
ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342:35
ББК 67.401.02

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-4-16

O.D. Mamedov, PhD in Law, Docent, Director of the Azerbaijan Financial-Economic College of Azerbaijan State University of Economics

D.S. Velieva, Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Constitutional and International Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

LEGAL LIABILITY OF CIVIL SERVANTS FOR CORRUPTION OFFENCES (Experience of Azerbaijan and Russia)

International and national legal mechanisms of legal responsibility of civil servants for corruption offences in Azerbaijan and Russia are studied. Proposals are put forward to improve the legislation defining legal responsibility of civil servants for corruption offenses as well as to form modern theoretical concepts.

Key words and word-combinations: anti-corruption policy, civil service, official, corruption offense, legal liability.

О. Д. Мамедов, доктор философии по праву, доцент, директор Азербайджанского финансово-экономического колледжа при Азербайджанском государственном экономическом университете (UNEC)
(email: oruc_mammadov@mail.ru)

Д.С. Велиева, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(email: ya.wds05@yandex.ru)

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ (опыт Азербайджана и России)

Аннотация. Исследуются международные и национальные правовые механизмы юридической ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения в Азербайджане и России. Выдвигаются предложения усовершенствования законодательства, определяющего юридическую ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения, на основе формирования современных теоретических концепций.

Ключевые слова и словосочетания: антикоррупционная политика, государственная служба, должностное лицо, коррупционное правонарушение, юридическая ответственность.

Одним из основных направлений политики современных государств, особенно на постсоветском пространстве, является борьба с коррупцией. Значительная работа по формированию национальной законодательной базы, государственного и общественного механизма контроля в сфере борьбы с коррупцией были предприняты в современной Азербайджанской Республике и Российской Федерации.

Противодействие коррупции в системе государственной службы в современных условиях напрямую связано с повышением эффективности публичного управления, улучшением социально-экономического развития государства. Коррупция на государственной службе приводит к снижению доверия к государственной власти и падению международного авторитета страны. С этой позиции именно государственная служба является важнейшей сферой осуществления антикоррупционной политики. В ходе анализа опыта борьбы с коррупцией в сфере государственного управления выявлен ряд ситуаций в качестве факторов, ведущих к коррупции. Так, функциональная неопределенность в области управления, наличие большого количества дискреционных полномочий, повторение организационных функций, отсутствие прозрачности в принятии управленческих решений, нерегламентированных административных процедур со стороны законодателя и другие подобные явления обуславливают факторы и мотивы, способствующие коррупции.

В научной литературе рекомендуется широко использовать национальное законодательство и опыт таких развитых стран, как США, Германия, Франция, Великобритания, Канада; прошедшие успешную апробацию международные правовые акты; обобщенный зарубежный и международный опыт борьбы с коррупцией [1, с. 16–23; 2, с. 23]. По нашему мнению, наряду с использованием положительного опыта в создании и развитии национальных механизмов необходимо добиться формирования соответствующей национальной модели. Азербайджанская модель службы «ASAN» (Государственное агентство по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджанской Республики) является этому примером (аналог портала государственных и муниципальных услуг Российской Федерации). ASAN Xidmət обеспечивает единое управление центров оказания услуг; координацию, контроль и оценку деятельности сотрудников государственных органов; интеграцию информационных баз, ускорение процесса предоставления электронных услуг. Модель ASAN Xidmət получила специальный приз Организации Объединенных Наций как эффективный инструмент в борьбе с коррупцией и действенный шаг в направлении формирования электронного правительства. О возможности применения этой модели высказался ряд зарубежных стран, в их числе Туркменистан, Афганистан, Непал, Южная Корея.

Меры по оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг осуществлены и в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210–ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [3]. Среди данных мер

особое место занимает введение института многофункциональных центров (МФЦ), которые призваны, с одной стороны, облегчить доступ граждан к государственным и муниципальным услугам, а с другой — ускорить предоставление таких услуг за счет оптимизации взаимодействия между соответствующими государственными и муниципальными органами, иными лицами и получателями услуг. В системе мер по противодействию коррупции повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг играет значительную роль.

