

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФУНКЦИИ МИНЮСТА РОССИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Кондакова Е.Р.¹

Ключевые слова: коррупционные правонарушения, противодействие коррупции, антикоррупционная политика, антикоррупционное образование, антикоррупционные стандарты поведения, антикоррупционное сознание.

Аннотация

Цель работы: анализ административно-правовых функций, осуществляемых Министерством юстиции Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией.

Методы исследования: общие методы научного познания — методы эмпирического и теоретического исследования. *Основные методы:* анализ, наблюдение, обобщение, использован также метод систематизации знания при классификации административно-правовых функций, осуществляемых органами юстиции.

Результаты исследования: дана оценка проблеме борьбы с коррупцией, определены понятия административно-правовых функций, а также классифицированы административно-правовые функции, осуществляемые Минюстом России. Выделены административно-правовые функции Минюста России в сфере противодействия коррупции в отношении подведомственных организаций. Приведены примеры различных форм подготовки специалистов в системе Минюста России, включая реализацию программ дополнительного профессионального образования для адвокатов, нотариусов, руководителей некоммерческих организаций.

Практическая полезность: обозначены проблемные вопросы при осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации административно-правовых функций в области борьбы с коррупцией. Подготовлены также предложения по их совершенствованию, в том числе в отношении подведомственных федеральных служб — Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов, а также адвокатов и нотариусов.

DOI: 10.24412/2226-0692-2025-2-00-09

Введение

Коррупция является исключительно опасным явлением для общества и государства, так как создает препятствия для всестороннего развития российского общества и государства, обеспечения государственной безопасности Российской Федерации, совершенствования правовой базы, стабильной работы органов власти разного уровня, а также для соблюдения и защиты прав, свобод и интересов граждан и организаций.

В результате совершения противоправных коррупционных деяний подрываются основы конституционного строя, нарушаются экономические, социальные, политические и иные права граждан, юридических лиц.

Принятие мер по противодействию коррупции имеет важное значение для развития любого государства как внутри страны, так и за ее пределами.

Российские власти применяют системные и целенаправленные меры для борьбы с коррупционными проявлениями. Кроме того, на законодательном

уровне предусмотрена обязанность организаций любой организационно-правовой формы применять меры по предупреждению коррупционных правонарушений [1—3, 9].

Однако количество совершенных коррупционных правонарушений остается на высоком уровне.

Необходимость принятия мер по противодействию коррупции предусмотрена Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, согласно которой одним из национальных интересов Российской Федерации является искоренение коррупции².

Вместе с тем нормативно установленного определения коррупции нет. Ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации предлагали

¹ Кондакова Евгения Руслановна, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: teunikova.2014@yandex.ru

² Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27. Ст. 5351.

закрепить в законодательстве соответствующую дефиницию³, но вопрос до сих пор открыт, и законодатель не спешит включить ее в действующие правовые акты [4, 5].

Кроме того, исследование показывает, что имеется правовой пробел относительно полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере противодействия коррупции.

Так, отмечается недостаточная нормативная регламентация антикоррупционных полномочий Минюста России в отношении подведомственных федеральных служб — Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) и Федеральной службы судебных приставов (ФССП России), а также в отношении адвокатов и нотариусов.

В науке административного права административно-правовые функции органа исполнительной власти определяются как определенные нормы административного права основные направления их административно-публичной деятельности, обусловленные поставленными перед ними целями и решаемыми ими в административно-правовой сфере задачами⁴.

В связи с этим административно-правовые функции Минюста России в сфере противодействия коррупции можно определить как виды его деятельности, направленные на профилактику, выявление и пресечение правонарушений коррупционной направленности в сфере юстиции, установленной Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации⁵ (далее — Положение о Минюсте России).

Научные исследования указывают, что федеральные органы исполнительной власти выполняют ряд базовых и специализированных административно-правовых функций, направленных на урегулирование и охрану публичных правоотношений в установленных сферах деятельности:

- административно-публичные функции;
- административно-служебные функции (административно-правовые функции, направленные на упорядочение и охрану административно-служебных правоотношений, складывающихся внутри системы и структуры федеральных органов исполнительной власти).

К базовым административно-правовым функциям федерального органа исполнительной власти относятся [3]:

1. Нормативное правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности.

2. Осуществление координации и контроля за деятельностью федеральных служб, федеральных агентств и подведомственных организаций, находящихся в его ведении.

3. Рассмотрение обращений граждан и юридических лиц.

