

Научная статья

<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2026-4-8>

УДК 342.5



Attribution

cc by

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОРГАН ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ:  
ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ

Игитов А.М.

Санкт-Петербургский институт (филиал)

ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)

**Аннотация.** Национальный орган по противодействию коррупции – фундаментальный и комплексный правовой институт. Соотношение различных отраслей права, оказывающих влияние на правовые институты такого свойства при решении вопроса о порядке учреждения, функционирования и закреплении их полномочий играет критически важную роль. Предметом исследования выступает публично-правовая природа национального органа по противодействию коррупции. Цель исследования состоит в систематизации теоретических положений правовой науки о правовой природе национального органа по противодействию коррупции и его характерных признаках. Методологической базой исследования выступают методы системного анализа и синтеза, используемые в исследовании для сублимации конкретных теоретических положений и их последующей систематизации. Сделан вывод об относимости доктринальных положений о национальных антикоррупционных органах к различным областям правовых знаний. Результаты исследования могут быть использованы в процессе разработки и совершенствования административного и антикоррупционного законодательства, а также представляют интерес для исследований публично-правовой направленности.

**Ключевые слова:** национальный орган, предупреждение коррупции, противодействие коррупции, Конвенция ООН против коррупции, национальная дискреция, административное право, публичное право, доктрина, правовая характеристика.

**Финансирование:** инициативная работа.

Original article

NATIONAL ANTI-CORRUPTION BODY: CHARACTERISTICS OF PUBLIC-LEGAL NATURE

Alexander M. Igitov

St. Petersburg Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice

**Abstract.** The National Anti-Corruption Body is a fundamental and comprehensive legal institution. The correlation of the various branches of law that influence legal institutions of this nature plays a critically important role in deciding on the order of establishment, functioning and consolidation of their powers. The subject of the study is the public-legal nature of the national anti-corruption body. The purpose of the study is to systematize the theoretical provisions of legal science on the legal nature of the national anti-corruption body and its characteristic features. The methodological basis of the research is the methods of system analysis and synthesis used in the study to sublimate specific theoretical positions and their subsequent systematization. The comparative legal method is used as an auxiliary research method, which contributes to the fundamental understanding of theoretical provisions. The conclusion is made about the relevance of the doctrinal provisions on national anti-corruption bodies to various areas of legal knowledge. The results of the study can be used in the process of developing and improving administrative and anti-corruption legislation, and are also of interest for public law research.

**Keywords:** national authority, prevention of corruption, anti-corruption, UN Convention against Corruption, national discretion, administrative law, public law, doctrine, legal characteristics.

**Funding:** Independent work.

**Введение.**

Национальный орган по противодействию коррупции - сложный и комплексный правовой институт, организационная структура которого не детерминирована ни одним нормативно-правовым актом. Так, Конвенция Организации Объединенных Наций (далее – ООН) «против коррупции» (далее – Конвенция) в статьях 6 и 36 прямо устанавливает обязанность стран-участников по учреждению специальных антикоррупционных органов на национальном уровне.

В ходе исследования юридического содержания Конвенции, поименованных статей, а также смежных к ним документов международного экспертного сообщества [1] было установлено, что существует несколько типов национальных антикоррупционных органов, каждый из которых обладает уникальными характерными признаками, которые выражены в тексте доктринаобразующих документов в высокой степени обобщения, что делает их сложно имплементируемыми в национальные правовые порядки.

**Обсуждение.**

Научная проблема проводимого исследования состоит в столкновении международного и национального публичного права при определении правовой природы национального органа по предупреждению и противодействию коррупции, выявлении его характерных признаков и организационной структуры.

С одной стороны, международное сообщество, разработавшее ряд доктринаобразующих и программных документов, и страны-участники Конвенции приняли на себя обязательства по созданию национальных антикоррупционных органов определенного свойства (закрепленных в ст. 6 и 36 Конвенции) в соответствии с принципами, нормами и доктриной международного права, которое по своей сути является отраслью права высокой степени обобщения. При этом указанные статьи и документы технико-юридически создают неопределенную обязанность национальных правительств о порядке имплементации положений в них указанных. Такая ситуация, особенно в вопросах, связанных с учреждением, порядком функционирования и правовым статусом национального органа – проблема для национальной правовой системы.

