



"Журнал российского права", 2020, N 5

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Т.Л. КОЗЛОВ

Козлов Тимур Леонидович, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

В статье рассматриваются факторы, создающие устойчивые предпосылки к систематизации законодательства в области противодействия коррупции, анализируются проблемы правового регулирования в этой сфере с учетом практики правоприменения антикоррупционных норм.

Целью исследования является формирование представлений о формах и содержании изменений российского законодательства о противодействии коррупции, которая достигается через решение следующих задач: исследование факторов, препятствующих эффективному регулированию вопросов противодействия коррупции; выявление проблем нормативной регламентации отдельных сфер предупреждения коррупции на основе анализа правовых норм и практики их применения; формулирование предложений по перспективам развития законодательства о противодействии коррупции.

В приведенном исследовании применялись общенаучные и частнонаучные методы познания социально-правовых явлений: системный и структурно-функциональный. Выявление проблем регулятивного и правоприменительного характера, разработка предложений по совершенствованию правового регулирования осуществлялись с использованием нормативно-логического и герменевтического методов.

В качестве результата исследования предложен ряд авторских выводов, суть которых сводится к оптимизации правового регулирования, созданию эффективных, прозрачных, доступных для понимания правоприменителя основ противодействия коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, систематизация, правоприменительная практика.

Prospects for the Development of Russian Anti-Corruption Legislation

T.L. Kozlov

Kozlov T.L., Crimean Law Institute (branch), University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation.

The article deals with the factors that create stable prerequisites for the systematization of legislation in the field of anti-corruption, analyzing the problems of legal regulation in this sphere and law enforcement of anti-corruption norms.

The aim of the research is to form ideas about the forms and content of changes in anti-corruption legislation, which is achieved through the solution of a number of tasks. In particular, the factors that

impede the effective regulation of anti-corruption issues are examined; problems of regulatory regulation of certain areas of corruption prevention based on the analysis of legal norms and practice of their application are identified; formulated proposals on the prospects for the development of legislation against corruption.

In this research, general scientific and private scientific methods of cognition of social and legal phenomena were applied: systemic and structural-functional. The identification of regulatory and enforcement problems, the development of proposals for improving legal regulation was carried out using regulatory and hermeneutical methods.

As a result of the research, a number of author's conclusions are proposed, the essence of which boils down to the optimization of legal regulation, the creation of effective, transparent, understandable for the law-enforcer fundamentals of anti-corruption.

Key words: counteraction to corruption, anti-corruption legislation, systematization, law enforcement practice.

Постановка задачи. Более чем десятилетний опыт законодательного регулирования общественных отношений, возникающих в связи с деятельностью государства и общества в области противодействия коррупции, позволяет критически оценить накопленный нормативно-правовой материал. Анализ проблем правоприменения в сфере противодействия коррупции, работы тех или иных антикоррупционных норм подводит исследователей и практиков к решению задачи, сформулированной в очередном Национальном плане противодействия коррупции. Национальный [план](#) на 2018 - 2020 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. N 378, в числе прочих приоритетных мероприятий констатирует необходимость систематизации и актуализации нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранения пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции.

На современном этапе внесение постоянных "лоскутных" изменений в действующие правовые нормы не позволяет выйти на новый уровень антикоррупционного регулирования с учетом уже осмысленных, но не реализованных парадигм; утяжеляются старые конструкции, не добавляя при этом ясности в имеющуюся терминологическую недоопределенность; возникает противоречивость отдельных норм, пробельность, коллизионность в регулировании ряда важных вопросов.

Потребность систематизации и актуализации норм законодательства о противодействии коррупции назрела, ее очевидность продиктована рядом факторов, которые целесообразно обозначить наглядно, предложив собственное видение решения системных вопросов.

Обзор научной литературы. Вывод о том, что в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции, в том числе ратифицированы основные международные соглашения, приняты и регулярно обновляются национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию <1>, подтверждается результатами мониторинга ситуации со стороны не только властных структур, отечественных экспертов, но и международных организаций <2>. В то же время отмечается негативность такого фактора, как нестабильность законодательства, под которым подразумевается множественность нормативных правовых актов, неопределенность правовых предписаний, дублирование правовых норм и их противоречивость <3>.

