупции. Коррупция как негативное социальное явление, связанное с непосредственным нарушением прав граждан или созданием непосредственной угрозы возникновения таких нарушений, очевидно, противоречит любым положениям Конституции Российской Федерации, гарантирующим безусловную и всеобъемлющую государственную охрану прав и свобод человека и гражданина, национальную безопасность и незыблемость основ конституционного строя.
- К основным положениям Конституции РФ, непосредственно входящим в систему источников противодействия коррупции, следует относить:
 - ст. 3: носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.
 - ч. 2 ст. 4: Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.
 - ст. 6: Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.
 - ч. 1 и 4 ст. 15: Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.
 - ст. 19: Все равны перед законом и судом.
 - ч. 2 и 3 ст. 46: Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.
 - ст. 71-73, определяющие разграничение сфер ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и определении сфер совместного ведения.



Законы Российской Федерации о противодействии коррупции

I. Общие:

- Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете 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»;
- Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

II. Специальные: речь идёт об НПА, которые регламентируют деятельность отдельных органов власти или отдельные сферы жизни общества, в которых в определенной степени также закрепляются общие антикоррупционные стандарты соответствующих видов деятельности. Например:

- Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Особое положение среди других федеральных законов занимают кодексы, которые либо устанавливают непосредственную процедуру осуществления гражданских прав и выполнения обязанностей, исключая коррупционное поведение (УПК, КАС, ГПК, АПК), либо устанавливают ответственность за совершение тех или иных разновидностей коррупционных или коррупциогенных деяний (УК, КоАП, ГК, ТК и др.).



- **Коррупция** - а) 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; б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица (п. 1 ст. 1).
- **Противодействие коррупции** - 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 рамках своих полномочий органы, осуществляющие противодействие коррупции, выполняют функции в процессе:
- международного сотрудничества (ст. 4): 1) установление лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения; 2) выявление имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения; 3) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции; 4) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией;
- профилактики коррупции (ст. 6): 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; 3) рассмотрение и оценка правоприменительной практики привлечения к ответственности за коррупционные действия; 4) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение должностей; 5) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;
- Осуществления отдельных полномочий в сфере противодействия коррупции (ст. 7, 9, 13.3, 13.4);
- обеспечения прозрачности и безопасности финансовых процессов (ст. 7.1, 8, 8.1, 8.2): 1) контроль за законностью расходования бюджетных средств, осуществления конкурсов, закупок и т.п.; 2) контроль за законностью получения денежных средств отдельными государственными служащими и представителями юридических лиц; 3) представление сведений о доходах;
- предотвращения и недопущения конфликта интересов (ст. 10, 11, 11.1, 12.1, 12.2, 12.3., 12.4, 12.5);
- привлечение к ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства (ст. 13, 13.1, 13.2, 14, 15).

- Нормативные акты оперативного/ тактического действия – они принимаются «во исполнение» Конституции Российской Федерации, ФК и ФЗ РФ.

I. Основные указы Президента Российской Федерации в области противодействия коррупции:

- Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы»;
- Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»;
- Указ Президента Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции»;
- Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

II. Основные постановления Правительства Российской Федерации в области противодействия коррупции:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2015 г. № 1088 «Об утверждении Правил уведомления о получении подарка Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, Министром Российской Федерации, на которого возложена организация работы Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, руководителями федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с выполнением ими служебных (должностных) обязанностей, а также сдачи подарка, подачи заявления о его выкупе, рассмотрения вопросов об использовании подарка»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2015 г. № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупционного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 208 «Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности».



Ведомственные нормативно-правовые акты

- Акты отдельных органов государственной власти (министерства, федеральные службы и прочие ведомства) принимаются по отдельным направлениям деятельности конкретных государственных органов, а также содержат стандарты службы в указанных органах, в том числе антикоррупционные. К таким документам, например, следует отнести:
 - Приказ Минобрнауки России от 27 сентября 2021 г. № 885 «Об утверждении Плана противодействия коррупции Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на 2021–2024 годы»;
 - Приказ Минтруда России от 30 января 2015 г. № 51н «О требованиях к размещению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителей федеральных государственных учреждений и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных учреждений (органов, осуществляющих функции и полномочия учредителей федеральных государственных учреждений) и предоставлению этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»;
 - Приказ Минтруда России от 31 марта 2015 года № 206н «Об утверждении инструктивно-методических указаний о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы»;
 - Приказ Генпрокуратуры России от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции»;
 - Приказ Банка России от 23.09.2021 № ОД-1989 «Об утверждении Плана Центрального банка Российской Федерации по противодействию коррупции на 2021 - 2024 годы» и др.
- Подобные нормативные акты созданы практически во всех органах и учреждениях государственной власти, так как согласно общему национальному плану противодействия коррупции и доктрине борьба с коррупцией возможна только посредством приложения совместных усилий государства, общества и отдельной личности.