С другой стороны, доктриной допускается активное и даже приоритетное применение правил дискреции национальных властей из-за возникающей неопределенности, что переводит вопрос об организации поименованных антикоррупционных органов в плоскость национального публично-правового регулирования.

Столкновение двух правовых измерений рождает вопрос об относимости теоретических положений об антикоррупционных органах к той или иной отрасли права, что, в свою очередь, влияет на порядок и характер непосредственно правовых норм, их конструкции, в отношении учреждаемых государственных органов.

Методологической основой исследования выступают методы системного анализа и синтеза, используемые для сублимации конкретных теоретических положений о соотношении международно-правового и публично-правового начала по отношению к органу по предупреждению и противодействию коррупции.

Эмпирическую базу исследования составляет текст Конвенции ООН против коррупции и документы, сформированные на его основе. Дополнительную эмпирическую базу исследования составляют научные труды отечественных авторов, привлеченных к исследованию с целью сублимации доктринальных положений по проблемным вопросам, поднимаемым в статье.

### Результаты.

В ходе исследования автором были проанализированы доктринальные положения международного и публичного права в отношении антикоррупционных вопросов, в частности, вопросов об антикоррупционных национальных ведомствах с целью установления степени влияния каждой из представленных отраслей права на правовую природу исследуемых органов. По результатам исследования был сделан вывод о доминирующем положении публично-правовой доктрины в

вопросах, затрагивающих национальные органы по противодействию коррупции.

Соотношение международного публичного права и национального органа по противодействию коррупции. Международное сообщество давно закрепило за коррупцией статус интернациональной проблемы и глобального вызова мировым политическим, экономическим и правовым системам. В этой связи, вопросы борьбы с коррупцией, в том числе и на национальном уровне, перестали рассматриваться в отрыве от норм международного права [2].

В свою очередь, предметом международного права выступают международные отношения [3], под которыми понимается «система политических, экономических, социальных и культурных взаимодействий между различными субъектами, включая государства, международные организации, транснациональные корпорации и гражданское общество» [4, с. 1041].

Из представленного следует, что национальные антикоррупционные органы, как один из инструментов по противодействию коррупции и их правовой статус, должны быть урегулированы нормами международного права.

Систему международно-правовых норм в отношении национальных органов по противодействию коррупции образует Конвенция ООН по противодействию коррупции (далее – Конвенция) и смежные с ней документы.

Под смежными документами в разрезе данного исследования имеются ввиду документы экспертного сообщества, которые заслуживают отдельного упоминания. К Конвенции существует ряд сопроводительных документов, цель которых состоит в расширении, уточнении, конкретизации и пояснении положений, закрепленных Конвенцией.

К числу этих документов относятся:

- Anticorruption Toolkit (Антикоррупционные инструменты);
- Global Programme against Corruption: an outline for action (Глобальная программа по противодействию коррупции: руководство к действию);
- UN Guide for anti-corruption policies (Руководство по антикоррупционной политике);
- Technical guide to the UN Convention against Corruption (Техническое руководство по Конвенции ООН против коррупции).

Ценность указанных документов состоит в том, что их разработкой занималось экспертное сообщество, сформированное представителями разных стран и культур, а значит, положения, в них закрепленные, являются консолидированным мнением международного сообщества по коррупционной проблематике.

Такая постановка вопроса позволяет говорить о том, что эти документы являются доктринаобразующими.

Так, в ст. 6 Конвенции закреплено: «Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, ор-

ганов, осуществляющих предупреждение коррупции...» [5], после чего, в ст. 36: «Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или органов, или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер...» [5].

Как видно из приведенного текста, существенных признаков национальных антикоррупционных органов эти статьи не содержат. Под существенными признаками следует понимать такие формулировки положений международных актов, позволяющие в определенной степени сформировать понимание правового статуса национального антикоррупционного органа. Это неизбежно ведет к необходимости дополнительных пояснений реализации указанных положений, что и было закреплено в Специальном докладе комитета по разработке Конвенции.

Стоит отдельно остановиться на характеристике признаков национальных органов по предупреждению или противодействию коррупции, сформулированных в ходе проводимых исследований. В теории права особо отмечается, что функциональное назначение элемента системы управления является определяющим для его последующей интеграции и функционирования, в том числе, в систему органов государственной власти [6].

Функциональное назначение формируется характерными правовыми признаками, которые в свою очередь, формируются на основании функций государственного управления, которые возлагаются на учреждаемый орган.

К таким признакам относятся:

- основание функционирования;
- характер полномочий;
- порядок реализации полномочий;
- положение органа в системе национальных

властей и пр.

Доктринообразующие документы не позволяют синтезировать большинство из указанных положений, что подчеркивает потребность акторов имплементации таких положений в применении национальной дискреции, а значит, и последующем привлечении доктринальных и правоприменительных источников национального публично-правового порядка.

Потребность в национальной дискреции в разрезе имплементации норм об антикоррупционных органах объясняется двумя факторами:

во-первых, коррупционные проявления не являются явлениями универсальными и однородными, они варьируются в зависимости от базиса общественных отношений, который у каждого общества и государства отличен, а поэтому универсального приема и инструмента по противодействию им ни доктрина, ни собственно право предложить не могут;

во-вторых, разность национальных правовых порядков: несмотря на то обстоятельство, что творчество и продуцирование правовых конструкций ограничено онтологически, национальные правовые порядки формировались под влиянием региональных социальных,

экономических, политических и культурных факторов [7], поэтому и учитывать при формировании правового статуса национальных антикоррупционных органов следует именно эту совокупность факторов.

Как видно из приведенных фрагментов правовых актов, международно-правовая база скупко конкретизирует международные обязательства государств по учреждению разного свойства антикоррупционных органов, сохраняя при этом люфт для национальной дискреции, во избежание невозможности их исполнения.

Учитывая то обстоятельство, что предметом международного права являются, в том числе международно-правовые обязательства, принятые на себя государством, порядок и способ их исполнения должен играть ключевую роль в процессе имплементации таких положений и подкрепляться положениями международно-правовой доктрины.

В рассматриваемом случае это условие не соблюдается, что лишает национальные правительства в лице законодателей возможности прибегать к использованию трудов по международному праву с целью выработки позиции и формулированию первичной правовой позиции в ходе имплементации международно-правовых норм, что в купе с характером закрепляемых положений о рассматриваемых органах не позволяет отнести рассматриваемые правоотношения к международно-правовым.

Соотношение национального публично-правового регулирования и национального органа по противодействию коррупции. Из-за невозможности буквальной имплементации норм об антикоррупционных национальных органах международно-правового характера национальные правительства приступают к национально-дискреционному порядку синтеза антикоррупционных органов в национальных правовых системах.

Известно, что публично-правовая регламентация детерминирована общественными и государственными интересами [8, с. 82], что, по мнению автора, делает такой подход более привлекательным для национальных законодателей, поскольку позволяет адаптировать предполагаемые международные антикоррупционные практики по работе с антикоррупционными органами к национальной правовой системе.

Публично-правовая регламентация позволяет законодателям и правоприменителям оперировать различными отраслями национального права, которые несут в себе критерий публичности: будь то административное [9] или уголовное право [10].

Научное экспертное сообщество в настоящее время занимает позицию, выраженную в двух тезисах:

1) дискреция национальных властей является такой же формой имплементации международно-правовых норм, как и буквальное исполнение международно-правовых обязательств;

2) структурная организация системы управления борьбы с коррупцией находится в исключительной зоне ответственности национальных правительств [11, с. 305].

Поименованные принципы нашли отражение и в правовой системе Российской Федерации. Так, во исполнение ст. 6 Конвенции в Российской Федерации был учрежден Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, который заявлен в ООН как орган по предупреждению коррупции [12].

При сопоставлении административно-правового статуса представленного органа с положениями Конвенции проявляется ряд нестыковок в части ожиданий доктрины от предполагаемого органа и, собственно, Совета при Президенте РФ. Пример Российской Федерации не единственный, в мировой практике представлены достаточно разнообразные варианты учреждения антикоррупционных органов такого толка, что вновь указывает на доминирование публично-правового регулирования над международным.

Несмотря на то обстоятельство, что в связи со сложившейся обстановкой в правовом поле, государства сталкиваются с трудностями по реализации Конвенции, как формирующего нормативное поле документа, страны-участники реализуют её суть, формируя правовую доктрину о национальных антикоррупционных органах через национальную дискрецию, но с учетом особенностей национальных правовых систем, без применения универсальных приемов и универсальных рекомендаций из источников.

#### **Заключение.**

Из представленных результатов исследования можно сделать вывод о том, что правовая природа различных типов национальных антикоррупционных органов носит дихотомический характер, совмещая в себе и доктринальные положения из международного публичного права, и из национального публично-правового регулирования. Однако доминирующим элементом правовой природы указанного объекта является национальный публично-правовой порядок.

В пользу этого вывода говорит несколько положений:

1) международные нормативно-правовые акты закрепляют абсолютно неопределенную обязанность национальных правительств об учреждении таких органов;

2) неопределенность подобных обязательств лишает национальные правительства возможности привлечь доктрину международного публичного права при разрешении вопросов об эффективной имплементации положений международных актов по данному вопросу;

3) по своей структуре, статьи 6 и 36 Конвенции закрепляют право национальных правительств на национальную дискрецию при разрешении вопросов об имплементации положений Конвенции о национальных антикоррупционных органах, перемещая этот вопрос из области знаний международного права в сферу ответственности национального публично-правового регулирования.

В такой конфигурации теории и доктрины права дискреция национальных властей становится определяющей силой при разработке организационной структуры, функциональных особенностей и процесса интеграции антикоррупционных органов в национальные правовые системы, что и делает публично-правовой элемент доминирующим при характеристике правовой природы национального органа по противодействию коррупции.

Такая ситуация, в свою очередь, позволяет говорить о том, что процесс имплементации положений о национальных органах по предупреждению и противодействию коррупции, хотя и отступает от буквального толкования норм международного права, однако, следует его сути и исполняет предписания, но в порядке дискреции национальных властей.

#### **Конфликт интересов**

Не указан.

#### **Рецензия**

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

#### **Conflict of Interest**

None declared.

#### **Review**

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

#### **Список источников:**

1. Игитов А. М. Административно-правовой статус национального органа по предупреждению и противодействию коррупции: доктринальные положения // *Административное и муниципальное право*. 2025. № 6. С. 19-35. DOI: 10.7256/2454-0595.2025.6.76869 EDN: DKZKWTW
2. Ивашкин Н. С. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией в международном праве // *Закон и право*. 2024. №4. С. 269-274. DOI: 10.24412/2073-3313-2024-4-269-274 EDN: VYKKJK
3. Халлыева А. К. Международное право - нормативная основа международных отношений // *Вестник науки*. 2023. № 4(61). Т. 3. С. 130-136. EDN: PXTZZP
4. Байрамдурдыев Ш. Международные отношения: сущность и значение // *Вестник науки*. 2024. №12 (81). С. 1041-1044. EDN: KRDDFJ
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции: принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций // *Бюллетень международных договоров*. 2006. № 10. С. 7-54.
6. Бачило И. Л. *Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации)*. Москва: Юридическая литература. 1976. 122 с. EDN: XGQZRR
7. Скаун Н. С. *Частное и публичное право* // *Вестник магистратуры*. 2018. №9-2 (84). С. 81-84. EDN: XQFZKS

8. Новосельцева Е. И. Конвенция ООН о противодействии коррупции // Актуальные вопросы противодействия коррупции: сборник докладов Международной научно-практической конференции, посвященной празднованию 300-летия прокуратуры России, Белгород, 09 декабря 2021 года / Под общей редакцией С.Н. Глаголева, сост. В.И. Борисовский. Белгород: Белгородский государственный технологический университет им. В. Г. Шухова, 2021. С. 331-345.