<1> См.: Хабриева Т.Я. **Коррупция и право: доктринальные подходы** к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6. С. 5 - 17.

<2> См.: Доклады (отчеты) Группы государств против коррупции о результатах мониторинга выполнения Российской Федерацией международных обязательств, принятых в рамках Совета Европы, в сфере противодействия коррупции. URL: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/russian-federation> (дата обращения: 16.05.2019).

<3> См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 16.

Примерно такой же вывод имеет место в более поздних исследованиях Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, на базе которого создан Междисциплинарный центр по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции и ежегодно проводятся комплексные исследования в области противодействия коррупции как самостоятельно, так и с привлечением широкого круга специалистов иных научно-образовательных организаций, органов прокуратуры, правоохранительных ведомств.

Принятие органами государственной власти Российской Федерации нормативных правовых актов, не всегда систематизированных, зачастую противоречивых и (или) пробельных, игнорирующих правила использования юридической терминологии, не только резко снижает эффективность правовой системы в целом, но и повышает ее восприимчивость к коррупции <4>.

<4> См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2016. С. 194.

Кроме того, резюмируется, что существующие правовые механизмы и юридические технологии пока не превосходят стремительно совершенствующихся, масштабных, переходящих на более высокий "качественный" уровень проявлений коррупции <5>. Коррупция проявляется в новых формах, далеко не все из которых описаны не только федеральным законодателем, но и международно-правовыми документами. В этом отношении восприятие отечественной правовой системой составов коррупционных правонарушений, уже сформулированных в международном праве (злоупотребление влиянием, обещание и предложение подкупа, вымогательство взятки-подкупа), является несколько запоздалой мерой. Новые тенденции в коррупционной сфере должны уже сегодня исследоваться и облекаться в юридические составы правонарушений - основания юридической ответственности.

<5> См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие. С. 29.

В научных публикациях справедливо обозначена еще одна негативная тенденция: происходит постоянный рост числа запретов, ограничений и обязанностей, а позитивным, стимулирующим правомерное поведение механизмам уделяется недостаточное внимание.

Количество статей Федерального [закона](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", устанавливающих антикоррупционные требования, с 2008 г. возросло в три раза. Двенадцатью федеральными законами в первоначальный текст было внесено около 50 поправок <6>.

<6> См.: Цирин А.М. [Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы](#) // Журнал российского права. 2016. N 12. С. 106 - 114.

Исследовательская часть, в том числе система доказательств и научная аргументация.
Анализ ситуации целесообразно начать с рассмотрения тех явлений, факторов, которые диктуют необходимость системной работы в построении цельного, логичного, отвечающего запросам юридической техники законодательного регулирования вопросов противодействия коррупции.

1. Действие нескольких законодательных актов с одним предметом правового регулирования, но разного масштаба регулируемых вопросов. Речь идет о нормах предупредительной, профилактической по отношению к коррупции направленности, в основном административно-правового характера. Это Федеральные законы от 25 декабря 2008 г. [N 273-ФЗ](#) "О противодействии коррупции", от 3 декабря 2012 г. [N 230-ФЗ](#) "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", от 7 мая 2013 г. [N 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".

Два последних упомянутых закона фактически раскрывают подробности одной обязанности (с процедурой проверки ее исполнения) и одного запрета антикоррупционного характера из десятков других обязанностей, ограничений и запретов, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции и государственной службе. Включение процеженных сквозь сито юридической техники норм данных федеральных законов в базовый Закон о противодействии коррупции должно снять некоторые вопросы дублирования и противоречий.

2. Сложилась двусмысленная практика регулирования схожих процедурных вопросов, задействованных в механизме предупреждения коррупции, нормативными правовыми актами разной юридической силы. Примером здесь может служить порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденный [Указом](#) Президента РФ от 21 сентября 2009 г. N 1065, с одной стороны, и процедура контроля за расходами, с другой стороны, практически идентичная по своему содержанию упомянутому порядку в части действий подразделения органа государственной власти по профилактике коррупционных и иных правонарушений, установленная [Федеральным законом](#) от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ.

Процедура проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, а также соблюдения государственным служащими требований антикоррупционного законодательства должна быть единой, одной для всех случаев коррупционных правонарушений дисциплинарного порядка. Ее нормативное закрепление необходимо в Федеральном [законе](#) "О противодействии коррупции", поскольку речь идет об ограничении прав граждан.

Кроме того, требуется конкретизация отдельных полномочий, понятий ("беседа с

государственным служащим", "наведение справок у физических лиц" и др.). Данные полномочия проверяющего органа будут яснее при использовании ранее устоявшихся конструкций (например, получение письменных и устных объяснений у государственных служащих, граждан). Сложен, а потому не всегда востребован механизм привлечения оперативно-разыскных подразделений правоохранительных органов к проверке достоверности сведений о доходах, расходах государственных и муниципальных служащих. Не все органы и организации, в силу разных подходов законодателя к сведениям о недвижимом имуществе, вкладах, движениях по денежным счетам, налогах и предпринимательской деятельности, располагающие необходимыми для проверки сведениями, единообразно готовы предоставлять такую информацию кадровым службам <7>. Порядок и сроки истребования необходимых сведений из всех компетентных органов, полномочия подразделений по профилактике коррупционных правонарушений в связи с этим должны быть четко и однозначно регламентированы федеральным законом.

<7> Подробнее см.: Будаев С.Н., Илий С.К., Козлов Т.Л. Теория и практика взаимодействия органов исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. N 3. С. 59 - 157. URL: https://e-notabene.ru/al/article_634.html (дата обращения: 21.05.2019).

В силу того же основания - регулирование ключевых вопросов профилактики коррупции нормативными правовыми актами разной юридической силы - требуется пересмотр формы нормативного закрепления коррупциогенных факторов, выявление которых выступает предметом антикоррупционной экспертизы. В настоящее время они установлены [Постановлением](#) Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, при том что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, полномочия по ее проведению, правовые последствия выявления коррупциогенных факторов определены Федеральным [законом](#) от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Не в полной мере проработан и урегулирован судебный порядок рассмотрения требований прокурора об изменении (отмене) нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы. Все также актуальны пожелания экспертов и практиков о внесении соответствующих изменений в процессуальное законодательство <8>. По сути, отсутствует механизм преодоления позиции органа, издавшего нормативный правовой акт с коррупциогенным фактором, о том, что коррупциогенных норм в нем вопреки видению прокурора не содержится.

<8> См.: Кудашкин А.В., Илий С.К. и др. Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации: монография / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011. С. 118.

3. Сегодня, на этапе точечной корректировки уже сформированного комплекса антикоррупционного законодательства, устоявшейся (хотя и наращиваемой) системы запретов, обязанностей, ограничений, не вполне корректна ссылка законодательства о военной службе, о специальных видах службы в правоохранительных органах на законодательство о государственной гражданской службе. В частности, речь идет о [ст. ст. 17, 18, 20 и 20.1](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", к которым отсылают нормы федеральных законов о военной и

специальных видах службы. Следует учитывать, что не все перечисленные в указанных статьях запреты и требования к служебному поведению имеют антикоррупционный характер. Кроме того, другие виды государственной службы имеют свою специфику, которая может и должна находить отражение в формулировках антикоррупционных требований.

Так, отдельный запрет на занятие предпринимательской деятельностью, актуальный для гражданского служащего, который может выполнять иную оплачиваемую работу, если это не порождает конфликт интересов, - для военнослужащего, работника органа прокуратуры, правоохранительных органов полностью поглощается запретом на занятие любой иной, кроме службы, деятельностью, за исключением творческой, преподавательской и научной. Представляется, что унифицированный перечень обязанностей, ограничений, запретов должен содержаться в Федеральном законе "О противодействии коррупции", как это сделано в отношении лиц, замещающих государственные, муниципальные и некоторые иные должности. Специфика службы в выполнении требований законодательства о противодействии коррупции найдет отражение в соответствующих федеральных законах о различных видах государственной службы. Вопрос единого кодекса этики всех государственных служащих неоднократно обсуждался и требует дальнейшей дискуссии.