Как справедливо отмечают специалисты, коррупция как социальное явление требует комплексных и межотраслевых правовых исследований [4, с. 65]. А.Г. Рзаев отмечает, что борьба с коррупцией в первую очередь должна быть направлена на устранение причин ее возникновения [5, с. 414]. По мнению Б.С. Захидова, в условиях коррупции (взятничества, подкупа должностных лиц, оказания поддержки и в других подобных случаях злоупотребления) разоблачение разных преступных групп, длительное время действующих в условиях безнаказанности, носит трудный и сложный характер [6, с. 60].

В научной среде представлены различные точки зрения по определению понятия «коррупционные правонарушения». Обобщая их, можно сформулировать вывод, что все они совершаются «вопреки законным интересам общества и государства» [7, с. 13], выражаются «в несоблюдении гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции» [8], осуществляются «путем предоставления и приобретения льгот и преимуществ в нарушение закона» [9, с. 172]. В числе причин роста коррупции в административной деятельности государственных служащих называют качество законодательства [10, с. 2], в связи с чем «...нарушение подобных запретов и ограничений должно сопровождаться соотносимым с правонарушением наказанием» [11].

Вместе с тем базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не дает определения понятия «коррупционное правонарушение», имеющего особую юридическую нагрузку [12]. Коррупционные правонарушения выступают в качестве фактической основы привлечения государственных служащих к соответствующей юридической ответственности. Состав совершенных государственными служащими коррупционных правонарушений обуславливает их привлечение к соответствующей юридической ответственности. Правонарушения, совершенные со стороны государственных служащих в связи с коррупцией, влекут в установленном законодательством порядке дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность. Наряду с этим в системе государственной службы коррупционные правонарушения приводят также к возникновению конституционной ответственности. В комплексе государственные служащие выступают в качестве субъектов коррупционных правонарушений.

В современной Азербайджанской Республике в сфере борьбы с коррупцией была осуществлена значительная работа по формированию антикоррупционного законодательства с учетом международных актов. В частности, ратифицирована Конвенция Совета Европы от 4 ноября 1999 г. «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» ([13], был принят ряд кардинальных практических мер. Законом Азербайджанской Республики от 13 января 2004 г. о борьбе с коррупцией [14] были учтены положения названной Конвенции. Согласно Закону о борьбе с коррупцией ей дано следующее определение: «Коррупция — незаконное получение должностными лицами материальных и прочих благ, льгот или привилегий с использованием своего статуса, статуса представляемого ими органа, должностных полномочий или возможностей, вытекающих из данного статуса и полномочий, а также привлечение физическими и юридическими лицами данных должностных лиц на свою сторону путем незаконного предложения или обещания либо передачи им отмеченных материальных и прочих благ, льгот или привилегий» (ст. 1) [14]. Указанные нормативные положения характеризуют коррупцию как специальный вид правонарушения. Круг субъектов правонарушений, связанных с коррупцией, также отличается своеобразием. Незаконное поведение государственных должностных лиц, считающееся коррупционным проступком, приводит к коррупционным правонарушениям.

Из содержания понятия коррупции, данного законом, видно, что термин «должностное лицо» выражается в общем смысле и охватывает более широкий круг субъектов правовой системы. По нашему мнению, в соответствии с указанными требованиями Конвенций к понятию коррупции должен быть добавлен термин «государственное должностное лицо», так как на основании международных правовых документов первыми из основных субъектов коррупционных правонарушений являются именно государственные должностные лица.