Локальные нормативно-правовые акты

- Некоторые органы и организации принимают собственные нормативные акты, уточняющие положения федерального законодательства применительно к антикоррупционным стандартам соответствующей организации. Они применяются только внутри таких органов и организаций и являются обязательными для всех сотрудников и прочих лиц, имеющих долговременные прочные связи с соответствующими организациями. Такие нормативные акты обычно именуют локальными НПА.
- Например, в ВолГУ таких документов несколько, в том числе:
 - Положение о противодействии коррупции в ВолГУ от 17.09.2021 № 01-23-1931;
 - Кодекс этики работника ВолГУ;
 - Кодекс этики студента ВолГУ.
- Кроме того, многие университеты наряду с кодексами этики принимают документы, называемые, например, «Антикоррупционная политика» или «Положение о конфликте интересов».
- Подобные документы призваны показать и закрепить основные устремления и усилия, которые формулирует и предпринимает отдельный орган и организация в целях противодействия коррупции и пресечения коррупциогенного поведения внутри собственных коллективов. Кроме того, они позволяют более индивидуально подойти к противодействию коррупции – с учётом специфики деятельности конкретных организаций.



Классификация норм международного права в области противодействия коррупции

- **Нормы международных соглашений (конвенции, декларации):**
 - имеют высшую юридическую силу, универсальную легитимность;
 - государства присоединяются к ним посредством ратификации органом законодательной (представительной) власти;
 - длительный процесс принятия, фактически закрепляют уже сложившиеся обычаи взаимодействия;
 - способствуют сближению и унификации национальных правовых систем по различным вопросам.
- **Нормы мягкого права (рекомендации, резолюции, принципы, стандарты):**
 - детальное регулирование конкретных вопросов, связанных с формированием антикоррупционных механизмов;
 - оперативный процесс принятия;
 - обобщают и поощряют отдельные практики в области борьбы с коррупцией.
- **Нормы национальных законодательств, имеющие экстерриториальную юрисдикцию.**
- **Следует помнить, что среди всех норм международного права основополагающими и имеющими первостепенное значение, в том числе, в рамках противодействия коррупции, имеют положения Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) и Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.). Кроме того, в рамках рассматриваемой сферы отношений важнейшую роль играют положения Конвенции ООН против коррупции (2003 г.).**



- Конвенция ООН против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН)
- Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (утв. Резолюцией 51/19 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г.);
- Конвенция ООН 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);
- Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности" (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990).
- Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (принята Советом Организации экономического сотрудничества и развития, Стамбул, 21 ноября 1997 г.)



- **Уголовно-наказуемыми признаются следующие деяния:**

- подкуп национальных и иностранных публичных должностных лиц (ПДЛ) (ст. 15-16);
- подкуп в частном секторе (ст. 21);
- торговля влиянием (ст. 18);
- хищения в частном секторе (ст. 22);
- отмывание преступных доходов (ст. 23);
- сокрытие (ст. 24);
- воспрепятствование правосудию (ст. 25).

- Меры по предупреждению коррупции подразделяются в зависимости от сферы действия: 1) публичный сектор, в том числе, государственная служба, сектор публичных закупок, сфера правосудия и деятельности прокуратуры; 2) частный сектор; 3) общественное участие.

- **Меры по предупреждению коррупции в публичном секторе:**

- а) обеспечение независимости судей и органов прокуратуры;
- б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения, а также обеспечение доступа граждан к информации;
- в) обеспечение прозрачности процесса утверждения государственного бюджета и прочих процедур расходования бюджетных средств, государственных финансов и капитала и т.п.;
- г) поощрение неподкупности, честности и ответственности публичных должностных лиц;
- д) формирование надлежащих критериев отбора и формирования кадрового состава, обеспечение надлежащих условий труда и достойного уровня его оплаты.

- **Меры по предупреждению коррупции в частном секторе:**

- а) содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и соответствующими частными организациями;
- б) содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе соответствующих частных организаций, включая кодексы поведения для правильного, добросовестного и надлежащего осуществления деятельности;
- в) содействие прозрачности в деятельности частных организаций;
- г) предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций;
- д) предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений, в надлежащих случаях и на разумный срок, в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию;
- е) внутренний аудиторский контроль.

- **Меры по предупреждению коррупции при участии общества:**

- а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;
- в) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах.