

---

**Е.Р. Пудаков**

**Государственная политика  
Российской Федерации  
по противодействию коррупции**

---

**Уфа 2015**

УДК 328.185(470)

ББК 66.3(2Рос)3

П 88

**Пудаков, Е.Р.**

П 88 Государственная политика Российской Федерации по противодействию коррупции / Е.Р. Пудаков; БИСТ (филиал) ОУП ВО «АТиСО». — Уфа: Изд-во Башкирского института социальных технологий (филиала) Образовательного учреждения профсоюзов «Академия труда и социальных отношений», 2015. — 166 с.  
ISBN 978-5-904354-61-9

Коррупция является мировым злом, которое проникает во все уровни жизнедеятельности общества любой страны и посягает на основы общественного строя.

В монографии осуществлена попытка анализа общего состояния и некоторых проблем формирующейся в последние десятилетия государственной политики Российской Федерации по противодействию коррупции; изучены понятие и сущность коррупции в российской правовой науке и законодательстве; исследованы концептуальные основы противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, а также проблемные аспекты, возникающие при ее реализации; подробно анализируются приоритетные направления государственной антикоррупционной политики. Также детально изучаются основные перспективные направления совершенствования законодательства.

Предназначена для руководителей органов законодательной, судебной и исполнительной власти, правоведов, научных работников, аспирантов, студентов и всех интересующихся современными проблемами коррупции.

УДК 328.185(470)

ББК 66.3(2Рос)3

*Рецензенты:*

*Б.З. Маликов, доктор юридических наук,  
профессор кафедры уголовного права и криминологии УЮИ МВД РФ;  
А.А. Тарасов, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой уголовного права и процесса  
Института права БашГУ*

ISBN 978-5-904354-61-9

© Пудаков Е.Р., 2015

© БИСТ (филиал) ОУП ВО «АТиСО», 2015

# Содержание

Список сокращений .....	4
Введение .....	6
<b>1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ НАУКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Понятия «коррупционные проявления» и «коррупционные правонарушения» как основные составляющие коррупции .....	8
1.2. Наука о сущности коррупции, сравнительные аспекты по различным классификациям .....	10
1.3. Исследование коррупции в российской правовой науке и влияние на законодательство .....	15
1.3.1. Криминологические аспекты .....	17
1.3.2. Уголовно-правовые аспекты .....	19
1.3.3. Видение правоохранительных органов по систематизации коррупционных преступлений .....	25
1.3.4. Административно-правовые аспекты .....	30
1.3.5. Экономические аспекты .....	33
1.3.6. Социология в исследовании коррупции .....	35
1.3.7. Государственная служба и коррупция .....	38
1.3.8. Значение исследования коррупции в международном праве .....	40
1.4. Классификация коррупционных проявлений .....	44
<b>2. КОНЦЕПЦИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>47</b>
2.1. Государственная служба как основа для государственной антикоррупционной политики .....	47

2.2. Концепции по противодействию коррупции .....	51
2.3. Эффективность и проблемы, возникающие в ходе реализации концепции антикоррупционной политики .....	54
2.4. Приоритетные направления государственной антикоррупционной политики.....	59
<b>3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>82</b>
3.1. Развитие законодательства о противодействии коррупции в России с 1992 по 2006 годы .....	82
3.2. Современный этап развития законодательства о противодействии коррупции.....	94
3.3. Теоретические и практические аспекты совершенствования законодательства .....	123
3.4. Перспективные направления совершенствования законодательства в Российской Федерации .....	131
<b>Заключение .....</b>	<b>148</b>
<b>Список использованной литературы и других источников.....</b>	<b>150</b>

## Список сокращений

- АКС — Антикоррупционная сеть ОЭСР для стран Восточной и Центральной Европы
- АПК — Арбитражно-процессуальный кодекс
- БК — Бюджетный кодекс
- БРИКС — группа из пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика.
- вуз — высшее учебное заведение
- ГК — Гражданский кодекс
- ГПК — Гражданско-процессуальный кодекс
- ГРЕКО — Группа государств по борьбе с коррупцией (англ. *Group of States Against Corruption, GRECO*)
- ГУ-ВШЭ — Государственный университет — Высшая школа экономики
- ЕврАзЭС — Евразийский экономический союз
- ЖКХ — Жилищно-коммунальное хозяйство
- КоАП — Кодекс об административных правонарушениях
- МГУ — Московский Государственный Университет
- МВД — Министерство внутренних дел
- Минфин — Министерство финансов
- МО — Министерство обороны
- МПА — межпарламентская ассамблея
- МРОТ — минимальных размеров оплаты труда
- НИИ — научно-исследовательский институт
- НК — Налоговый кодекс
- ООН — Организация Объединенных Наций
- ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития (англ. *Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*)
- РАГС — Российская академия государственной службы
- РГ — Российская газета
- Санэпидемнадзор — Санитарно-эпидемиологический надзор, в настоящее время Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
- СК — Следственный комитет
- СНГ — Содружество Независимых Государств
- СЗ РФ — Сборник законов Российской Федерации
- ТВ — Телевидение
- ТК — Трудовой кодекс
- УК — Уголовный кодекс
- УПК — Уголовно-исполнительный кодекс
- ФЗ — Федеральный закон
- ФКЗ — Федеральный конституционный закон
- ФСБ — Федеральная служба безопасности
- ФСКН — Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков
- ФСИН — Федеральная служба исполнения наказаний
- ФССП — Федеральная служба судебных приставов
- ШОС — Шанхайская организация сотрудничества

## ВВЕДЕНИЕ

*Государственный служащий: лицо, выбираемое народом, чтобы распределять взятки.*

*Марк Твен*

Коррупция является тем мировым злом, которое проникает во все уровни жизнедеятельности общества любой страны и посягает на основы общественного строя, ослабляя системы власти и управления на всех уровнях, разрушая правопорядок, независимо от формы и политического строя государства. В первую очередь искажается взаимоотношение власти и граждан, что отражается на большинстве сфер экономического и социального развития, и в конечном итоге это наносит огромный вред мировому сообществу и каждому человеку.

Однако общественно-политические события, происходящие в мире за последние два года, не только практически сворачивают систему международных отношений по противодействию коррупции, но и отбрасывают назад те достижения, которые могли быть эффективно использованы в борьбе с этим явлением. Реалии сегодняшнего времени, выражающиеся в изменении вектора усилий во внешней и внутренней политике Российской Федерации, отодвигают государственную антикоррупционную политику из разряда первоочередных в проблемы даже уже не второго или третьего уровня приоритетности.

Вместе с тем коррупционные риски проявления коррупции и ее последствия могут быть минимизированы и ограничены только благодаря системным действиям. Поэтому образование и развитие Таможенного союза и формирование Евразийского союза, усилия по взаимодействию в рамках организаций ШОС и БРИКС являются теми направлениями, которые должны дать новый импульс в сложившейся ситуации, создать благоприятные возможности для нейтрализации коррупции.

В представленной монографии осуществлена попытка анализа общего состояния и некоторых проблем формирующейся в последние десятилетия государственной политики Российской Федерации по противодействию коррупции.

В содержании первой главы монографического исследования изучены понятие и сущность коррупции в российской правовой науке

и законодательстве. Акцентируется внимание на понятиях «коррупционные проявления» и «коррупционные правонарушения», а также на сравнительных аспектах различных классификаций коррупции.

Во второй главе исследованы концептуальные основы противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, а также проблемные аспекты, возникающие при ее реализации. Автором подробно анализируются приоритетные направления государственной антикоррупционной политики.

Третья глава освещает развитие законодательства о противодействии коррупции в России с 1992 по 2006 годы, а также его отдельные характеристики на современном этапе. При этом детально изучаются основные перспективные направления совершенствования законодательства — оценка предложений науки и практической деятельности.

Необходимо признать, что активизация и развитие усилий ученых в таких отраслях научных знаний, как юриспруденция, экономика, социология, политология, психология, их обмен опытом и согласование исследований причин коррупции как социального явления, по комплексному изучению факторов, способствующих возникновению коррупции, важны для формирования такого уклада общественной и личной жизни, который подавлял бы все коррупционные риски. И тогда будет обеспечено формирование высокого правового сознания и стимулов правомерного поведения людей.

Поэтому применение международных стандартов, опыта законодательства отдельных государств, интеграционных норм, действий на основе закона необходимо выгодно использовать в российской действительности.

Нужно исходить из целесообразности тесной координации всех государственных органов и институтов различных политических объединений в деле формирования основ социально-экономического сотрудничества, когда все решения и действия участников будут основаны на общих антикоррупционных правилах правотворчества и правоприменения.

Поддержание опыта и предложений по расширению и углублению знаний в сфере противодействия коррупции, обучение этому в школах, университетах, системах повышения квалификации работников должно стать повсеместным.

Только таким образом коррупционные проявления будут минимизированы путем строгого соблюдения принципов права и нравственности, на основе неуклонного экономического роста и высокоразвитой социальной сферы.

# **1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ НАУКЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

---

## **1.1. Понятия «коррупционные проявления» и «коррупционные правонарушения» как основные составляющие коррупции**

Осмысление понятия и сущности коррупции осложняется тем, что к ее разновидностям относятся не только коррупционные правонарушения, но и иные явления, являющиеся различными формами коррупционных проявлений.

В прямом смысле под коррупцией понимают различного рода обстоятельства, когда государственный или муниципальный служащий принимает противоправное решение, из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона, а сам служащий получает незаконное вознаграждение от этой стороны. Для такой ситуации характерны ряд признаков: наличие решения, нарушающего закон или общественные нормы, действие сторон по обоюдному согласию, с получением при этом противозаконной выгоды или преимущества, а также сокрытие своих действий.

Специфической характеристикой российской коррупции является формирование устойчивой сети доверительных отношений, связывающей должностных лиц и граждан, которые создают социальные предпосылки для установления коррупционных отношений. В ситуации отсутствия эффективного противодействия, предметом коррупционных отношений стало получение доступа к реализации прав граждан и предпринимателей. Это стало сопровождаться частыми случаями использования властных полномочий для фабрикации уголовных дел с целью активного наступления на права граждан и бизнеса и, прежде всего, на права собственности.

Основные составляющие коррупционных проявлений — это коррупционные правонарушения, влекущие привлечение к гражданско-правовой, дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, а также действия, способствующие их совершению, в число которых входит:

- использование служебных полномочий при решении разных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей служащего либо его родственников;
- обеспечение не предусмотренных законом преимуществ при поступлении на государственную или муниципальную службу, а также продвижении по «карьерной лестнице»;
- содействие различного вида субъектам в предпринимательской деятельности путем оказания предпочтений в предоставлении публичных услуг;
- применение информации, не подлежащей официальному распространению, полученной при выполнении служебных обязанностей служащим;
- получение от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законом;
- нарушение процедур рассмотрения обращений физических и юридических лиц;
- передача подарков и предоставление неслужебных услуг должностным лицам, за исключением протокольных мероприятий.

Кроме того, к ним могут относиться, например, подготовка и принятие нормативно-правовых актов, содержащих коррупциогенные нормы, которые способствуют при определенных условиях совершению коррупционных правонарушений со стороны государственных служащих.

По мнению А.В. Кудашкина, «к коррупционным проявлениям относятся любые деяния, совершаемые публичным лицом (лицами), как правило, в интересах определенного лица (группы лиц, организаций), противоречащие установленному законом порядку реализации таким лицом (лицами) своего правового статуса, а также склонение другого лица (группы лиц, представителей организаций) к выплате ему материального вознаграждения, оказания услуг и т. п. за реализацию своего должностного статуса в интересах этого лица (лиц)»<sup>1</sup>.

Данное определение возможно дополнить также деятельностью лиц, наделенных властными полномочиями, использующих недостатки и противоречия в процессе реализации таких полномочий, которые способствуют совершению или самостоятельно порождают коррупционные правонарушения.

---

<sup>1</sup> Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012.

## 1.2. Наука о сущности коррупции, сравнительные аспекты по различным классификациям

Анализируя постоянно изменяющиеся тенденции распространения коррупционных проявлений, в особенности в системе государственной службы, можно объяснить и необходимость проведения системного исследования этого понятия с научной, учебной и общественно-публицистической точки зрения.

У слова «коррупция» латинская этимология, в переводе «*corruptio*» означает подкуп, подкупность и продажность общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц, соответственно глагол «коррумпировать», также латинского происхождения «*corrumpere*» означает подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами<sup>1</sup>.

Римские право традиционно делилось на частное и публичное. Публичное право выражало интересы государства, а частное — интересы индивидуума. Можно классифицировать частное и публичное право по способам регулирования отношений. В одних случаях государственная власть предписывает гражданам, во имя общего государственного порядка, обязательное для них поведение для определенного момента и при определенных условиях. Сюда относятся все отрасли публичного права: государственное, уголовное, финансовое и т.д. В области же частного права государственная власть воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношений. В этих ситуациях предоставляется возможность регулирования самостоятельным субъектам права.

Таковыми субъектами являются физические лица и различные образования — объединения, учреждения или юридические лица. Все эти субъекты права являются носителями собственной воли, инициативы, им предоставляется возможность регулирования взаимных отношений друг с другом. Государство является органом, выполняющим охранительную функцию, но при этом не занимает принудительную позицию.

В римском праве интерпретация понятия «*corrumpere*» состояла в повреждении, разрушении, подкупе и указывала на противоправные действия в судебной практике. В сочетании слов «*correi*» — несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «*rumpere*» — ломать, повреждать, отменять, образовался самостоятельный термин. Сущность, содержание

---

<sup>1</sup> Лехин И.В., Петров Ф.Н. Словарь иностранных слов. М., 1954. С. 369.

этого термина определялись как участие в деятельности нескольких лиц, в целях порчи или повреждения нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

В науке существует достаточно большое количество различных классификаций коррупционного поведения, их обобщенное авторское видение будет представлено ниже, вместе с тем следует рассмотреть наиболее распространенные из них.

Немецкий социолог Макс Вебер делал вывод о функциональности и приемлемости коррупции при условии, что она усиливает позицию элит, гарантирующих ускорение происходящих в обществе изменений. Согласно обоснованию сторонников такого подхода, выполнив свои политические и экономические функции, коррупция исчезает. Экономические функции коррупции сводятся к стимулированию инвестиций и развитию предпринимательства за счет устранения или снижения бюрократических препятствий. Вместе с тем другим сторонником функционального подхода, Г. Мюрдалем, утверждалась негативная составляющая коррупции, которая является препятствием для модернизации общества и его развития<sup>1</sup>.

Сторонниками институционального подхода (С. Хантингтон, Я. Тарковски) определяется, что коррупция является единственным средством для создания институтов, необходимых для демократического развития общества. По их мнению, коррупция является не отклонением от норм поведения, а несоответствием между нормами и устанавливаемыми моделями поведения<sup>2</sup>.

Американский исследователь С. Роуз-Аккерман предложила классификацию коррупции на политическую, обусловленную процессом принятия законов, и на административную, связанную их применением. Говоря о государственной (политической) коррупции, связанной со структурой различных государств, С. Роуз-Аккерман приводит еще более дробную классификацию коррумпированных обществ, для этого она выделяет два признака: по типу получателей взяток и по типу «рынка» взяток. По первому признаку выделялись два типа обществ — клептократии, в которых коррупция организована в верхушке правительства и государства, где коррупция является сферой деятельности большого числа бюрократов. По второму признаку — общества, где существует небольшое число основных частных коррупционных действующих лиц и где выплаты взяток децентрализованы.

---

<sup>1</sup> См.: Аленкин С.В. Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). М., 2008. С. 20.

<sup>2</sup> Там же. С. 21.

Таким образом, эти два признака соответствуют четырем категориям коррумпированных государств: клептократии, конкурентному рынку, двойственной монополии и очень слабому государству, контролируемому мафией. По мнению С. Роуз-Аккерман, для предотвращения коррупции должна действовать система адекватных наказаний: для фирмы соотноситься с размером ее прибыли, а для должностных лиц — с размером полученного вознаграждения. Кроме того, им обосновывалось, что эффективность антикоррупционной политики определяется тяжестью соответствующих санкций, структурой рынка фирм, организованными формами администрации и точностью распоряжений правительств<sup>1</sup>.

Другой американский исследователь коррупции М. Джонстон предложил выделить несколько ее типов: взятки чиновников в сфере торговли; отношения в государственных системах, в том числе покровительство на основе земляческих, родственных, партийных принципов; дружба и кумовство; а также так называемая кризисная коррупция, обусловленная тем, что предприниматели вынуждены работать в условиях чрезвычайного риска, когда решения органов власти могут привести к существенным для бизнеса изменениям и потому эти решения становятся предметом торговли<sup>2</sup>.

С точки зрения отношения к коррупции общественного мнения в целом и элиты в частности, американский социолог А. Дж. Хайденхаймер предложил разделить коррупцию на «белую», «серую» и «черную». Ученый отнес к «белой» коррупции те деяния, которые не воспринимаются ни общественным мнением, ни элитами в качестве незаконной, хотя формально они таковыми являются. По мнению исследователя, это говорит о том, что данная форма коррупции стала частью национальной культуры (обычаем, нормой). К «черной» коррупции относятся деяния, в отношении которых наличествует единодушное осуждение. Наконец, к «серой» коррупции А. Дж. Хайденхаймер относит те действия, относительно которых нет единодушного мнения, является данное действие коррупцией или нет<sup>3</sup>.

С. Роттенберг на уровне отдельных актов разделил коррупцию на три вида. К первому виду он отнес ситуации, когда плата взимается за выполнение того, что официальные правила требуют выполнять без

---

<sup>1</sup> См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 9.

<sup>2</sup> Johnston M. Political Corruption and Public Policy in America. Monterey: Brooks Cole Publishing Co, 1982. P. 11, 14–15.

<sup>3</sup> Heidenheimer A., Political Corruption: A Handbook. New Brunswick, NJ, 1989. P. 362–363.

оплаты (например, плата за формально бесплатную визу может быть рассмотрена как «тариф»).

Второй тип коррупционных актов — когда плата назначается за невыполнение того, что правила требуют выполнять (так, взятка за сокрытие аудитором важной информации — это тоже «тариф»). И третий тип коррупции, когда оплата берется за действия, напрямую нарушающие законы (например, налоговый инспектор за взятку может представить неверный отчет о доходах подкупающего его налогоплательщика)<sup>1</sup>.

С точки зрения организационного подхода, Дж. Тирол разделил коррупцию на внутреннюю и внешнюю<sup>2</sup>. Первую группу образуют бытовая и деловая коррупции. В этом случае в качестве клиентов выступают граждане, вступающие во взаимодействие с властью. Сюда относятся коррупция в государственных вузах и медицинских учреждениях, в военкоматах, в учреждениях социального обеспечения и полиции. Понятно, что перечислены далеко не все разновидности бытовой коррупции. Деловая коррупция, в которой в качестве клиентов выступают представители негосударственных организаций (юридических лиц). Это могут быть представители бизнеса, общественных организаций или других организаций, не являющихся властными органами. Важно, что, взаимодействуя с должностными лицами и вступая с ними в коррупционные сделки, эти представители отстаивают интересы своих организаций. Например, если владелец ресторана остановлен автоинспектором, то взятка последнему должна быть отнесена к бытовой коррупции. Если тот же владелец ресторана дает взятку представителю санэпиднадзора, пришедшему в ресторан для очередного «осмотра», то эта сделка относится, естественно, к деловой коррупции.

Есть, наконец, специфический тип участников коррупционных правоотношений с должностными лицами, который трудно отнести к одному из двух указанных выше видов коррупции. Это представители преступного мира. С этой целью можно выделить специальный вид коррупции — криминальную коррупцию. В данном случае участник этих отношений является представителем преступного мира и его коррупционная деятельность предназначена для обеспечения интересов его криминальной потребности.

Существуют четыре логические схемы, порожденные внутренними факторами. Первая — горизонтальная коррупция: в сговоре участвуют агенты, не находящиеся друг с другом в принципал-агентских отноше-

---

<sup>1</sup> Rottenberg S. Comment // Journal of Law and Economics. 1995. Vol. 18 (3).

<sup>2</sup> Tirole J. A Theory of collective reputations // Research Papers in Economics University of Stockholm. 1993. № 9.

ниях. Это могут быть, например, представители разных ведомств или агенты, имеющие общего принципала. Типичный для России пример: губернатор дает взятку чиновнику Министерства финансов за «расположение» последнего. Тут важно отметить: губернатор может находиться в зависимости от чиновника Минфина в силу решений, которые тот может принять. Но эта зависимость не порождается агентскими отношениями между ними. Очевидно, что у них разные принципалы.

Вторая и третья возможности — это нисходящая коррупция и восходящая коррупция: в этих случаях агент и клиент находятся одновременно в агентских отношениях либо непосредственно, либо через промежуточных принципалов, т. е. являются частью одной иерархической цепочки. При нисходящей коррупции клиентом, т. е. лицом, дающим взятку, является должностное лицо, находящееся выше в иерархии. При восходящей коррупции клиентом, т. е. лицом, дающим взятку, является должностное лицо, находящееся ниже в иерархии. (Эти два термина указывают на направление движения взяток: вниз или вверх).

Восходящая коррупция очевидна, распространена и легко распознаваема. Под это определение попадают все случаи, когда должностные лица передают часть собранного ими коррупционного дохода вышестоящему начальству. Тем самым обычно покупается защита постоянного коррупционного дохода, которую может обеспечить начальство. Одновременно покупается лояльность этого начальства по отношению к коррупционной активности подчиненных, поскольку на начальстве обычно лежит контрольная функция за выполнением подчиненными агентского соглашения.

Абстрактный пример позволяет акцентировать на неочевидность нисходящей коррупции. Например, главы территориальных образований избираются населением, а мэры городов назначаются указанными руководителями. Предположим, такому главе в ближайшие месяцы предстоят перевыборы. Административный ресурс главы частично раздроблен и передан вниз его агентам-мэрам, при этом руководитель региона не контролирует напрямую избирательные участки, и ему важно, чтобы мэры воспользовались на выборах своим административным ресурсом для победы на выборах именно действующего главы. Понятно, что использование административного ресурса на выборах — противозаконное действие. Поэтому для обеспечения лояльности мэров руководитель будет использовать теневые рычаги. Одному он намекнет, что повлияет на прокурора, чтобы тот не возбуждал против мэра дело о злоупотреблениях властью. Другому предложит издать распоряжение о передаче какой-нибудь собственности с провинциального уровня на муниципальный уровень и т. п. Итак, глава субъекта будет исполь-

зовать принадлежащую ему власть не для решения тех задач, которые поставило перед ним избравшее его население провинции, а для своих корыстных целей — удержания власти любой ценой.

Наконец, последняя, четвертая возможность — это смешанная коррупция. Сам термин указывает на то, что взаимодействующие коррупционеры находятся друг с другом (в разных сочетаниях) в разных отношениях из трех видов, перечисленных выше.

Еще один американский ученый Р. Теобальд проводит сравнительный анализ положительных и негативных последствий от коррупции<sup>1</sup>. Среди выгод от коррупции он называет стимулирование экономического роста и содействие политическому развитию. Так, в развивающихся странах, по мнению ученого, в условиях ограниченности ресурсов капитала коррупция, не выходящая за определенные рамки, создает благоприятный климат для расширения экономических возможностей, реализации стремления к получению прибыли. При этом рынок позволяет выявить реальные соотношения спроса и предложения, с учетом которых может быть скорректирована регулируемая цена.

Содействие политическому развитию объясняется тем, что коррупция, участвуя в формирующихся в выборах политических партий, стимулирует массовое участие граждан в политическом процессе.

Негативными сторонами коррупции ученый называет такие: растрата капитала, подавление предприимчивости, разбазаривание национальных ресурсов, ослабление управленческого потенциала, подрыв демократии; фактор нестабильности и подрыва национальной интеграции.

### **1.3. Исследование коррупции в российской правовой науке и влияние на законодательство**

Характер самостоятельного научного направления исследования коррупции приобрели в 50–60 годах XX века. Важным итогом проведенных исследований стало определение коррупции как универсального социального явления, которое имеет международное значение. Одной из основополагающих причин формулирования юридического понятия коррупции как социального явления в широком смысле стало расширение границы исследований права и криминологии и появление сформулированного социально-философского и криминологического понятия. Справедливо присоединиться к мнению Г.К. Мишина,

---

<sup>1</sup> Цит. по: Абашидзе А.Х. Коррупция — угроза национальной и международной безопасности [Электронный ресурс]. URL:[www.sadaev.ru/novoe](http://www.sadaev.ru/novoe)

который считает, что «анализ правовых положений не позволяет раскрыть все содержание данного понятия, получившего в науке множество интерпретаций»<sup>1</sup>. Вместе с тем исследование содержания коррупции в российской правовой науке и законодательстве позволит максимально определить пути противодействия указанному явлению.

Российская наука, основываясь на фундаментальных правовых идеях, а также используя значительный практический опыт, имеет достаточное количество определений коррупции, которые по своему содержанию и сущности охватывают ее различные проявления. Следует отметить, что и российское антикоррупционное законодательство, активно развивающееся на протяжении последних десятилетий, и было сформировано до признания противодействия коррупции одним из приоритетных направлений деятельности всей системы органов публичной власти в рамках программно-целевого и системообразующего правового регулирования. Еще в 1990 — начале 2000-х гг. в отечественном праве в целом сложилась правовая основа для борьбы с коррупционными проявлениями. Однако системно выраженных подходов к антикоррупционной деятельности она не содержала.

В различных юридических энциклопедиях и словарях определение коррупция формулируется как:

- использование государственными служащими и представителями органов государственной власти занимаемого ими положения, служебных прав и властных полномочий для незаконного обогащения, получения материальных и иных благ и преимуществ, как в личных, так и групповых интересах<sup>2</sup>;
- моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами<sup>3</sup>;
- подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей<sup>4</sup>;
- разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Мишин Г.К. О теоретической разработке проблемы коррупции // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / под ред. В.В. Лунева. М., 2001. С. 264.

<sup>2</sup> Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 474.

<sup>3</sup> Ожегов С., Шведова Н. Толковый словарь русского языка ... М., 1998. С. 266.

<sup>4</sup> Словарь русского языка: В 4 т. Т. 2. М., 1986. С. 108.

<sup>5</sup> Политический словарь. М., 1958. С. 289.

Вместе с тем такие определения нельзя относить к научному или правовому, в связи с чем и предпринята попытка изучить этот феномен именно с этих сторон.

### **1.3.1. Криминологические аспекты**

Отечественная криминология не только использует понятие «коррупция», но и детально исследует особенности коррупционной преступности, личности коррупционера, латентность коррупционных преступлений<sup>1</sup>.

При этом коррупция представляется целой, относительно самостоятельной правовой наукой и учебной дисциплиной — корруптологией, изучающей пути совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию<sup>2</sup>. Анализ доктрины коррупции разными авторами определяется по-разному, во многом произвольно. Так, С.П. Глинкина определяет коррупцию как намеренное несоблюдение принципа независимости сторон с целью получения за счет такого поведения каких-либо преимуществ для себя или для других лиц, с которыми установлены личные отношения<sup>3</sup>.

В учебной криминологической литературе коррупция определяется как социальное явление, характеризующееся подкупом — продажностью государственных и иных служащих, принятием ими материальных и нематериальных благ и преимуществ за деяния, которые могут быть выполнены с использованием официального статуса данных субъектов, связанных с этим статусом авторитета, возможностей, связей<sup>4</sup>. По мнению авторов учебника, одним из основных признаков коррупции как противоправного деяния служит наличие ее своеобразного механизма, представляющего собой осуществление одного из следующих действий:

---

<sup>1</sup> Криминология: учебник для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. С. 68.

<sup>2</sup> Иванов А.М. Корруптология — правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования уголовной политики и законодательства о воздействии на организованную преступность и коррупцию. Владивосток, 2002. С. 2.

<sup>3</sup> Глинкина С.П. Коррупция в России: причины, масштабы, качественные изменения. М., 1999. С. 16.

<sup>4</sup> Криминология: учебник для вузов / под ред. В.Д. Малкова. М.: Юстициформ, 2006.

– сделки, в ходе которой одна сторона — лицо, находящееся на государственной или иной службе (коррупционер), незаконно использует свои служебные полномочия на основании авторитета занимаемой должности, связанных с ней возможностях и связях, а другая сторона (корруптер), выступая «покупателем», получает возможность использовать государственную или иную структуру власти в своих целях (для получения и закрепления каких-либо привилегий, обогащения, от предусмотренной законом ответственности и т. п.);

– вымогательства служащим от физических или юридических лиц взятки, дополнительного вознаграждения за выполнение (или невыполнение) правомерных или неправомерных действий;

– инициативного, активного подкупа физическими или юридическими лицами служащих, нередко осуществляемого с сильным психологическим воздействием на них, шантажом и т. д.

Отличительная особенность в субъективном составе рассматриваемых противоправных деяний выражается в том, что, с одной стороны, это государственные и негосударственные служащие, а с другой — физические и юридические лица. В совокупности указанные субъекты образуют коррупционную сеть с основными составляющими:

– реализация через определенные структуры полученной в результате коррупционных деяний прибыли и превращение ее в дополнительный доход;

– деятельность государственных и негосударственных служащих по принятию различных решений, которые обеспечивают заинтересованным лицам различные выгоды и льготы;

– защита коррупции, которая обеспечивается со стороны должностных лиц правоохранительных и контрольных органов.

Кроме того, в учебнике акцентируется внимание на развитии коррупции преимущественно на основе существующих государственных и муниципальных структур. Анализ распределения коррупционных потоков по разным уровням власти свидетельствует о лидерстве в этом отношении муниципального уровня, держащего три четверти рынка коррупционных услуг, 20% этого рынка приходится на региональный и 5% — на федеральный уровни власти. Своеобразной чертой коррупции является разнообразие «предметов» купли-продажи в коррупционных деяниях и их различие для коррупционера и корруптера при их общей корыстной мотивации либо иной личной заинтересованности.

Около 70% принимаемого коррумпированными служащими вознаграждения составляют деньги; 22% — иные материальные блага (подарки, ценные бумаги, оплата развлечений, отдыха, лечения, транспортных расходов, зарубежных туристических поездок, выплата гонораров, из-

дание художественного произведения от имени коррупционера и т. п.); около 8% — нематериальные блага (различного рода льготы и услуги, связанные, например, с поступлением членов семьи в вузы, их лечением, предоставлением высокооплачиваемой работы в коммерческих структурах, а также преимуществ в получении кредита, ссуд, в приобретении ценных бумаг, недвижимого и иного имущества и т. п.)<sup>1</sup>. В свою очередь, корруптеры в результате обоюдной сделки также получают возможность приобретать материальные и нематериальные блага.

Таким путем действует четко отработанная схема вывода из-под контроля лиц, действующих в нарушение установленных правил, совершающих правонарушения; реализуется поддержка активного лоббирования подкупленным лицом своих интересов; заинтересованный круг лиц получает необходимые сведения; устраняются препятствия в противоправной деятельности и т. п. Возможны варианты обеспечения коррупционерами и таких услуг, как облегчение получения различного рода разрешений, регистрации или закрытие предприятий; укрывательство фактов совершения преступлений, смягчение или изменения видов наказания; создание условий для неуплаты налогов, таможенных сборов и других платежей государству.

В качестве нематериальных благ корруптеры нередко обеспечивают и свою правомерную деятельность, защиту охраняемых законом жизни, здоровья, чести, доброго имени, деловой репутации, неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, права свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства, права на имя, право авторства и т. п.

### **1.3.2. Уголовно-правовые аспекты**

Коррупционная деятельность долгое время изучалась преимущественно в уголовном праве. Так, в отечественной дореволюционной науке коррупция рассматривалась в рамках уголовно-правовой квалификации взяточничества (А.В. Лохвицкий, Н.А. Неклюдов, В.К. Случевский, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, В.Н. Ширяев, А.Я. Эстрин). В советской правовой науке коррупция в основном исследовалась как явление, присущее западному миру, не характерное для социализма. Уголовное законодательство, в идеологических целях, ограничивалось использованием таких понятий, как взяточничество и злоупотребле-

---

<sup>1</sup> Криминология: учебник для вузов / под ред. В.Д. Малкова. М.: Юстициформ, 2006. С. 315.

ние служебным положением; при этом указанные преступления считались относительно редкими<sup>1</sup>. Поэтому в юриспруденции, например, в работах А.И. Долговой, Н.Д. Дурманова, Н.Ф. Кузнецовой, С.В. Максимова, на эту тематику внимание не акцентировалось.

Однако уже в начальный постсоветский период специалистами в области уголовного права были сформулированы принципы антикоррупционной политики, подготовлены стандарты реализации гражданами политических прав, антикоррупционные стандарты в сфере правотворчества, реализации властных полномочий и компетенции государственных и муниципальных служб, бюджетного процесса, проведения антикоррупционной экспертизы актов как вида криминологической экспертизы<sup>2</sup>.

В учебнике для вузов «Уголовное право России» указывается, что «в широком смысле слова коррупция — это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»<sup>3</sup>.

Коррупционное обогащение как преступное деяние в российском уголовном законе не названо. Однако вопрос о его отнесении к таким деяниям неоднократно поднимался в трудах отечественных ученых. Так, В.В. Лунеев, выступая за криминализацию незаконного обогащения, справедливо отмечает, что различие в размере заработной платы некоторых правительственных чиновников и образа их жизни заметно даже по передачам ТВ<sup>4</sup>.

Уголовное право не может претендовать на первостепенную роль в противодействии коррупции, это связано со сложностью процедуры реализации его норм через уголовный процесс, что не всегда гарантирует результат и, главное, для ее широкого использования нет резерва сил и средств. Например, какое количество уголовных дел коррупционной направленности способны одновременно вести следователи всех право-

---

<sup>1</sup> См., например: Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. М., 2005.

<sup>2</sup> См. подробно: Тогоидзе Н.В. Политическая коррупция в России (Материалы круглого стола) // Государство и право. 2003. № 3–4.

<sup>3</sup> Уголовное право России. М., 1998. С. 656.

<sup>4</sup> Лунеев В.В. Глобализация мира и преступность 16 ноября 2006 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.igpran.ru/rus/research/luneev\\_kriminal\\_glob.doc](http://www.igpran.ru/rus/research/luneev_kriminal_glob.doc)

охранительных органов, даже если они прекратят работу по другим делам? Учитывая, что из почти 93 тыс. предварительно расследованных преступлений (из числа находившихся в производстве) за период с 2012 по 2014 гг. в суд были направлены чуть больше 82,5 тыс. уголовных дел<sup>1</sup>.

Представленные показатели трудно соотнести с реальными масштабами коррупции. Поэтому роль уголовного права состоит в оказании влияния на эффективность уголовно-правовых мер в сфере борьбы с коррупцией, итогом применения которых будет привлечение к уголовной ответственности за коррупционные преступления высокопоставленных служащих федерального и регионального уровня.

Характерными особенностями для преступлений коррупционной направленности являются: непосредственное нанесение ущерба авторитету публичной и непубличной службы; противоправный характер получаемых служащими, различного уровня привилегий (имущества, услуг или льгот); использование своего служебного положения вопреки интересам службы; наличие у субъекта коррупционного преступления признаков лица, принадлежащего к одной из категорий, указанных в примечаниях к ст. 285 и ст. 201 УК РФ, за исключением дачи взятки должностному лицу (ст. 291 УК РФ) и подкупа (ч. 1 или 2 ст. 204 УК РФ), которые наказываются вне зависимости от обладания виновным служебным статусом; наличие умысла на совершение действий или бездействия, объективно причиняющих ущерб интересам публичной или непубличной службы; наличие у виновного корыстной или иной личной заинтересованности.

Кроме того, к особенностям коррупционной преступности, по моему мнению, могут быть отнесены:

- специфичность субъектов совершения преступлений. Указанные преступления совершают не только должностные лица, но и иные государственные, муниципальные служащие, служащие коммерческих или иных негосударственных структур. В качестве же подкупающих выступают любые физические и юридические лица;
- относительная стабильность регистрируемых преступлений при их высокой латентности;
- несводимость коррупционной преступности к совокупности лишь должностных преступлений;
- тесная связь с организованной преступностью, представители которой выделяют на подкуп чиновников значительную часть преступно нажитых средств.

---

<sup>1</sup> Статистические данные ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России» [Электронный ресурс]. URL: <http://10.5.0.16/csi/modules.php?name=Books>

Б.В. Волженкин, не определяя понятие коррупции, относит к числу преступлений коррупционной направленности: мошенничество, присвоение и растрату, совершаемые с использованием служебного положения, злоупотребление должностными полномочиями, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение взятки, служебный подлог, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, ограничение конкуренции и ряд других преступлений, совершаемых государственными служащими или служащими органов местного самоуправления с использованием своего служебного положения в корыстных, иных личных или групповых целях<sup>1</sup>.

По мнению А.И. Долговой, к указанному перечню коррупционных преступлений следует относить еще и дачу взятки (ст. 291 УК РФ), незаконное получение или разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну (ст. 183 УК РФ), подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309 УК РФ), коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ), воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ)<sup>2</sup>.

С.В. Максимов в работе «Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы» вместе с перечнем коррупционных преступлений классифицирует их по группам в зависимости от того, в качестве какого основного, обязательного, дополнительного непосредственного объекта преступного посягательства либо факультативного объекта выступает авторитет публичной службы (государственной службы и службы в органах местного самоуправления):

1) коррупционные преступления в узком значении понятия, посягающие на авторитет государственной службы или службы в органах местного самоуправления, выступающий в качестве основного непосредственного объекта таких посягательств;

2) коррупционные преступления в широком значении понятия, посягающие на ту же социальную ценность как на обязательный дополнительный непосредственный объект;

3) коррупционные преступления, посягающие на названную социальную ценность как на факультативный (необязательный) объект.

---

<sup>1</sup> Криминология: учебник для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. С. 68.

<sup>2</sup> Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней // Коррупция и борьба с ней. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. С. 18–19.

К первой группе коррупционных преступлений, по мнению ученого, относятся 5 видов уголовно наказуемых деяний:

- 1) злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- 2) незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ);
- 3) получение взятки (ст. 290 УК РФ);
- 4) дача взятки (ст. 291 УК РФ);
- 5) служебный подлог (ст. 292 УК РФ).

В число коррупционных преступлений, относящихся ко второй группе, были определены также 5 видов преступлений:

- 1) воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169 УК РФ);
- 2) регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ);
- 3) контрабанда, совершенная должностным лицом с использованием своего служебного положения (п. «б» ч. 3 ст. 188 УК РФ);
- 4) провокация взятки (ст. 304 УК РФ);
- 5) организация преступного сообщества (преступной организации) для совершения любого из преступлений первой или второй группы, относящихся к числу тяжких или особо тяжких (ст. 210 УК РФ).

И наконец, к третьей группе преступлений были отнесены деяния, предусмотренные: п. «в» ч. 2 ст. 160 УК РФ, 164 УК РФ, «в» ч. 2 и ч. 3 ст. 174 УК РФ; ч. 3 ст. 175 УК РФ; ст. 176, 177, 193, 199 УК РФ, п. «в» ч. 2 или ч. 3 ст. 221 УК РФ, п. «в» ч. 3 или ч. 4 ст. 226 УК РФ; п. «в» ч. 2 или ч. 3 ст. 229 УК РФ; ч. 3 ст. 256 УК РФ; ч. 2 ст. 258 УК РФ<sup>1</sup>.

В Федеральном законе о ратификации Конвенции ООН против коррупции 2003 года Россия, в соответствии с п. 1 ст. 1, констатировала признание коррупционными и уголовно-наказуемыми деяния, предусмотренные такими статьями Конвенции, как:

- ст. 15 (подкуп национальных публичных должностных лиц, под которым, понимается дача и получение взятки государственными служащими, – ст.ст. 290–291 УК РФ);
- п. 1 ст. 16 (совершение этих же деяний должностными лицами международных организаций – ч. 3 примечания к ст. 285 УК РФ);
- ст.ст. 17–19, 21 и 22 (хищение, присвоение, нецелевое использование имущества должностным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, протекция и вымогательство с использованием должностного положения, корыстное предоставление преимуществ, вымогательство и хищение в частном секторе управляющим лицом

---

<sup>1</sup> Максимов С. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы // Уголовное право. 1999. № 2.

негосударственной организации — ст.ст. 160, 285, ч. 4 ст. 290, ст. 201, п. «б» ч. 4 ст. 204 УК РФ);

– п. 1 ст. 23 (отмывание доходов от преступлений — ст.ст. 174–174.1 УК РФ);

– ст. 24 (сокрытие или непрерывное удержание имущества, если лицу известно, что такое имущество получено в результате любого из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, — ст. 175 УК РФ);

– ст. 25 (воспрепятствование осуществлению правосудия по коррупционным или иным преступлениям — на усмотрение государства — путем насилия или угроз — ст.ст. 296, 302, 303, 309 УК РФ);

– ст. 27 (приготовление к коррупционному или иному — на усмотрение государства — преступлению, покушение на преступление и соучастие в нем в качестве «сообщника», пособника или подстрекателя — ст.ст. 30, 33 УК РФ).

Ратификация Конвенции обозначает определение основных преступлений, которых следует считать коррупционными. Но в практической деятельности круг коррупционных преступлений определяется произвольно и учеными, и практиками. Количество составов преступлений, имеющих коррупционную направленность, варьируется от 15 до 50.

Преступлениями коррупционной направленности, в первую очередь, являются деяния, предусмотренные в гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях», а также главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» УК РФ. Кроме того, в некоторых главах УК РФ разбросаны статьи, диспозиции норм которых непосредственно указывают субъектами преступлений должностных лиц, например ст. 140 (отказ в предоставлении гражданину информации), ст. 169 (воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности), ст. 170 (регистрация незаконных сделок с землей).

Вместе с тем необходимо отметить, что понятие лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, или должностного лица содержится в примечаниях к ст.ст. 201 и 285 УК РФ и распространяется на преступления, перечисленные в гл. 23 и гл. 30 УК РФ.

Таким образом, в законе речь идет о специальном субъекте, однако следственные органы распространяют его на все составы, где в качестве квалифицирующего или обязательного признака содержится признак «совершение преступления лицом, использующим свое служебное положение».

### **1.3.3. Видение правоохранительных органов по систематизации коррупционных преступлений**

Приказом Генеральной прокуратуры России от 11 февраля 2008 г. № 23 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета „Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел коррупционной направленности”» в разделе 7 к указанным были отнесены со ссылками на нормы Уголовного кодекса Российской Федерации (далее по тексту УК): мошенничество с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 159); присвоение или растрата (ч. ч. 3 и 4 ст. 160); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (п. «б» ч. 3, ч. 4 ст. 174); легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (п. «б» ч. 3, ч. 4 ст. 174.1); недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ч. ч. 2, 3 ст. 178); контрабанда (п. «б» ч. 3, ч. 4 ст. 188); уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица (ч. 2 ст. 198); злоупотребление полномочиями (ст. 201); коммерческий подкуп (ст. 204); организация преступного сообщества (преступной организации) (ч. 3 ст. 210); злоупотребление должностными полномочиями (ч. 2 ст. 285); нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1); нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2); превышение должностных полномочий (ч. 2 ст. 286); присвоение полномочий должностного лица (ст. 288); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки лицом, занимающим государственную должность (ч. 3 ст. 290); дача взятки (ст. 291); служебный подлог (ст. 292); воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования (ч. 3 ст. 294)<sup>1</sup>.

Всего в этот перечень включена 21 статья из 6 глав УК: гл. 21 «Преступления против собственности» — 2 преступления, гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» — 6 преступлений, гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих организациях» — 2 преступления, гл. 24 «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка» — 1 преступление, гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» —

---

<sup>1</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс».

9 преступлений, гл. 31 «Преступления против правосудия» — 1 преступление.

Позже Приказом следственного комитета при прокуратуре от 19.03.2009 № 7 «Об утверждении и введении в действие формы статистической отчетности „Сведения о противодействии коррупции при организации деятельности по выявлению, расследованию, раскрытию и предупреждению коррупционных преступлений следственными органами Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации” в системе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» дан несколько иной перечень, который, по сравнению с первым, расширен еще несколькими составами. В него дополнительно вошли статьи УК: ст. 145.1 «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат»; ст. 169 «Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности»; ст. 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции»; ст. 183 «Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну»; ст. 202 «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами»; ст. 293 «Халатность»; ст. 304 «Провокация взятки либо коммерческого подкупа»; ст. 305 «Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта»; ст. 309 «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу».

Еще через год, 30 апреля 2010 г., совместным Указом Генеральной прокуратуры и МВД России № 187/86 перечень статей УК, используемых при формировании статистической отчетности, был дополнен Перечнем № 23 «Преступления коррупционной направленности»<sup>1</sup>.

В этот перечень, но с определенными комментариями, вошли со ссылкой на УК:

– ст.ст. 141.1, 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст. ст. 204, 289, 290, 291 УК (без каких-либо условий); ст.ст. 174, 174.1, 175, ч. 3 ст. 210, ст.ст. 294, 295, 296, 302, 307, 309 УК (в соответствии с международными актами при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности);

– пп. «а», «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142, ст.ст. 170, 201, 202, 285, 285.1, 285.2, 286 (за исключением пп. «а», «б» ч. 3), 292, 305 УК (при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом);

– ч. 4 ст. 188, п. «в» ч. 3 ст. 226, ч. 2 ст. 228.2, п. «в» ч. 2 ст. 229 УК (при наличии в статистической карточке отметки о совершении пре-

---

<sup>1</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс».

ступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации);

- ч. ч. 3, 4 ст. 183, п. «б» ч. 3 ст. 228.1 УК (при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, и с корыстным мотивом);

- ч. ч. 3, 4 ст. 159, ч. ч. 3, 4 ст. 160 УК (при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения);

- «преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации».

Как видим, этот перечень из 27 составов, очень сложный даже для следователя, существенно отличается от двух предыдущих. Сказанное свидетельствует о неизбежном субъективизме и возможности для дальнейшего ведомственного нормотворчества в этой области, ибо в нем отсутствует единый системный и, прежде всего, законодательный принцип.

При этом, однако, следует с положительной стороны отметить, что Перечень Генпрокуратуры и МВД России ввел в понятие «коррупционное преступление» несколько существенных критериев. Так, в преамбуле к Перечню № 23 сказано: «к преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния только при наличии всех перечисленных ниже критериев:

- наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечании к статье 285 УК, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечании к статье 201 УК;

- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

– обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

– совершение преступления только с прямым умыслом.

Далее отмечено, что исключением из этого правила являются лишь преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

В данной ситуации, вероятно, речь идет о соучастии в коррупционных преступлениях и противодействии органам власти в борьбе с этим видом преступности, и такой вывод из приведенной цитаты не требует дополнительных пояснений.

Несмотря на то, что данный документ утратил силу в связи утверждением указаний Генеральной прокуратуры России № 52-11 и МВД России № 2 от 15.02.2012 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», критерии отнесения противоправных деяний к преступлениям коррупционной направленности остались прежними. Исходя из названных критериев, в новых указаниях к преступлениям коррупционной направленности были отнесены:

1. Преступления, относящиеся к перечню без дополнительных условий (ст.ст. 141.1, 184, 204, п. «а» ч. 2 ст. 226.1, п. «б» ч. 2 ст. 229.1, ст.ст. 289, 290, 291, 291.1 УК).

1.2. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела (п. «б» ч. 3 ст. 188 УК (ранее 08.12.2011)).

2. Преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий, в частности, при наличии в статистической карточке:

2.1. Основного преступления отметки о его коррупционной направленности (ст.ст. 174, 174.1, 175, ч. 3 ст. 210 УК).

2.2. Основного преступления отметки о его коррупционной направленности и в соответствии с международными актами (ст.ст. 294, 295, 296, 302, 307, 309 УК).

2.3. Отметки о совершении преступления с корыстным мотивом (пп. «а» и «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142, ст.ст. 170, 201, 202, 285, 285.1, 285.2, 285.3, чч. 1 и 2, п. «в» ч. 3 ст. 286, ст.ст. 292, 305 УК).

2.4. Отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации (п. «в» ч. 3 ст. 226, ч. 3 ст. 226.1, ч. 2 ст. 228.2, п. «в» ч. 2 ст. 229, чч. 3 и 4 ст. 229.1 УК).

2.4.1. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела (ч. 4 ст. 188 УК (ранее 08.12.2011)).

2.5. Отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации и с корыстным мотивом (чч. 3 и 4 ст. 183, п. «б» ч. 3 ст. 228.1 УК).

2.6. Отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения (чч. 3 и 4 ст. 159, чч. 3 и 4 ст. 160 УК).

3. Преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации.

3.1. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества, незаконного представления такой выгоды (ст.ст. 159 (за исключением случаев, указанных в п. 3.6), 169, 178, 179 УК).

Анализ данного Перечня вызывает целый ряд вопросов. Например, почему в данный Перечень были включены п. «в» ч. 3 ст. 226 УК — «Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств», совершенные лицом с использованием своего служебного положения, и п. «в» ч. 2 ст. 229 УК — «Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или

психотропные вещества, совершенные лицом с использованием своего служебного положения», но не включен п. «в» ч. 2 ст. 221 УК — «Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ, совершенные лицом с использованием своего служебного положения»?

Перечень содержит указание и на ч. 3 ст. 210 УК, предусматривающей ответственность за организацию преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней), совершенные лицом с использованием своего служебного положения, но ничего не сказано о ч. 3 ст. 209 УК — бандитизм, совершенный лицом с использованием своего служебного положения.

Несмотря на то, что некоторые международные правовые акты (например, ст. 25 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.)<sup>1</sup> относят к коррупционным деяниям воспрепятствование осуществлению правосудия, считаем излишним отнесение к преступлениям коррупционной направленности ст. 295 («Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование»), ст. 296 («Угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования»), ст. 302 («Принуждение к даче показаний»), ст. 307 («Заведомо ложные показания, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод»), ст. 309 («Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу») УК.

Необходимо добавить, что в Приказе СК России от 28 декабря 2012 г. № 88 «Об утверждении статистического отчета «Сведения о деятельности следственных органов Следственного комитета Российской Федерации по противодействию коррупции» перечень коррупционных преступлений расширен до 46 составов.

Таким образом, на сегодняшний день недостаток дефиниции «коррупция», содержащаяся в ст. 1 Закона о противодействии коррупции, восполняется ведомственными нормативными актами.

#### **1.3.4. Административно-правовые аспекты**

Исследование сущности коррупции в российской правовой науке не ограничивается уголовно-правовыми проявлениями в связи с тем, что за целый ряд деяний устанавливается административная и дисциплинарная ответственность. Дисциплинарные коррупционные проступки

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

обычно проявляются в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание.

Административное право, наряду с уголовным, является одним из действенных инструментариев противодействия коррупции. В качестве примера можно привести расширение перечня оснований для увольнения лица с государственной службы, а также распространение ограничений и запретов, изначально предусмотренных только для гражданских государственных служащих, на сотрудников МВД, МО, ФСБ, ФСИН и т.д. Однако нельзя отводить административно-правовым механизмам первостепенное значение, в отрыве от других рычагов противодействия коррупционным правонарушениям.

В юридической науке исследовано достаточно большое количество коррупционных проявлений, которые могут быть отнесены к коррупционным правонарушениям — проступкам, запрещенным нормами права под угрозой юридической ответственности. Как уже ранее отмечалось, к коррупционным правонарушениям относятся гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные проступки и уголовные преступления. Так, гражданско-правовые коррупционные деликты — это обладающие признаками коррупционных, но не являющиеся преступными нарушения правил дарения, предусмотренных соответствующими статьями ГК Российской Федерации, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных соответствующими статьями названного Кодекса и других законодательных актов. К ним относятся:

- принятие в дар служащими государственных и муниципальных учреждений, подарков, имущества или имущественных прав от граждан, находящихся в них на лечении, содержании или воспитании, от супругов и родственников этих граждан;
- дарение служащим подарков в связи с указанными обстоятельствами;
- принятие в дар подарков государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или с использованием ими служебных обязанностей при условии, что стоимость обычного подарка во всех случаях не превышает трех тысяч рублей, в соответствии со ст. 575 ГК Российской Федерации.

Достаточно условным является разделение собственно дисциплинарных (служебных) и административных коррупционных проступков.

Под дисциплинарным проступком понимается такое правонарушение, как использование публичным служащим либо служащим коммер-

ческой или иной негосударственной организации своего статуса для получения преимуществ вопреки установленному законодательством порядку несения соответствующей службы, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание (например, ст. 419 Трудового Кодекса Российской Федерации о видах ответственности за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов).

Административные коррупционные проступки представляют собой административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ, совершенное с использованием служебного положения с целью получения незаконных преимуществ.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит более двадцати составов административных правонарушений коррупционного характера, среди которых можно выделить такие, как: подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах; непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума; незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанной с проведением выборов, референдума, выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам; использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума; сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом; нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума; мелкое хищение (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты); нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков; ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления; использование служебной информации на рынке ценных бумаг; незаконное вознаграждение от имени юридического лица; незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) и т. д.

Практически все эти составы не затрагивают правонарушения, совершаемые государственными служащими в связи с нарушением ими запретов и ограничений на государственной службе, основное назначе-

ние которых заключается в предупреждении коррупционных правонарушений.

Соответствующие нарушения могли бы повлечь административную ответственность, чего пока нет, за исключением незаконного вознаграждения от имени юридического лица и незаконного привлечения к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего).

К числу наиболее распространенных правонарушений, которые являются весьма опасными формами проявления конфликта интересов на государственной службе, можно отнести незаконное участие в управлении коммерческими организациями, осуществление предпринимательской деятельности государственными служащими, непредставление (предоставление недостоверных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных служащих, получение вознаграждения от физических или юридических лиц.

### **1.3.5. Экономические аспекты**

В последнее время распространен взгляд на коррупцию как на экономический феномен. В российской экономической науке понятие коррупции рассматривается в совокупности со сделками, формирующими «теневой рынок» — системы частных правовых решений, возникающих за рамками юридических законов, регулирующих отношения собственности». Данная формулировка означает, что рынок оправдывает все<sup>1</sup>.

Появление новой значительной социальной прослойки, которую составляют представители предпринимательской деятельности (торговые работники, сотрудники различных предприятий и учреждений услуг, производственных негосударственных коммерческих организаций и учреждений, финансовых и строительных фирм и «пирамид», индустрии отдыха и развлечений, игорного и спортивного бизнеса, индивидуальные предприниматели), способствовало утверждению укрепощенной корыстной психологии: «деньги должны делать деньги», «деньги — самый лучший формат отношений», «деньги определяют все», «деньги — самый лучший аргумент, способ защиты, презентации, достижения цели, преодоления преград, условностей, экономии времени, сохранения личного благополучия», «рынок требует много денег».

---

<sup>1</sup> Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: Очерки теории. М., 2000. С. 51.

Так, по оценке бывшего помощника Президента Российской Федерации А. Лившица, усиление борьбы с коррупцией на тот период было способно «привести к потере равновесия в экономике», в связи с чем политик выступал «против резких движений в вопросах борьбы с коррупцией»<sup>1</sup>. Такое отношение, по мнению Б.З. Маликова, способствовало формированию новых экономических отношений и нового слоя собственников как социальной опоры реформ, осуществлялось в ускоренном темпе, при сознательном допущении легализации криминальных и иных теневых капиталов. «Приходится констатировать, что политико-правовые основы противодействия коррупции существенно не изменились, а значит, сама коррупционность стала обыденной для общества, приобретая при этом все новые формы. Наряду с другими видами экономической преступности она выступает мощным средством перераспределения собственности и капиталов, в том числе криминальных»<sup>2</sup>.

Деловое сообщество стало рассматривать коррупционные проявления как неизбежный фактор торговой и инвестиционной политики, который вносит неопределенность в деловые отношения и ведет к невозможности определения результатов конкурентной борьбы.

В этой связи заслуживает рассмотрения агентская модель коррупции. Некоторые отечественные эксперты полагают, что в характеристике коррупции центральное место занимает должностной момент, т.е. «корень» коррупции в наличии «места», положения, из которого можно извлекать прибыль<sup>3</sup>.

«Агентская модель» впервые была описана К.Э. Бэнфилдом, считавшим, что «коррупция становится возможной, когда существуют три типа экономических агентов: уполномоченный, уполномочивающий и третье лицо, доходы и потери которого зависят от уполномоченного. Уполномоченный подвержен коррупции в той мере, в какой он может скрыть коррупцию от уполномочивающего»<sup>4</sup>.

Определения коррупции, основывающиеся на схеме «шеф — агент — клиент», дают ей косвенное толкование через анализ внутрен-

---

<sup>1</sup> Вечерняя Москва. 1993. 29 июля.

<sup>2</sup> Маликов Б.З. Объективные и субъективные факторы коррупционных отношений и некоторые политико-правовые меры противодействия коррупции в России // Вестник Вологодского института права и экономики ФСИН России. 2011. № 13. С. 10–14.

<sup>3</sup> См.: Левин М., Сатаров Г. Явление коррупции в России. Победить это зло сложно, но бороться с ним можно // Независимая газета. 1997. 2 нояб.

<sup>4</sup> Сатаров Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции // Социология коррупции: мат-лы науч.-практич. конф. М., 2003. С. 32–33.

них взаимодействий бюрократического аппарата. Здесь чиновник, исполняющий оперативные функции (агент), фигурирует не сам по себе, а в системе рабочих отношений между лицом, облеченным властными полномочиями (шефом), и частным лицом, с которым он общается (клиент).

Указанное определение, основанное на этой модели, наиболее приемлемо для определения коррупции в бюрократической среде и практически неприменимо к коррупции в рыночных отношениях. В неоклассическом варианте коррупция определяется как злоупотребление такого рода, которое воспринимается в этом качестве на основании нормативов правового общественного характера, составляющих систему общественного порядка.

### **1.3.6. Социология в исследовании коррупции**

Борьба с коррупцией является актуальной социальной проблемой государственного управления и требует разработки наиболее эффективной с практической точки зрения процедуры социологического исследования данного явления, а также адекватных рекомендаций по ее минимизации.

По мнению некоторых ученых, расширительная трактовка коррупции как социального явления должна учитывать диалектику ее взаимной связи с определенными пластами общественных отношений и обусловленность ими. В этом смысле коррупцию вполне правомерно представлять в качестве особого вида обменных отношений<sup>1</sup>. Специфичность коррупции как вида обменных отношений состоит, прежде всего, в способности коррупции формировать и воспроизводить неинституциональные отношения обмена и соответствующие им неинституциональные социальные нормы (правовые, экономические, моральные и др.)<sup>2</sup>, регулирующие и поддерживающие не предусмотренный законом, а, следовательно, скрываемый от общества и государства об-

---

<sup>1</sup> См.: Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Т. III. № 1. С. 93–96.

<sup>2</sup> Понятия «институциональные» и «неинституциональные» заимствованы из социологии, в которой они обычно применяются для характеристики действующих в обществе социальных норм. Подобное деление, как отмечает Дж. Тернер, имеет в социологии особое значение, поскольку «социологическую теорию можно определить как попытку объяснить процессы институализации и деинституализации» (см.: Тернер Дж. Структура социологической теории. М., 1985. С. 28).

мен и присвоение субъектами публично-властных структур незаконной ренты, что в совокупности приводит к серьезным деформациям в системе институциональных общественных отношений.

Широкий подход к проблематике коррупции отстаивают в своих многоаспектных исследованиях представители Фонда «ИНДЕМ». По оценкам этой организации, россияне ежегодно дают взятку на сумму 319 млрд долларов. По заявлению Георгия Сатарова, главы ИНДЕМа, бывшего советника президента Бориса Ельцина, коррупция «окружает нас всегда, во всех областях жизни»<sup>1</sup>. По итогам проведенных исследований явилось учебное пособие «Антикоррупционная политика», которое легло в основу соответствующего учебного курса<sup>2</sup>.

Изучение коррупции в контексте повседневной управленческой жизни представляется актуальным не только с практической, но и с теоретической точки зрения, поскольку расширяется круг исследуемых факторов, которые необходимо учитывать при объяснении этого сложного феномена, а также при поиске эффективных антикоррупционных мер.

Разработка данного направления вносит вклад в развитие социологии управления, так как позволяет выявлять приоритетные объекты управления в антикоррупционных усилиях и более глубоко исследовать социальные механизмы принятия управленческих решений, направленных на устранение препятствий общественного прогресса.

Однако, по вполне обоснованному мнению некоторых социологов, исследовавших современную коррупцию в России, главная закономерность экономической жизни страны, которую великий историк Н.М. Карамзин еще полтора столетия назад обозначил одним словом «воруют», такова: на взятки в России ежегодно тратится 37 млрд долларов, т.е. сумма, примерно равная доходной части годового бюджета страны. При этом основная сумма ежегодно выплачиваемых коррупционерам средств приходится на структуры российского бизнеса (33,8 млрд долларов). На многослойную бытовую коррупцию приходится 2,8 млрд долларов, в том числе: на поступление в вузы — 449 млн долларов; на «бесплатное» медицинское обслуживание — почти 600 млн долларов; на подкуп сотрудников автоинспекции — 368 млн долларов; на подкуп судей — 274 млн долларов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Peter Finn. Taking On Russia's Ubiquitous Bribery // The Washington Post. 2008. July 14.

<sup>2</sup> Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.

<sup>3</sup> URL: [http://www.e-college.ru/xbooks/xbook110/book/index/index.html?go=part-017\\*page.htm](http://www.e-college.ru/xbooks/xbook110/book/index/index.html?go=part-017*page.htm)

Социальная конструкция этого явления предполагает: наличие множества фактов «продажности» различных должностных лиц; осознание этих фактов как социальной проблемы; реагирование государственных и общественных институтов, населения на явление коррупции. В современном обществе коррупция тесно взаимосвязана с политическими, экономическими, культурологическими институтами, характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных практик, поддерживаемых с помощью социальных норм. Об институционализации коррупции свидетельствует выполнение ею ряда социальных функций — организация административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих решений и др.

Таким образом, коррупция представляет собой реальную социальную действительность, отражает происходящие в обществе процессы, охватывает все общество в целом, является законченной институциональной системой и находится вне правовой модели социальной практики.

Коррупция в социальном значении представляет собой девиантное поведение, выражающееся в нелегитимном, вопреки интересам общества и других лиц, использовании имеющихся полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым обеспечивается благодаря статусу или фактическому положению<sup>1</sup>.

Цель коррупционной деятельности — получение различного рода выгод, благ и преимуществ, поэтому с экономической точки зрения коррупция выражается в присвоении, пользовании и распоряжении публичной собственностью в личных, узкогрупповых или корпоративных интересах, с возложением бремени покрытия возникающих издержек на публичного собственника — государство. Политэкономический аспект коррупции заключается в нелегитимном воздействии на ход экономических процессов<sup>2</sup>.

В массовом сознании коррупция, к сожалению, получает все большее оправдание как путь, позволяющий эффективно решать возникающие у населения проблемы. Согласно проведенному исследованию лишь 5% опрошенных граждан отметили, что отношение чиновника к взяточдателю после получения мзды не улучшилось. Только 2,2% участников опроса взятка не помогла разрешить

---

<sup>1</sup> См.: Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве // Право и безопасность. 2002. № 2–3.

<sup>2</sup> См.: Экономическая теория: учебник для студентов вузов / под ред. В.Д. Камаева. М., 2002. С. 461–464.

их проблемы<sup>1</sup>. Таким образом, на уровне бытовой коррупции взятка выступает почти стопроцентной гарантией успеха, а сама коррупция все больше становится органической, естественной частью жизни общества. Поэтому самым опасным последствием распространения коррупции стало не только разложение государственного аппарата, дискредитация власти, противоправное нарушение защищаемых законом интересов государства, отдельных граждан, но и развращение населения, общества в целом, которое фактически сдалось перед этими социально-политическим феноменом и не в состоянии ему противостоять.

### **1.3.7. Государственная служба и коррупция**

Выделяются и сугубо личностные истоки коррупции в сфере управления. Деформированное сознание, субкультурное поведение являются первоисточниками отклонений в деятельности служащих от нормативных моделей их статусов и статусов органов, а также от должностных регламентов и характеристик. Иной причиной коррупционных правонарушений служащих является низкий уровень их профессиональной подготовки, поэтому выяснение глубины знаний компетенционных и статусных правовых норм, проведения для них аттестации и конкурсов, собеседований и специальных антикоррупционных тестов является одним из эффективных способов противодействия указанным проявлениям.

Современная коррупция ориентирована на максимальное личное обогащение чиновников за счет ошибок, допущенных при реформировании общества. Так, несовершенство законодательства о приватизации позволило значительной части чиновничьего аппарата извлечь значительные выгоды.

К примеру, ход аукционов контролировался по простой и эффективной схеме: отторжение действительных покупателей путем планомерного завышения называемой цены с последующим отказом от внесения платы, в результате чего объект доставался заранее определенному приобретателю по заниженной цене.

Подкуп чиновников в ходе выделения и оформления права собственности на земельные участки по-прежнему является одним из наиболее распространенных правонарушений. Крупные нелегальные доходы из-

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.e-college.ru/xbooks/xbook110/book/index/index.html?go=part-017\\*page.htm](http://www.e-college.ru/xbooks/xbook110/book/index/index.html?go=part-017*page.htm)

влекаются при оформлении экспортно-импортных операций, в частности всех операций, касающихся стратегически важных сырьевых товаров.

Коррупция государственного аппарата — это нарушение функционирования государственных органов, реализации государственной власти, а также установленных процедур и порядка государственной службы. Указанное определение коррупции государственного аппарата определяет объективное состояние нарушения институтов власти, причины которого могут заключаться в организационной, правовой деформации этих институтов.

Коррупция в государственной службе будет существовать, пока у служащих будет возможность распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами, принимая или воздерживаясь от решений. К таким ресурсам, как правило, относятся бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или квоты и т. п.

Суть коррупции в области управления выражается и в злоупотреблении ресурсами и использовании государственных полномочий для достижения личной прибыли. В этой ситуации к причинам коррупции относится не только недостаточный уровень оплаты труда должностных лиц, но и монополизация услуг общественного пользования, расширенная свобода действий служащих при низкой системе контроля за ними, излишнего государственного регулирования общественных отношений, особенно в экономической сфере, избытка бюрократических процедур, а также неудач в формировании стабильной внутренней культуры и этических правил государственной службы.

В настоящее время меры по борьбе с коррупцией в сфере государственной службы, как правило, сводятся к таким направлениям как:

во-первых, усиление требований к государственным и муниципальным служащим, в том числе по предоставлению дополнительных сведений о доходах и имуществе принадлежащих им и членам их семей.

во-вторых, повышение требований к действиям государственных и муниципальных служащих в соответствии с установленными правилами поведения на службе. Нарушение указанных правил влечет дисциплинарную, а в некоторых случаях административную и уголовную ответственность.

в-третьих, применение мер уголовной ответственности за злоупотребление полномочиями лицами, которые исполняют управленческие функции в негосударственных организациях.

в-четвертых, введение административной ответственности юридических лиц за передачу взятки от имени или в интересах юридического лица.

Кроме того, устанавливается контроль за имущественным положением лиц с особым правовым статусом — прежде всего судей.

Развитие и трансформация антикоррупционной политики в сфере государственной службы, строгий учет и контроль за служебной деятельностью государственных служащих приведет ее к наиболее действенным и эффективным способам противодействия «государственной коррупции», которые предполагают информационную открытость деятельности должностных лиц государства и противодействуют совершению коррупционных преступлений.

### **1.3.8. Значение исследования коррупции в международном праве**

В современном международном праве сформировалась широкая трактовка коррупции как корыстного служебного злоупотребления, которое не сводится только к подкупу государственных служащих.

Так, В.И. Добренков и Н.Р. Исправников отмечают, что существует четыре подхода к определению коррупции<sup>1</sup>.

Первый подход трактует коррупцию в широком смысле — как прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения. При этом коррупционная ситуация определяется в узком смысле: должностное лицо принимает противоправное решение, из которого извлекает выгоду другая сторона, а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны.

К признакам коррупционной ситуации В.И. Добренков и Н.Р. Исправников относят:

- принятие решений, нарушающих закон или неписанные общественные нормы;
- действия партнеров по обоюдному согласию;
- получение обеими сторонами незаконных выгод и преимуществ;
- стремление всех участников коррупционной сделки к сокрытию своих действий.

Второй подход трактует коррупцию как определенный вид социально-экономических отношений. С этой точки зрения ими выделяется западная и восточная коррупции. Западная коррупция выступает в роли рынка коррупционных услуг, на котором стороны вступают во времен-

---

<sup>1</sup> См.: Добренков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция: современные подходы к исследованию: учеб. пособие для вузов. М.: Академический проект; Альма-Матер, 2009. С. 27–32.

ные разовые отношения купли-продажи. В свою очередь, восточная коррупция образует давно укорененную систему социальных отношений. Причем эта система теснейшим образом переплетена с другими социальными отношениями — родственными, клановыми, корпоративными и т. п. Это делает коррупцию в стране системным фактором. В реальности в конкретных странах указанные выше типы могут быть представлены в разных пропорциях.

Третий подход рассматривает коррупцию как набор универсальных стратегий поведения больших социальных групп. В рамках данного подхода рассматривают две стратегии.

Первая — «захват государства» — корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установление теневого контроля за принятием решений на высших уровнях власти (разные ветви власти и разные уровни власти).

Вторая — «захват бизнеса». Под этим можно понимать совокупность стратегии и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты.