4. Существует еще одна серьезная, отчасти юридико-техническая, отчасти теоретическая проблема терминологической неопределенности, в отдельных случаях излишнего многообразия используемых определений без их расшифровки, неполного раскрытия приводимых в Федеральном законе "О противодействии коррупции" терминов.

В качестве примера назовем отсутствие единого собирательного понятия относительно субъектов антикоррупционных запретов, обязанностей, ограничений. Федеральный закон использует большое количество категорий органов и организаций, должностных и иных лиц, что значительно утяжеляет как конструкции правовых норм, так и восприятие законодательных установлений правоприменителем, гражданами, организациями, которых эти нормы касаются.

Международно-правовыми документами, в частности Конвенцией ООН против коррупции 2003 г., предлагается устоявшийся в международной практике термин "публичное должностное лицо", определение которого может быть адаптировано для российско-правовых условий. Достаточно в ст. 1 Федерального закона "О противодействии коррупции" определить перечень должностных и иных лиц, на которых распространяются антикоррупционные требования, через термин "публичное должностное лицо", и сразу восприятие единства этих требований ко всем публичным фигурам будет очевидным.

Недосказанность и недостаточная определенность имеются в вопросе организаций с государственным участием, работники которых также подпадают под действие антикоррупционных норм. Федеральный закон распространяет отдельные обязанности, ограничения и запреты на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Ничего не сказано о государственных учреждениях, создаваемых субъектами РФ, и муниципальных организациях. Безусловно, коррупционные риски там тоже присутствуют. В связи с этим логичным выглядит включение в антикоррупционное законодательство тех государственных и муниципальных учреждений, работники которых занимают

коррупционноемкие должности либо осуществляют коррупционноемкую деятельность.

5. Требуется дальнейшего развития, включая нормативную регламентацию, институт увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений. Основаниями его применения являются такие грубые коррупционные правонарушения, как сокрытие сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, непринятие мер по урегулированию конфликта интересов, осуществление предпринимательской деятельности и др.

Как показывает анализ правоприменительной практики, значительное количество увольнений по данному основанию происходит по инициативе прокуроров <9>. При этом, чтобы избежать увольнения в связи с утратой доверия, лица, совершившие коррупционные правонарушения, нередко увольняются с занимаемой должности по собственному желанию. Законодательных препятствий к такому решению вопроса не имеется. Затем по инициативе прокурора формулировка основания увольнения по решению суда может быть изменена на утрату доверия. Однако такие дополнительные усилия государственной системы не вполне оправданы, если факт грубого несоблюдения антикоррупционных требований государственным или муниципальным служащим установлен.

<9> См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2018 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2019. С. 141.

По результатам надзорных мероприятий в 2018 г. прокуратурой выявлена еще одна тенденция, спровоцированная несовершенством законодательства. Несмотря на требования [ст. 15](#) Федерального закона "О противодействии коррупции", сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения не во всех случаях включались в соответствующий реестр <10>.

<10> См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2018 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. С. 142.

Кроме того, не до конца очевидно существо правовых последствий увольнения лица с государственной службы в связи с утратой доверия. Если [ст. 16](#) Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает невозможность принятия на гражданскую службу, нахождения на службе в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему при несоблюдении ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, то федеральные законы, регламентирующие иные виды государственной службы (например, "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации", "О прокуратуре Российской Федерации" и др.), такого ограничения не предусматривают, содержат ссылку на распространение требований [ст. ст. 17, 18](#) и [20](#) Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а [ст. 16](#) не упоминают. Формально для правоохранителей включение в реестр не означает запрет на дальнейшее прохождение государственной службы, этот факт лишь учитывается, но при

наличия явления nepoтизма, фаворитизма и др. принятие вновь на государственную службу противоречить закону не будет.