В части заметок ст. 308 Уголовного кодекса Азербайджанской Республики (УК АР), в соответствующих статьях тридцать третьей главы («Коррупционные преступления и иные преступления против интересов службы»), был определен круг «должностных лиц» [15]. Согласно УК АР в их состав входят представители политической власти, в том числе должностные лица, выбранные или назначенные в государственные органы в порядке, установленном Конституцией и законами Азербайджанской Республики, либо представляющие органы государственной власти или органы местного самоуправления на основании специальных полномочий, военнослужащие, являющиеся офицерами, прапорщиками или мичманами, государственные служащие (включая должностных лиц, служащих в особом виде государственной службы), депутаты муниципалитетов и муниципальные служащие; должностные лица органов власти и управления иностранных государств, члены выборных государственных органов иностранных государств, должностные лица и иные служащие международных организаций, члены международных парламентских организаций; судьи и иные должностные лица международных судов,

иностранные или местные арбитры арбитражей, иностранные присяжные заседатели [15].

Конституции Азербайджанской Республики [16] и Российской Федерации [17] оперируют понятием «должностное лицо» преимущественно в части соблюдения конституционных прав и свобод граждан. Наиболее часто данное понятие употребляется в отраслевом законодательстве. Анализ российского законодательства (уголовного, административного, налогового, земельного и др.) позволяет сделать вывод об отсутствии унифицированного подхода к определению понятия должностного лица, его специфических признаков, особенностей, что, на наш взгляд, порождает правовую неопределенность. Такая ситуация негативно отражается не только в части применения мер юридической ответственности, на качество правоприменения, но и в целом на эффективности реализации антикоррупционной политики.

Будучи субъектами международных отношений, Азербайджан и Россия осуществляют международное сотрудничество по вопросам противодействия коррупции, руководствуясь необходимостью соблюдения международных обязательств и в целях оптимизации противодействия коррупции в национальном законодательстве учитывают положения международных правовых документов.

Нормы, установленные в международных и национальных правовых актах, характеризуют государственных служащих как субъектов коррупционных правонарушений. Одним из таких актов является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 27 июля 2004 г. [18]. Данная Конвенция была ратифицирована со стороны Азербайджанской Республики 30 сентября 2005 г. [19] и Российской Федерацией 8 марта 2006 г. [20]. В Конвенции ООН против коррупции категория «государственные должностные лица» характеризуется в различных аспектах. По нашему мнению, это понятие охватывает комплекс уполномоченных в сфере государственной власти и государственного управления должностных лиц, осуществляющих по тем или иным направлениям конституционные цели и функции государства. В то же время выраженный в данном понятии комплекс «государственные должностные лица» можно считать основным субъектом коррупционных правонарушений. Необходимо принять во внимание, что существует существенное различие между понятиями «государственные должностные лица» и «должностные лица». ООН, используя понятие «государственное должностное лицо», заявляет, что в результате злоупотребления государственными должностными лицами своими полномочиями совершаются коррупционные правонарушения. Как видно, одним из документов, характеризующих юридическую ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения, является Конвенция ООН против коррупции, принятая на многообразном опыте разных стран и направленная на предотвращение коррупционных правонарушений на государственной службе.

Одним из документов, содержащих нормы юридической ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения, является

Конвенция Совета Европы от 27 января 1999 г. «Об уголовной ответственности в связи с коррупцией», ратифицированная со стороны Азербайджанской Республики 30 декабря 2003 г. [21] и Российской Федерацией 25 июля 2006 г. [22]. В Конвенции разъяснены понятия «публичное должностное лицо», «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья» [20]. Эти понятия были закреплены в азербайджанском законодательстве в том или ином контексте. Восприняты они и в Российской Федерации. Следует отметить, что сама Конвенция оставляет вопрос о понятии должностного лица об употреблении термина «должностное лицо» на усмотрение национального законодателя.

В данной сфере существует проблема привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений высших должностных лиц, которые не относятся к государственным служащим и на которых, соответственно, не распространяется служебное законодательство. Это лица, замещающие государственные и муниципальные должности.

Как известно, к государственным должностям Российской Федерации и ее субъектов относятся должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ. Конституция РФ устанавливает такие государственные должности Российской Федерации, как Президент Российской Федерации (ст. 11, 80); Председатель Совета Федерации Федерального Собрания (ст. 101); Председатель Государственной Думы Федерального Собрания (ст. 101); Председатель Правительства Российской Федерации (ст. 103, 110); федеральный министр (ст. 110) и другие.