Специализированные административно-правовые функции федеральных органов исполнительной власти подразделяются в зависимости от предмета ведения и содержатся в положениях, утверждаемых Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Представляется целесообразным в их число включить осуществление контроля и надзора, предоставление государственных услуг и управление федеральным имуществом [6].

Административно-правовые функции, осуществляемые Минюстом России в сфере противодействия коррупции

В ходе научного исследования автор пришел к выводу, что базовыми административно-правовыми функциями Министерства юстиции Российской Федерации в сфере противодействия коррупции являются:

- Издание ведомственных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области предотвращения и пресечения правонарушений коррупционного характера.

Основные ведомственные правовые акты Минюста России в указанной сфере приведены в таблице 1.

Антикоррупционное просвещение граждан

Успешное противодействие коррупции предполагает комплексные, системные усилия государства и институтов гражданского общества, направленные на повышение уровня правосознания, создание нетерпимого отношения к коррупционным правонарушениям. Одним из важных компонентов данного движения является антикоррупционное просвещение [7, 8].

На официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещены сведения о практике противодействия коррупции в зарубежных странах; сведения об участниках государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи для отдельных категорий граждан; отдельный раздел, в котором содержится информация о проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

- Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности Министерства (на официальном сайте Министерства в разделе «Противодействие коррупции» размещается информация о ведомственных нормативных правовых актах в этой сфере, сведения о доходах государственных служащих и членов их семей).

³ Коррупция — противоправное использование должностным лицом своего положения в целях получения неадекватной выгоды для себя или третьих лиц, предоставления другими лицами такой выгоды, а также посредничества и иных форм содействия в совершении указанных деяний (Коррупция: природа, проявление, противодействие: монография / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012. С. 27).

⁴ Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права: учебник. М.: КноРус, 2023. 314 с.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 13.01.2023 № 10 // Собрание законодательства РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

Ведомственные правовые акты Минюста России в области предотвращения и пресечения правонарушений коррупционного характера

Дата принятия и номер	Наименование нормативного правового акта
28 декабря 2023 г. № 402	Приказ «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минюста России и его территориальных органов, работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минюстом России, о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»
28 декабря 2023 г. № 401	Приказ «Об утверждении Порядка уведомления федеральными государственными гражданскими служащими Минюста России и его территориальных органов, работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минюстом России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов»
31 октября 2023 г. № 323	Приказ «Об утверждении Порядка представления в Министерстве юстиции Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»
1 сентября 2023 г. № 233	Приказ «Об утверждении перечней должностей федеральной государственной гражданской службы, при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие Минюста России и его территориальных органов обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минюстом России, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»
7 февраля 2019 г. № 21	Приказ «Об утверждении Порядка поступления в Минюст России и его территориальные органы обращений и заявлений, являющихся основаниями для проведения заседаний Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата, начальников и заместителей начальников территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минюстом России, и урегулированию конфликта интересов и Комиссии территориального органа Минюста России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»
29 января 2019 г. № 16	Приказ Минюста России «Об утверждении Порядка получения федеральными государственными гражданскими служащими Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов разрешения представителя нанимателя на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческими организациями»
4 апреля 2016 г. № 85	Приказ «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата, начальников и заместителей начальников территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минюстом России, и урегулированию конфликта интересов»
25 марта 2016 г. № 71	Приказ «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Минюста России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»
6 мая 2015 г. № 100	Приказ «Об утверждении Перечня должностей, при замещении которых федеральным государственным гражданским служащим запрещается 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
14 января 2015 г. № 5	Приказ «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством юстиции Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей, установленных для федеральных государственных гражданских служащих»
22 января 2015 г. № 65-р	Распоряжение «Об организации работы при поступлении от федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов уведомлений представителя нанимателя о намерении выполнять иную оплачиваемую работу»

Дата принятия и номер	Наименование нормативного правового акта
17 апреля 2014 г. № 79	Приказ «Об утверждении Перечня должностей, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных государственных гражданских служащих (работников), а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»
4 марта 2014 г. № 27	Приказ «Об организации в Министерстве юстиции Российской Федерации работы по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 № 10»
5 июля 2013 г. № 110	Приказ «Об утверждении Положения об осуществлении проверки в отношении лиц, замещающих должности или претендующих на замещение должностей, включенных в Перечень должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством юстиции Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»
26 апреля 2012 г. № 66	Приказ «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации)

- › Укрепление международного сотрудничества в области противодействия коррупции (так, Минюстом России на постоянной основе обеспечивается участие Российской Федерации в деятельности рабочей группы Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок).
- › Рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, содержащих доводы о наличии коррупционной составляющей в действиях должностных лиц Минюста России, его территориальных органов и подведомственных организаций, принятие по ним соответствующих мер реагирования.