9. Галиев И. Р. Имплементация ратифицированных норм Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 Г. В Уголовный кодекс Российской Федерации // Аллея науки. 2022. Т. 1. № 4(67). С. 616-619. EDN: GVCHTU

10. Трофимов Е. В. Национальный орган по предупреждению коррупции (по международному и административному праву) // Евразийский юридический журнал. 2017. № 11(114). С. 303-308. EDN: ZXJMCX

11. Михайлов В. И. Конвенция ООН против коррупции и ее место в правовой системе Российской Федерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. Т. 19, № 6. С. 58-68. DOI: 10.61205/jzsp.2023.081 EDN: CEZKPF

#### References:

1. Igitov A. M. Administrative and legal status of the national body for the prevention and combating of corruption: doctrinal provisions // Administrative and municipal law. 2025. No. 6. pp. 19-35. DOI: 10.7256/2454-0595.2025.6.76869 EDN: DKZKTW

2. Ivashkin N. S. International legal foundations of the fight against corruption in international law // Law and Law. 2024. No. 4. p. 269-274. DOI: 10.24412/2073-3313-2024-4-269-274 EDN: VYKKJK

3. Hallieva A. K. International law - the normative basis of international relations // Bulletin of Science. 2023. No. 4(61). Vol. 3. pp. 130-136. EDN: PXTZZP

4. Bayramdurdyev S. International relations: essence and significance // Bulletin of Science. 2024. No. 12 (81). pp. 1041-1044. EDN: KRDDFJ

5. United Nations Convention against Corruption: adopted in New York on 31.10.2003 by resolution 58/4 at the 51st plenary meeting of the 58th session of the United Nations General Assembly // Bulletin of International Treaties. 2006. No. 10. pp. 7-54.

6. Bachilo I. L. Functions of governing bodies (legal problems of registration and implementation). Moscow: Legal Literature. 1976. 122 p. EDN: XGQZRR

7. Skakun N. S. Private and public law // Bulletin of the Magistracy. 2018. No.9-2 (84). PP. 81-84. EDN: XQFZKS

8. Novoseltseva E. I. The UN Convention on Combating Corruption // Topical issues of combating corruption: a collection of reports of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the celebration of the 300th anniversary of the Prosecutor's Office of Russia, Belgorod, December 09, 2021 / Under the general editorship of S.N. Glagolev, comp. V.I. Borisovsky. Belgorod: Belgorod State Technological University named after V. G. Shukhov, 2021. pp. 331-345.

9. Galiev I. R. Implementation of the ratified norms of the UN Convention against Corruption of October 31, 2003. To the Criminal Code of the Russian Federation // Alley of Science. 2022. Vol. 1. No. 4(67). pp. 616-619. EDN: GVCHTU

10. Trofimov E. V. National Authority for the Prevention of Corruption (in international and administrative law) // Eurasian Law Journal. 2017. No. 11(114). pp. 303-308. EDN: ZXJMCX

11. Mikhailov V. I. The UN Convention against Corruption and its place in the legal system of the Russian Federation // Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence. 2023. Vol. 19, No. 6. PP. 58-68. DOI: 10.61205/jzsp.2023.081 EDN: CEZKPF

#### Информация об авторе:

**Игитов Александр Михайлович**, научный сотрудник отдела научных исследований Санкт-Петербургского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», Санкт-Петербург, Россия; [aleksanderigitov2@mail.ru](mailto:aleksanderigitov2@mail.ru)

**Alexander M. Igitov**, Researcher at the Department of Scientific Research; Department of Scientific Research of the St. Petersburg Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia); St. Petersburg, Russia.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 24.02.2026;

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 20.03.2026;

Принята к публикации / Accepted for publication 20.04.2026.

Автором окончательный вариант рукописи одобрен.