Таким образом, государственные должности — это политические и (или) высшие административные должности. В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» [23] все они не относятся к государственной службе: занимающие их должностные лица не имеют статуса государственных служащих, и служебное законодательство, включая нормы о дисциплинарной ответственности, к ним не применяется. Вместо дисциплинарной ответственности лица, замещающие государственные должности, несут так называемую «политическую ответственность»: «Так, например, ч. 2 ст. 117 Конституции РФ предусматривает право Президента принимать решение об отставке Правительства. При этом Конституция не ограничивает Президента какими-либо условиями, оставляя на его усмотрение решение вопроса о судьбе Правительства» [24, с. 122].

Следовательно, в российском законодательстве выделяются государственные служащие как субъекты служебных правоотношений, на которых распространяются нормы служебного права, в том числе и об ответственности за совершение коррупционных правонарушений, и лица, замещающие государственные должности, то есть выборные лица, лица, замещающие высшие

административные должности. В отношении последних применение мер дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений нередко является проблематичным, поскольку их ответственность, как правило, носит политический характер.

По мнению М.В. Преснякова, такая ситуация обусловлена отсутствием четкого механизма отрешения от должности высших должностных лиц, занимающих государственные должности в Российской Федерации [25, с. 21]. Автор связывает это с тем, что вопросы их назначения на должность и отрешения от должности, как правило, носят политический характер. В частности, это освобождение от должности Председателя Правительства РФ Президентом РФ, назначение и освобождение от должности федеральных министров Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ, Генерального прокурора РФ и его заместителей Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента РФ.

Подобные назначения и освобождения от должности высших должностных лиц по большей части представляют собой меру, скорее, политической, чем юридической ответственности. Следует согласиться с А.А. Кондрашевым, что «ответственность правительства должна преимущественно оставаться политической, так как основания ее применения крайне сложно сформулировать, и в действиях Правительства в большинстве случаев нельзя будет выявить признаки конституционного правонарушения» [26].

В связи с этим Правительство РФ внесло в Государственную Думу законопроект, который предусматривает возможность привлечения к дисциплинарной ответственности членов Правительства РФ за совершение коррупционных правонарушений. Согласно данному документу, за несоблюдение членами Правительства РФ ограничений и требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются взыскания, предусмотренные ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Несмотря на то что законопроект содержит императивную формулу — «налагаются взыскания», можно высказать определенные сомнения, что у Президента или Председателя Правительства РФ, сфера компетенции которых в значительной степени определяется Конституцией РФ, возникнет именно обязанность привлечь к ответственности «провинившегося» министра.

Еще сложнее обстоит дело в том случае, когда решение об освобождении от должности (полномочий) должно приниматься коллегиальным органом (Советом Федерации, Государственной Думой и т.п.). В подобной ситуации вопрос будет решаться на основе голосования, а следовательно, по усмотрению членов данного коллегиального органа, поэтому ни о какой «обязанности» привлечь должностное лицо к ответственности за совершение коррупционного правонарушения речь идти не может.

Например, согласно ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государствен-

ной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [27] в случае нарушения депутатом требований, установленных в целях противодействия коррупции (совершения коррупционных правонарушений) сначала специально уполномоченный орган Государственной Думы (думская комиссия по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики) устанавливает основания для досрочного прекращения полномочий, а затем, не позднее чем через тридцать дней принимается постановление Государственной Думы о прекращении полномочий депутата Государственной Думы по соответствующим основаниям. Несмотря на императивную формулировку данной нормы — «принимается», а не может быть принято, следует заметить, что по результатам голосования депутаты могут и не согласиться с увольнением коллеги.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия коррупции в 2011 г. в законодательство о противодействии коррупции было введено понятие «увольнение в связи с утратой доверия» (ст. 13.1 Федерального закона от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24 апр. 2020 г.) «О противодействии коррупции») [28]. Следует отметить, что такое основание увольнения, как утрата доверия, уже существовало в трудовом законодательстве. Так, согласно п. 7 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ работодатель может расторгнуть трудовой договор с работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, в случае совершения им виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя.