Четвертый подход основан на принципиальном определении коррупции как некоего системного общественного явления. В этом случае коррупция трактуется как некий общий дефект системы (государства, общества, правовой системы, экономики и т. п.). В данном случае коррупцию можно рассматривать как энтропию общественной системы (меру внутренней неупорядоченности, меру неопределенности, если следовать традиционным определениям) или, более узко, как энтропию системы управления. Таким образом, коррупцию можно рассматривать в общем смысле как меру социальной неэффективности.

Международно-правовые нормы антикоррупционного характера содержатся в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.), Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 4 ноября 1999 г.), Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г., Руководстве ООН «Практические меры по борьбе с коррупцией», Международном кодексе поведения государственных должностных лиц (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.), Двадцати принципах борьбы с коррупцией, утвержденных Резолюцией Комитета Министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г., и др.

25 июля 2006 г. Россия ратифицировала названную Конвенцию Совета Европы, а 25 декабря 2008 г. приняла Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Законодательное определение коррупции близко по своему смыслу к содержащимся в Европейской конвенции 1999 года.

Несколько ранее, 8 марта 2006 г., Федеральным законом № 40-ФЗ Россия ратифицировала Конвенцию ООН (Нью-Йорк, 31 октября 2003 г.). Следствием ратификации обеих названных Конвенций явился Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

В Конвенции ООН против коррупции сформулирован акцент на усиление прозрачности функционирования публичных и частных институтов, развитие этических кодексов и правил. В ней странам-участникам рекомендуется принять меры по усилению финансового контроля и отчетности. В соответствии со ст. 6 Конвенции каждое государство-участник обеспечивает создание специального органа (или органов) по предупреждению коррупции. Сопоставительный анализ норм УК РФ и положений Конвенции ООН показывает, что в российском уголовном законодательстве сохраняется ряд противоречий с данным международным документом<sup>1</sup>.

1. В Конвенции шире, нежели в УК РФ, описаны составы преступлений, связанных со взятничеством (активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц).

2. Имеется расхождение между Конвенцией и УК РФ в вопросе о предмете подкупа в публичном и в частном секторе.

3. Конвенционный подход к определению субъекта преступления должностного (публичного) лица оказывается намного шире, чем используемое в примечании к ст. 285 УК определение должностного лица как субъекта соответствующих преступлений.

4. Согласно Конвенции подкуп иностранных должностных лиц и служащих международных организаций как разновидность транснациональной коррупции с исключительной степенью опасности подлежит криминализации как международное преступление.

---

<sup>1</sup> Богуш Г.И. Конвенция ООН против коррупции 2003 г.: Общая характеристика и проблемы имплементации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sartraccs.sgap.ru/index.htm>

5. В отличие от УК РФ, который усиливает ответственность за преступления государственных должностных лиц, Конвенция четко закрепляет равный и однотипный подход к коррупционным злоупотреблениям как в частном, так и в публичном секторах.

6. Конвенция содержит положение об обязательстве государственных участников принимать законодательные и иные меры для установления ответственности юридических лиц за участие в коррупционных преступлениях.

7. Конвенция содержит положение об обязательстве государственных участников принимать в максимально возможной степени такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации: (а) доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов; (б) имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

Сравнительный анализ показывает, что Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года<sup>1</sup> дает более широкий круг субъектов коррупционных преступлений по сравнению с предусмотренным УК. В Конвенции более широко сформулировано понятие предмета взятки или коммерческого подкупа. Момент окончания получения и дачи взятки и коммерческого подкупа перенесен на более раннюю стадию, чем та, которая установлена ст. 290, 291 и 204 УК, а именно на стадию покушения на преступление, определенную в ч. 3 ст. 30 УК.

Резолюция Комитета министров Совета Европы, принятая 6 ноября 1997 г., утвердила 20 руководящих принципов борьбы с коррупцией. В нашей стране сегодня основная ставка делается на новую функцию органов прокуратуры по организации антикоррупционной экспертизы в целях выявления и устранения коррупционных факторов.

Таким образом, реализация антикоррупционной политики в целом зависит от развития институтов противодействия коррупции в рамках отраслей права, которые определяют параметры конкретных правоотношений. Каждая отрасль выполняет свои функции в деле регламентации и противодействия коррупционному поведению на основе разграничения задач, предмета и методов, соответствующих отраслевым целям.

---

<sup>1</sup> Ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ.

## 1.4. Классификация коррупционных проявлений

В науке и законодательной практике существует множество подходов и методов исследования коррупции. Типологизация коррупции позволяет выделить основные направления борьбы с ней (против кого, в каких секторах, на каких уровнях и т.д.). Для объяснения функций и дисфункций, которые несет коррупция в обществе, среди основных методов классификации выделяется структурно-функциональный подход. Ниже представленная классификация систематизирует существующие подходы к указанному явлению по следующим основаниям:

По сферам проявления и статусу субъектов:

- экономическая (торговля, предпринимательская деятельность);
- политическая, в государственном управлении (электоральная — подкуп избирателей или организаторов избирательного процесса; парламентская, партийная — отстаивание интересов бизнеса путем теневого финансирования парламентариев или партийных лидеров; бюрократическая — госчиновники, госслужащие разных уровней);
- экологическая (природопользование);
- правоохрнительная (в сфере обеспечения общественной безопасности населения) и др.

По объекту воздействия:

- коррупция в органах законодательной власти, проявляющаяся в форме взяточничества для принятия нужного решения, лоббизма, протекционизма, назначения на должности «нужных людей» или родственников в иные органы государства;
- коррупция в органах исполнительной власти как неправомерная деятельность при исполнении чиновниками своих служебных полномочий при реализации управленческих решений;
- коррупция в органах местного самоуправления, которая во многом повторяет коррупцию в органах исполнительной и законодательной власти и характеризуется «меньшим охватом» коррупционных правонарушений;
- коррупция в судебных органах, влекущая за собой тяжкие последствия «не наказания» виновных, разрешение дел, исходя из «телефонного права»;
- коррупция в коммерческих и некоммерческих организациях.

По степени централизации коррупционных отношений:

- децентрализованная (каждый взятокодатель действует по собственной инициативе);
- централизованная коррупция «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими);

– централизованная коррупция «сверху вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным).

По уровню распространения коррупционных отношений:

- низовая (в низшем и в среднем эшелонах власти);
- верхушечная (высших чиновников и политиков);
- международная (в сфере мирохозяйственных отношений).

Причем повседневная, «низовая» коррупция — факт не менее опасный, чем коррупция в высших эшелонах власти. Это говорит не только о высокой степени коррумпированности этой службы, но и о коррумпированности общественного сознания, о том, что низовая коррупция внедрена в общественную практику.

По степени регулярности коррупционных связей:

- эпизодическая;
- систематическая (институциональная);
- клептократия — коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений (С. Роуз-Аккерман).

По виду коррупционных связей:

- вертикальная (начальник — подчиненный);
- горизонтальная (между лицами и структурами одного уровня).

По виду деяния:

- взятки;
- обмен услугами, в том числе покровительство «боссов»;
- дружба и кумовство.

По отношению общества — «белая», «серая» и «черная» (А. Хайденхаймер).

По характеру вступления в коррупционную сделку — принудительная и согласованная.

По своему охвату (размерам):

- региональная, действующая в определенном регионе и зависящая от многих факторов;
- национальная, действующая в рамках одной страны, одной системы права;
- межнациональная (международная), охватывающая своим действием несколько государств.

По характеру воздействия на регулируемые отношения:

- уголовно наказуемые преступления;
- гражданско-правовые нарушения;
- административные и дисциплинарные проступки;
- злоупотребления публичным статусом: лоббизм, nepotизм, протекционизм, предоставление служебной информации третьим лицам,

переход на руководящие должности в коммерческие и некоммерческие организации.

Организационный подход определяет коррупцию:

– возникающая от внешних факторов (бытовая, деловая и специальная коррупция). В бытовой коррупции участвуют граждане, вступающие во взаимодействие с властью. Деловая коррупция, объединяет представителей негосударственных организаций (юридических лиц). Деловую коррупцию можно, в свою очередь, делить на сферы, к которым принадлежат соответствующие организации. Можно говорить о коррупции в торговле, в нефтедобыче, в науке, в журналистике.

К специальному виду необходимо отнести криминальную коррупцию. В данном случае представители преступного мира и их коррупционная деятельность предназначена для обеспечения интересов его криминальной потребности.

– возникающая от внутренних факторов. Горизонтальная коррупция: в сговоре участвуют субъекты, не находящиеся друг с другом в принципал-агентских отношениях.

Нисходящая коррупция и восходящая коррупция: в этих случаях агент и клиент являются частью одной иерархической цепочки. При нисходящей коррупции клиентом, т.е. лицом, дающим взятку, является должностное лицо, находящееся выше в иерархии. При восходящей коррупции клиентом, т.е. лицом, дающим взятку, является должностное лицо, находящееся ниже в иерархии.

– смешанная коррупция. Сам термин указывает на то, что взаимодействующие коррупционеры находятся друг с другом (в разных сочетаниях) в разных отношениях из трех видов перечисленных выше. Здесь взаимодействуют обычные коррупционные сети — группы коррупционеров, объединенных на долгосрочной основе для извлечения корыстной выгоды из своего положения.

Исходя из вышеизложенного, коррупцию необходимо связывать с постоянным стремлением непосредственных носителей власти к обладанию материальными благами и средствами их достижения, что является следствием сформировавшегося у них особого социального интереса, основанного на иных ценностях, чем те, которые служат обществу ориентиром желаемого поведения. Порождением этого являются стремление к обладанию материальными благами, желание пребывать в привилегированном социальном положении. Обладание властью и ее использование становится для них средством достижения первых двух ориентиров, а также выступает в качестве стабилизирующего, сохраняющего неизменность сложившегося положения фактора. Этим объясняется устойчивость коррупции к различного рода воздействиям и как следствие практическая невозможность ее полного искоренения.

## 2. КОНЦЕПЦИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

### 2.1. Государственная служба как основа для государственной антикоррупционной политики

Концептуальные основы государственной антикоррупционной политики Российской Федерации закреплены в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» (с изменениями и дополнениями)<sup>1</sup>.

Целью антикоррупционной политики Российского государства является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе, что и закрепляется п. 5 указанной Стратегии.

Конкретизация предупреждения коррупционной преступности как одного из направлений общегосударственной антикоррупционной политики Российской Федерации закрепляется в особенностях уголовной политики, которая характеризуется как целостная система последовательных мер по ключевым направлениям противодействия коррупции.

Обращаясь к содержанию понятия «концепция», имеющего латинские корни от *«conceptio»* (понимание, система), его можно определить как способ трактовки какого-либо предмета, явления, процесса или основную точку зрения на предмет или явление, а также как руководящую идею для их систематического освещения. Термин «концепция» употребляется для обозначения ведущего замысла, конструктивного принципа в научной, художественной, технической, политической и других видах деятельности, в том числе в государственной службе.

Понятие и содержание государственной службы закреплено в Федеральных законах от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной

---

<sup>1</sup> URL: <http://base.garant.ru/12174916/>

службы Российской Федерации»<sup>1</sup>, от 27.06.2004 № 79-ФЗ «О гражданской государственной службе Российской Федерации»<sup>2</sup> и др.

В соответствии с указанными нормативными актами государственная служба включает в себя:

федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;

государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении.

В системе государственной службы Российской Федерации определены виды государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба как разновидность государственной службы представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы (Указанная система будет действовать до 1 января 2016 г., после чего, в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ, правоохранительная служба будет полноценно включена в систему государственной службы).

Военная служба — особый вид федеральной государственной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других вооруженных формированиях и некоторых государственных органах, исполняемой в соответствии с военным законодательством. Она регламентируется Федеральными законами от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», другими федеральными законами и значительным количеством подзаконных актов.