К административно-служебным функциям Минюста России в области противодействия коррупции относятся:

1. Издание ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих внутрислужебные отношения в этой сфере.

Например, приказом Минюста России от 11.09.2024 № 270 утвержден порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, разработанных Министерством юстиции Российской Федерации; приказом Минюста России от 01.04.2010 № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» определен порядок проведения антикоррупционной экспертизы территориальными органами Минюста России и обращения в органы прокуратуры).

2. Введение антикоррупционных стандартов для федеральных государственных гражданских

служащих Минюста России и его территориальных органов.

Так, приказом Минюста России от 23.03.2011 № 93 утвержден Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов, в соответствии с которым государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, призваны принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, меры по предупреждению коррупции, а также меры к тому, чтобы подчиненные им государственные служащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости.

3. Принятие мер, направленных на привлечение федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов к активному участию в противодействии коррупции в рамках антикоррупционного просвещения.

В ряде территориальных органах Минюста России ведется подготовка информационных материалов для федеральных государственных гражданских служащих и лиц, поступающих на федеральную государственную гражданскую службу, по наиболее актуальным вопросам противодействия коррупции.

Необходимо отдельно отметить деятельность подведомственных образовательных организаций Минюста России по антикоррупционному просвещению.

Во Всероссийском государственном университете юстиции (РПА Минюста России) реализуются программы повышения квалификации для адвокатов, нотариусов, руководителей некоммерческих

организаций, в рамках которых затрагиваются и вопросы противодействия коррупции.

Проводится значительная работа с работниками и обучающимися Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) и Донбасского государственного университета юстиции по разъяснению правил антикоррупционного поведения: например, реализуются учебные дисциплины по вопросу противодействия коррупции «Противодействие коррупции», «Противодействие коррупции и предупреждение коррупционных рисков в профессиональной деятельности», «Антикоррупционное законодательство и его реализация», ведется подготовка информационных памяток и размещение их в учебных корпусах, социальных сетях.

Научным центром правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, подведомственным Минюсту России, также реализуются программы повышения квалификации по антикоррупционной тематике, в том числе для государственных служащих Минюста России.

4. Принятие мер по противодействию коррупции в подведомственных организациях (образовательных организациях, судебно-экспертных учреждениях, иных учреждениях), в том числе утверждение перечней должностей, при замещении которых необходимо подавать сведения о своих доходах и доходах супругов и несовершеннолетних детей, определение порядка урегулирования конфликта интересов для должностных лиц, включенных в эти перечни.

Проблемные вопросы в области осуществления Минюстом России административно-правовых функций

В соответствии с нормативными правовыми актами Министерством юстиции Российской Федерации осуществляется надзор в области адвокатуры и нотариата, контроль за деятельностью подведомственных федеральных служб — Федеральной служ-

бы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов.

Вместе с тем проведенный анализ законодательства Российской Федерации помог установить отсутствие административно-правовых полномочий у Минюста России в сфере противодействия коррупции в отношении подведомственных служб — ФСИН России и ФССП России.

Например, Минюст России не наделен полномочиями проводить внеплановые проверки во ФСИН России и ФССП России на предмет коррупции, утверждать перечни коррупционно-опасных функций указанных служб.

Кроме того, на законодательном уровне не урегулированы административно-правовые полномочия по противодействию коррупции в адвокатуре и нотариате, надзор за деятельностью которых осуществляет Минюст России.

Заключение

Думается, что является необходимым в Положении о Минюсте России закрепить полномочия по координации Минюстом России антикоррупционной работы в подведомственных службах — ФСИН России и ФССП России.

Представляется целесообразным также закрепить в Федеральном законе от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и в «Основах законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11.02.1993 № 4461-1 проведение Минюстом России антикоррупционного мониторинга в отношении адвокатов, нотариусов и их структур, а также обязанность адвокатов и нотариусов периодически проходить повышение квалификации по антикоррупционным образовательным программам.

Предлагаемые изменения правовых основ деятельности Минюста России будут способствовать осуществлению антикоррупционных мероприятий в сфере юстиции на качественно новом уровне.