В конституционном и служебном законодательстве именно это основание привлекает наибольшее внимание как ученых, так и представителей практики.

Как представляется, использование словосочетания «утрата доверия» является терминологически неверным и не отражающим сути дисциплинарной ответственности в виде увольнения за совершение коррупционного проступка. Согласно толковым словарям, слово «доверие» означает «чувство или убеждение, что такому-то лицу, обстоятельству или надежде можно доверять, верить; вера в надежность кого-либо, чего-либо» [29, с. 1114], «уверенность в чьей-нибудь добросовестности, искренности, в правильности чего-нибудь» [30].

Таким образом, «доверие» представляет собой прежде всего субъективное переживание должностного лица, его уверенность или неуверенность в чем-либо.

Такое понимание значения слова «доверие» и понятия «утрата доверия» вполне подходит для законодательной конструкции п. 7 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ, в которой отсутствует какой-либо перечень конкретных виновных действий, дающих основание для утраты доверия — этот вопрос решается самим работодателем, который самостоятельно определяет, насколько он доверяет работнику в сложившейся ситуации. Более того, данное основание расторжения трудового договора является диспозитивным («может быть рас-

торгнут...») и если, несмотря на совершение указанных виновных действий, работодатель продолжает испытывать доверие к работнику, то он совсем не обязан его увольнять.

Совершенно очевидно, что подобный подход, вполне допустимый для частноправовой сферы отношений работодатель / работник, оказывается неприемлемым, когда речь идет о публичной службе и об императивном порядке привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. По замечанию некоторых авторов, «трактовка в праве термина “утрата доверия” в контексте межличностных отношений, имеющих характер активного встречного отношения субъекта, его ожидание предсказуемости позитивного поведения другого лица, представляется неверной, допустить, что современное право воспринимает межличностное доверие / недоверие в качестве юридического факта, на основе которого возникают, изменяются, прекращаются правоотношения, сложно» [31, с. 166; 32].

Термин «утрата доверия» можно отнести к разряду «морально-этических» категорий: «безупречная репутация», «проступок, порочащий честь сотрудника полиции», «кодекс этики» и т.п. В отличие от оценочных категорий «разумность», «добросовестность» и других, без которых не может обойтись, например, цивилистика, названные понятия практически не несут необходимой смысловой нагрузки, выполняя своего рода «морально-декоративные» функции. К примеру, термин «безупречная репутация» вполне мог бы быть представлен в виде ряда конкретных и, что самое важное, верифицируемых юридических требований: отсутствие судимости, фактов привлечения к административному наказанию и другого. В существующем варианте данное понятие содержит широкий простор для различных домыслов относительно «степени безупречности» репутации лица. Вместе с тем «безупречная репутация» — это одно из условий замещения целого ряда должностей: судьи, члена Совета Федерации, члена Комиссии по вопросам помилования и т.п.

Согласно Закону Азербайджанской Республики о государственной службе, «государственный служащий является гражданином Азербайджанской Республики, занимающим в установленном настоящим Законом порядке оплачиваемую должность государственной службы (заработная плата может выплачиваться только из средств, указанных в 7.1 статье данного Закона) и присягающим на верность Азербайджанской Республике при приеме на государственную службу по административной должности (статья 14.1). Государственный служащий, занимающий политическую или административную должность и получающий властные полномочия, является государственным должностным лицом (статья 14.2)» [33]. Следующая редакция ст. 14.2 Закона Азербайджанской Республики о государственной службе представляется более целесообразной: «14.2. В соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Азербайджанской Республики все виды государственных служащих, претворяющих в жизнь цели и функции государства, являются государственными должностными лицами».