Существует ряд других проблем, которые препятствуют эффективной реализации антикоррупционной политики государства на современном этапе. Представляется, что пришло время, как отмечается в рекомендациях Восьмого Евразийского антикоррупционного форума <11>, определения направлений систематизации антикоррупционного законодательства о противодействии коррупции, включая укрупнение базового закона о противодействии коррупции с тщательной проработкой категориального аппарата.

<11> См.: Рекомендации Восьмого Евразийского антикоррупционного форума "Право против коррупции: миссия и новые тренды" (Москва, 20 марта 2019 г.).

Выводы (результаты исследования). Преодоление обозначенных проблем законодательного регулирования сферы противодействия коррупции видится в разработке и принятии новой редакции Федерального закона "О противодействии коррупции", которая бы содержала:

1) единый понятийный аппарат, включая определение категорий "коррупционное правонарушение" с выделением конкретных признаков, оснований уголовной, административной, дисциплинарной ответственности; "публичное должностное лицо" как совокупность лиц, состоящих на публичной службе у государства, с перечислением уже используемых в законодательстве терминов (государственные и муниципальные служащие, государственные и муниципальные должности, служащие Банка России, работники государственных корпораций и т.д.); "государственная организация" как субъект выполнения антикоррупционных требований, объединяющая перечисляемые и "забытые" в действующем законе организационно-правовые формы и ряд других;

2) перечисление всех обязанностей, ограничений и запретов, распространяемых на публичных должностных лиц с регламентацией порядка их исполнения, соблюдения, включая запрет на занятие должностей государственной и муниципальной, иной публичной службы в течение определенного периода лицами, уволенными в связи с утратой доверия;

3) порядок проведения проверки соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции компетентными подразделениями, должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления с обязательством предоставления необходимой в рамках проверки информации гражданами, органами, организациями по запросу уполномоченного в данном органе должностного лица (не на уровне руководителя в г. Москве или административном центре региона).

Возможны другие правовые и юридико-технические решения. Главная задача такой оптимизации правового регулирования - создание эффективных, прозрачных, доступных для понимания правоприменителя и субъекта антикоррупционных требований организационных и правовых основ предупреждения коррупции.

Библиографический список

Будай С.Н., Илий С.К., Козлов Т.Л. Теория и практика взаимодействия органов

исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. 2013. N 3. URL: https://enotabene.ru/al/article_634.html (дата обращения: 21.05.2019).

Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.

Кудашкин А.В., Илий С.К. и др. Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации: монография / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011.

Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2016.

Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2018 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2019.

Хабриева Т.Я. [Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы](#) // Журнал российского права. 2012. N 6.

Цирин А.М. [Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы](#) // Журнал российского права. 2016. N 12.

References

Buday S.N., Kozlov T.L., Iliy S.K. Theory and Practice of Interaction between Executive Authorities and Law Enforcement Agencies in the field of Anti-corruption. NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya, 2013, no. 3, p. 59 - 157. DOI: 10.7256/2306 - 9945.2013.3.634 (in Russ.).

Combating Corruption: New Challenges. Ed. by T.Y. Khabrieva. Moscow, 2016. 384 p. DOI: 10.12737/21335 (in Russ.).

Corruption: Nature, Types, Counteraction. Ed. by T.Y. Khabrieva. Moscow, 2012. 688 p. (in Russ.).

Khabrieva T.Y. Corruption and Law: Doctrinal Approaches to Problem Statement. Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law, 2012, no. 6, p. 5 - 17. DOI: 10.12737/22727 (in Russ.).

Kudashkin A.V., Iliy S.K. et al. The Activities of Law Enforcement Bodies of the Russian Federation to Combat Corruption. Ed. by A.V. Kudashkin. Moscow, 2011. 304 p. (in Russ.).

The State of Law and Order in the Russian Federation and the Work of Prosecution Authorities. 2018: information and analytical note. Ed. by O.S. Kapinus. Moscow, 2019. 146 p. (in Russ.).

Tsirin A.M. Prevention of Corruption: Problems and Perspectives. Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law, 2016, no. 12, p. 106 - 114 (in Russ.).

Подписано в печать

15.05.2020