Литература

1. Андреев В.В. Понятие и признаки правового статуса федеральных органов исполнительной власти // Молодой ученый. 2022. № 11 (406). С. 82—85.
2. Ковшевацкий В.И., Маркина Э.В. Административно-правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации // Криминологический журнал. 2023. № 2. С. 72—75.
3. Коломейцева А.Г. К вопросу о статусе и функциях федеральных органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1 (114). С. 115—122.
4. Хабриева Т.Я. Противодействие коррупции: рациональная картина и архитектура доктринального знания // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 7. С. 5—18.
5. Хабриева Т.Я. Противодействие коррупции в координатах фундаментального знания // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. Т. 19. № 4. С. 5—13.
6. Маньковский И.А. Система функций как основа понятия федерального министерства // Российско-Азиатский правовой журнал. 2023. № 2. С. 17—22.
7. Антикоррупционное просвещение в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Д.А. Пашенцев, Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Проспект, 2021. С. 89.

8. Кабанов П.А. Система количественных показателей результативности антикоррупционного просвещения как инструмента противодействия коррупции: правовое регулирование и классификация // Административное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 853.
9. Цирин А.М., Севальнев В.В. Институциональные механизмы противодействия коррупции на государственной службе // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 9. С. 133—142.

CRIMINAL LAW

THE ADMINISTRATIVE LEGAL FUNCTIONS OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF COMBATTING CORRUPTION

Evgeniia Kondakova⁶

Keywords: *corruption offences, combatting corruption, anti-corruption policy, anti-corruption education, anti-corruption standards of behaviour, anti-corruption consciousness.*

Abstract

Purpose of the work: analysing the administrative legal functions exercised by the Ministry of Justice (MoJ) of the Russian Federation (RF) in the field of combatting corruption.

Methods used in the study: general scientific cognition methods, i.e. methods of empirical and theoretical research. The main methods used are: analysis, observation, generalisation, and the knowledge systematisation method is also used for classifying the administrative legal functions exercised by bodies of justice.

Study findings: the problem of combatting corruption is evaluated, the concepts of administrative legal functions are defined, and a classification of the administrative legal functions exercised by the MoJ of the RF is carried out. The administrative legal functions of the MoJ of the RF in the field of combatting corruption in respect of subordinate organisations are highlighted. Examples are given of different forms of training specialists in the system of the MoJ of the RF including continuing professional education programmes for lawyers, notaries, directors of non-profit organisations.

Practical value: problem issues in exercising administrative legal functions in the field of combatting corruption by of the MoJ of the RF are identified. Proposals for their improvement are presented, including those in respect of subordinate federal services: the Federal Penal Service and Federal Bailiff Service, as well as lawyers and notaries.

References

1. Andreev V.V. Poniatie i priznaki pravovogo statusa federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti. Molodoi uchenyi. 2022. No. 11 (406). Pp. 82–85.
2. Kovshevskii V.I., Markina E.V. Administrativno-pravovye osnovy protivodeistviia korruptsii v Rossiiskoi Federatsii. Kriminologicheskii zhurnal. 2023. No. 2. Pp. 72–75.
3. Kolomeitseva A.G. K voprosu o statuse i funktsiakh federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti. Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii. 2017. No. 1 (114). Pp. 115–122.
4. Khabrieva T.Ia. Protivodeistvie korruptsii: ratsional'naia kartina i arkhitektura doktrinal'nogo znaniia. Zhurnal rossiiskogo prava. 2022. T. 26. No. 7. Pp. 5–18.
5. Khabrieva T.Ia. Protivodeistvie korruptsii v koordinatakh fundamental'nogo znaniia. Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia. 2023. T. 19. No. 4. Pp. 5–13.
6. Man'kovskii I.A. Sistema funktsii kak osnova poniatii federal'nogo ministerstva. Rossiisko-Aziatskii pravovoi zhurnal. 2023. No. 2. Pp. 17–22.
7. Antikorruptsionnoe prosveshchenie v Rossiiskoi Federatsii: nauchno-prakticheskoe posobie. D.A. Pashentsev, Iu.V. Truntsevskii, A.M. Tsirin i dr.; otv. red. T.Ia. Khabrieva. M.: Prospekt, 2021. P. 89.
8. Kabanov P.A. Sistema kolichestvennykh pokazatelei rezul'tativnosti antikorruptsionnogo prosveshcheniia kak instrumenta protivodeistviia korruptsii: pravovoe regulirovanie i klassifikatsiia. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2021. No. 8. P. 853.
9. Tsirin A.M., Seval'nev V.V. Institutsional'nye mekhanizmy protivodeistviia korruptsii na gosudarstvennoi sluzhbe. Zhurnal rossiiskogo prava. 2021. T. 25. No. 9. Pp. 133–142.



⁶ Evgeniia Kondakova, Ph.D. student at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: teunikova.2014@yandex.ru