В ст. 25 «Ответственность государственного служащего» Закона Азербайджанской Республики о государственной службе содержится следующее: неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на государственных служащих обязанностей, а также несоблюдение установленных настоящим Законом ограничений влечет за собой дисциплинарную ответственность, если законом не предусмотрен иной порядок (ст. 25.1). При несоблюдении требований, установленных ст. 5.1 Закона Азербайджанской Республики «О борьбе с коррупцией», или совершении правонарушений, указанных в ст. 9 данного Закона, государственный служащий привлекается к дисциплинарной ответственности (если они не создают административную или уголовную ответственность) (ст. 25.11).

В Законе Азербайджанской Республики «О борьбе с коррупцией» установлено, что правонарушения, связанные с коррупцией, состоят из правонарушений, непосредственно заложенных в коррупции, и правонарушений, создающих условия для коррупции. Помимо случаев, предусмотренных законом, в законодательных актах, регулирующих деятельность должностных лиц или устанавливающих их статус, могут быть установлены другие коррупционные правонарушения (ст. 9) [14]. Правонарушения, связанные с коррупцией, в установленном законодательством порядке влекут за собой дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность (ст. 10.1) [14]. По мнению Д.Н. Колчеманова, именно в ходе взаимоотношений представителей государства, наделенных властными, исполнительно-распорядительными полномочиями, с гражданами и хозяйствующими субъектами возникают коррупционные ситуации, минимизировать которые можно посредством совершенствования административно-правового регулирования служебной деятельности государственных служащих [10, с. 17].

В международных правовых документах (Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию) наряду с понятием «выборные должностные лица» используется понятие «общественные должностные лица».

Законом Азербайджанской Республики от 24 июня 2005 г. подтверждены Правила предоставления информации финансового характера со стороны должностных лиц. Согласно ст. 5.2 Правил, к указанной в ст. 5.1 Закона «О борьбе с коррупцией» информации также относятся сведения об имуществе, обязательствах финансового и имущественного характера членов семей должностных лиц (супруга или супруги, а также проживающих совместно родителей или детей) [34]. Несоблюдение должностными лицами требований, указанных в ст. 5.1 Закона «О борьбе с коррупцией» и включающих своевременное непредоставление требуемой информации без уважительной причины или умышленное предоставление неполной или искаженной информации, может стать причиной их привлечения к дисциплинарной ответственности. В системе государственной службы с целью предотвращения коррупционных правонарушений, устранения столкновения интересов должна претворяться в жизнь обязанность государственных

служащих предоставлять декларацию об имуществе, финансовых и имущественных обязательствах.

По итогам проведенного исследования можно сформулировать ряд выводов.

В результате государственной правовой политики, осуществляемой в сфере борьбы с коррупцией в Азербайджане и России, были ратифицированы основные международные конвенции; создана национальная законодательная база; сформированы государственные и общественные механизмы контроля; меры по борьбе с коррупцией приняли системный характер.

Коррупционные правонарушения являются составной частью юридической ответственности государственных служащих. Состав совершенных государственными служащими коррупционных правонарушений обуславливает их привлечение к соответствующей юридической ответственности. Совершенные государственными служащими правонарушения, связанные с коррупцией, в установленном законом порядке создают дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность. Вместе с тем коррупционные правонарушения в системе государственной службы могут также стать причиной возникновения конституционной ответственности. В комплексном порядке государственные служащие выступают субъектами коррупционных правонарушений.

По нашему мнению, понятие «государственные должностные лица» охватывает комплекс осуществляющих конституционные цели и функции государства уполномоченных должностных лиц государственной власти и государственного управления. Именно поэтому целесообразно заменить предусмотренные в ст. 3, 55, 57, 68, 105 Конституции Азербайджанской Республики слова «должностное лицо» на «государственное должностное лицо».

Применительно к Российской Федерации существует также проблема привлечения к юридической ответственности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (высших чиновников, выборных должностных лиц). На наш взгляд, следует разработать специальные конституционно-правовые механизмы (в том числе с учетом принципа разделения властей и существующей системой сдержек и противовесов), которые позволили бы закрепить такую ответственность в рамках конституционной ответственности.

Коррупция является специальным видом правонарушения. Круг субъектов правонарушений, связанных с коррупцией, отличается определенным своеобразием. Считающееся коррупционным противоправное поведение государственных должностных лиц приводит к коррупционным правонарушениям.

В Законе Азербайджанской Республики о борьбе с коррупцией термин «должностное лицо» употребляется в общем смысле и охватывает более широкий круг субъектов. По нашему мнению, соответственно положениям указанных конвенций к понятию коррупции должен быть добавлен термин «государственное должностное лицо». Согласно международным документам первым из основных субъектов коррупционных правонарушений являются государственные должностные лица.

Следующая редакция ст. 14.2 Закона Азербайджанской Республики о государственной службе была бы целесообразнее: «14.2. В соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Азербайджанской Республики все виды государственных служащих, претворяющих в жизнь цели и функции государства, являются государственными должностными лицами».

В системе государственной службы для предотвращения коррупционных правонарушений, устранения столкновения интересов должна претворяться в жизнь обязанность государственных служащих предоставлять информацию об имуществе, финансовых и имущественных обязательствах.

Библиографический список

1. *Бочарников И.В.* Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 16–23.
2. Основы противодействия коррупции / под ред. С.В. Максимова. М., 2000.
3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
4. *Невинский В.В.* Коррупция в России: системные меры противодействия // Журнал российского права. 2017. №1. С. 62–72.
5. *Рзаев А.Г.* Правовые основы государственной службы. Баку, 2011.
6. *Захидов Б.С.* Характерные особенности региональной преступности // Актуальные проблемы криминологического исследования региональной преступности: материалы международной научно-практической конференции. Баку, 2014. С. 48–64.
7. *Козлов Т.Л.* Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора: методические рекомендации / Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012.
8. *Коробченко В.В., Иванкина Т.В.* Правовая природа ответственности гражданских служащих за коррупционные правонарушения // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 31–41.
9. *Исмаилов И.А.* Правовое государство: суждения и предложения. Баку, 1999.
10. *Колчманов Д.Н.* Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
11. *Ростовцева Ю.В.* Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47–52.
12. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24 апр. 2020 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
13. Об утверждении Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию: Закон Азербайджанской Республики от 30 дек. 2003 г. №571-ПQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 1. Ст. 12.
14. О борьбе с коррупцией: Закон Азербайджанской Республики от 13 янв. 2004 г. № 580-ПQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 3. Ст. 125.
15. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики. Баку, 2018.
16. Конституция Азербайджанской Республики. Баку, 2018.
17. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
18. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

19. Об утверждении Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Закон Азербайджанской Республики от 30 сент. 2005 г. № 1003-ПQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2005. № 10. Ст. 890.
20. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 янв. 1999 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121544
21. Об утверждении «Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»: Закон Азербайджанской Республики от 30 дек. 2003 г. № 570-ПQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2004. № 1. Ст. 11.
22. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: Федер. закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3424.
23. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 23 мая 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.
24. Мечиков В.В. Некоторые аспекты соотношения конституционной и политической ответственности // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: материалы круглого стола (25–26 мая 1999 г.). Белгород, 2000.
25. Пресняков М.В. Изменения законодательства о противодействии коррупции: что день грядущий нам готовит // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 15–21.
26. Кондрашев А.А. Ответственность Правительства Российской Федерации // Современное право. 2011. № 3. С. 43–47.
27. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 24 апр. 2020 г.) // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2020. № 17. Ст. 2726.
28. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: Федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 329-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.
29. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1994. Т. 1. С. 1114.
30. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://ozhegov.info/slovar/>
31. Прохоров В.Н. Правовая природа понятия «утрата доверия Президента РФ» // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: Вопросы теории и практики: в 3 ч. 2014. Ч. 3, № 12(50).
32. Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. 2018. № 5. С. 1–10.
33. О государственной службе: Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-ПГ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2001. № 1. Ст. 1.
34. Правила предоставления информации финансового характера со стороны должностных лиц: Закон Азербайджанской Республики от 24 июня 2005 г. № 945-ПQ // Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2005. № 8. Ст. 690.