В настоящее время в системе законодательства нашей страны до сих пор нет Федерального закона «О правоохранительной службе», однако в связи с изменениями, принятыми Федеральными законами, представляется логическое завершение многолетнего процесса принятия указанного нормативного акта.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Сведения о государственных служащих помещены в реестры федеральных государственных гражданских служащих в федеральных государственных органах и реестры государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, которые образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Учитывая специфику государственной службы (прежде всего она связана с публичным характером труда гражданских служащих, с обеспечением управления в обществе, бюджетным финансированием и т. д.), для данных лиц устанавливаются в ФЗ № 79 соответствующие обязанности гражданских служащих (ст. 15); ограничения, запреты, связанные с государственной гражданской службой (ст. ст. 16, 17); требования к служебному поведению (ст. 18); дополнительные, по сравнению с ТК РФ, требования при поступлении на государственную гражданскую службу (ст. 21–22), при ее прохождении (гл. 9) и прекращении (гл. 6). Несоблюдение гражданскими служащими установленных законодательством ограничений, согласно ст. ст. 57–59 ФЗ № 79, является основанием для привлечения указанных лиц к соответствующему виду ответственности, вплоть до прекращения государственной службы (пп. 13, 14 ст. 33 ФЗ № 79).

Вместе с тем для гражданских служащих установлены и дополнительные, по сравнению с трудовым законодательством, гарантии, льготы, которые являются компенсацией за соответствующие ограничения, запреты и т. д. Соответствующие ограничения и гарантии для государственных служащих являются особенностями правового регулирования их труда как отдельных категорий работников. Возможность установления данных особенностей предусмотрена ч. 5 ст. 11, ст. 252 ТК РФ. Соответствующие правовые нормы устанавливают дополнительные, по сравнению с другими работниками, правила (ст. 251 ТК) и должны действовать только для указанных лиц. Данные ограничения и гарантии являются элементами их правового статуса.

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность ограничения прав граждан, но только федеральными законами и в строго определенных случаях (ч. 3 ст. 55). Данные ограничения не являются дискриминацией в сфере труда для данных лиц, так как определены свойственными данному виду труда требованиями, установлены указанными федеральными законами (ч. 3 ст. 3 ТК). При этом важно отметить: для того чтобы гражданскими служащими соблюдались установленные законодательством ограничения и льготы, в том числе правовые, должны реализовываться установленные государством соответствующие гарантии, в том числе правовые.

Однако, как показывает практика, при применении законодательства о гражданской службе, не все вышесказанное учитывается и в нормотворческой деятельности, и на этапе исполнения правовых норм. Так, существуют некоторые проблемы, связанные с реализацией соответствующих нормативных правовых актов о гражданской государственной службе.

Например, ряд ограничений и запретов на гражданской службе, как отмечалось выше, связаны только с гражданским служащим, в связи с чем очень важно точно определить данных субъектов. В Указе Президента Российской Федерации от 06.06.1996 № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» говорится о «должностных лицах», «работниках...», «чиновниках» что напрямую связано с серьезными правовыми последствиями для указанных лиц, вплоть до увольнения за однократное грубое нарушение дисциплины, поэтому необходимо четкое определение соответствующих субъектов в правовых нормах.

Понятие «государственный служащий» связано с понятием «государственная должность государственной службы», а оно — с соответствующим Реестром. Тем не менее, не все служащие, деятельность которых связана по своему содержанию с государственной службой, являются государственными служащими, т.к. их должности нет в указанном Реестре.

В условиях реформирования государственной службы государственное управление и контроль направлены на решение следующих основных задач:

- соблюдение нормативных правовых актов, нацеленное на поддержание стабильности государственного управления в различных сферах, и своевременное выявление отклонений от определенных органами государственной власти правил и процедур, и устранение допущенных ошибок;

- повышение эффективности государственной службы, взаимодействие различных видов государственных служб и противодействие бюрократизации государственного аппарата;

- эффективное использование средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Решение обозначенных задач нельзя без усиления государственного и общественного контроля в системе государственной службы. При этом необходимо учитывать, что детально урегулированный контроль в системе государственной службы может привести к бюрократизации управленческих процессов, к сдерживанию экономической инициативы и возможным нарушениям прав и законных интересов личности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М., 2009. С. 68.

## 2.2. Концепции по противодействию коррупции

Организация противодействия коррупции в системах государственной службы различных государств выстраивается, исходя из степени общественной опасности коррупционных проявлений. В ходе анализа различных концепций противодействия коррупции можно сделать вывод о том, что в ряде государств действуют следующие основополагающие системы противодействия рассматриваемому социальному явлению.

Первая концепция противодействия коррупции определяется как либеральная. Она принята в тех государствах, уровень коррупции в которых не представляет повышенной общественной опасности, а указанные проявления носят не системный характер.

Вторая концепция противодействия коррупции достаточно строго регламентирована в применении. Такая концепция имеет место в государствах, где высок уровень коррупции, а коррупционные правонарушения представляют повышенную общественную опасность.

Для Российской Федерации наиболее приемлема вторая концепция противодействия коррупции. Связано это с тем, что уровень коррупции в системе государственной службы Российской Федерации настолько высок, что необходимы жесткие административно-правовые, а также организационные средства противодействия коррупции.

В этой связи отдельный федеральный закон о противодействии коррупции не будет являться эффективным инструментом в противодействии коррупции. Российскому обществу необходима жизнеспособная политическая доктрина противодействия коррупции и теневой экономики, которая бы отвечала определенным целям социально-экономического развития России<sup>1</sup>. В связи с чем, представляется, что действующая Концепция государственной политики противодействия коррупции в настоящее время требует дополнений и изменений по следующим ключевым решениям:

1. Постепенный охват всех категорий госслужащих новыми мерами борьбы с коррупцией.
2. Ограничение части конституционных прав госслужащих.
3. Детальная формализация деятельности госслужащих.

---

<sup>1</sup> Фрагмент доклада С.С. Сулказина на конференции «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России» в 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://rusrand.ru/docconf/gosudarstvennaya-politika-protivodeystviya-korrupcii-i-tenevoy-ekonomike-v-rossii>

4. Разработка и введение механизма кадровых историй для госслужащих.

5. Процедура парламентской проверки законопроектов на коррупциогенность.

6. Ужесточение ответственности за коррупционные нарушения.

Как показывают события внутривнутриполитической жизни общества, наиболее уязвимой с коррупционной точки зрения среди различных категорий должностных лиц государственной службы по-прежнему остается должность «руководителя». В связи с чем создание специального антикоррупционного механизма, включающего в себя добровольное согласие на ограничение конституционных прав должностного лица государственной гражданской службы категории «руководитель» при поступлении на государственную службу, подразумевает проведение в отношении него ряда проверочных мероприятий, в том числе осуществления контроля действий на службе и в частной жизни. Указанный контроль, вероятно, целесообразно возложить на органы ФСБ Российской Федерации, учитывая имеющийся опыт проведения подобных мероприятий, а также нормативно закрепленную за этими органами компетенцию. С одной стороны, введение такого механизма позволит предотвращать коррупционные преступления, минимизирует риск коррупционных деяний, с другой стороны, контролируемые должностные лица получают средство для эффективной защиты своей чести и достоинства в случае предъявления им необоснованных обвинений в коррупционной деятельности.

Но прежде чем проводить оценку эффективности государственной антикоррупционной политики в сфере противодействия и борьбы с коррупцией, необходимо определить ее содержание как системное исполнение правовых, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих выработку определенных в законе механизмов, реализация которых снижает масштабные проявления коррупции, антиобщественные действия и связанных с ней правонарушений.

По мнению В.Н. Лопатина, антикоррупционная политика должна включать в себя следующие элементы:

- а) формирование ее понятия, целей и принципов;
- б) деятельность по охране прав и свобод человека и гражданина;
- в) установление приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определение системы субъектов реализации антикоррупционной политики;
- г) определение компетенции органов публичной власти в формировании и реализации антикоррупционной политики;

д) определение и проведение антикоррупционных начал в правоотворческой и правоприменительной деятельности, формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами<sup>1</sup>.

Реализация антикоррупционной политики в Российской Федерации предполагает выстраивание определенных механизмов системы, отвечающих с одной стороны международным стандартам — Конвенциям ООН, Совета Европы против коррупции, рекомендациям GRECO<sup>2</sup>, плану действий антикоррупционной сети АКС<sup>3</sup>, а с другой — особенностям российской правовой системы и менталитет граждан нашей страны.

Учитывая международный опыт борьбы с коррупцией, можно говорить об устоявшихся принципах антикоррупционной политики<sup>4</sup>:

- 1) взаимодействие субъектов формирования и реализации мер антикоррупционной политики;
- 2) приоритет мер предупреждения коррупции и нравственных начал борьбы с коррупцией;
- 3) недопустимость снижения требований к антикоррупционным стандартам, определенным на законодательном уровне;
- 4) разграничение функций разработки, реализации и контроля по реализации мер антикоррупционной политики;
- 5) оптимизация численности лиц, замещающих государственные должности, и лиц, состоящих на государственной службе;
- 6) целевое бюджетное финансирование мер антикоррупционной политики;

---

<sup>1</sup> Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 25.

<sup>2</sup> GRECO — международная организация, созданная Советом Европы в 1999 году. Основной целью организации является помощь странам-участницам в борьбе с коррупцией. ГРЕКО устанавливает антикоррупционные стандарты (требования) к деятельности государства и контролирует соответствие практики этим стандартам.

<sup>3</sup> Антикоррупционная сеть является региональной программой рабочей группы Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе со взяточничеством. АКС открыта для стран Восточной Европы и Центральной Азии. В ее деятельности принимают участие как правительства стран-участниц и органы по борьбе с коррупцией, организации гражданского общества, бизнес сектора, международные организации и финансовые институты, так и структуры других стран по противодействию коррупции.

<sup>4</sup> Ст. 5 Проекта Федерального закона «Основы антикоррупционной политики» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.stopcorruption.ru/item\\_332.htm](http://www.stopcorruption.ru/item_332.htm)

7) определение максимальной общественной опасности коррупционных правонарушений лиц, замещающих государственные должности;

8) открытость доступа к информации о фактах коррупции, коррупционных факторах и мерах антикоррупционной политики.

### **2.3.Эффективность и проблемы, возникающие в ходе реализации концепции антикоррупционной политики**

Результативность использования антикоррупционных мер зависит от ряда факторов политического, правового, управленческого, экономического и информационного характера, среди которых можно выделить такие как:

- соответствие степени и характера коррупционных рисков в той или иной сфере государственного управления, интенсивности антикоррупционных мероприятий.

- расстановка приоритетов при выборе из обширного антикоррупционного инструментария наиболее действенным организационно-правовым средствам противодействия коррупционным проявлениям с учетом следующих параметров:

- а) оценка коррупционных рисков в различных сферах государственного управления, т.е. определение государственных функций и должностных обязанностей с повышенными коррупционными рисками;

- б) правовой статус государственных служащих, являющихся участниками коррупционных отношений;

- в) характер совершаемых коррупционных правонарушений;

- г) данные социологических исследований о состоянии коррупции в сфере деятельности государственного или муниципального органа (учреждения);

- д) результаты антикоррупционного мониторинга;

- е) форма коррупционных отношений на определенной территории или в той или иной сфере государственного управления.

Кроме того, на результативность антикоррупционной политики влияет вовлеченность институтов гражданского общества в деятельность по выявлению и огласке фактов коррупционных правонарушений.

Для обеспечения эффективного противодействия коррупции необходимо добиться высокой степени согласованности действий органов и должностных лиц, в полномочия которых входят выявление и пресечение коррупционных правонарушений. Кроме того, действенность

антикоррупционной политики зависит от уровня профессиональной подготовленности лиц, в должностные обязанности которых входит принятие мер по профилактике и пресечению коррупционных правонарушений, согласованность и контроль за исполнением планов и программ по противодействию коррупции.

Вместе с тем, не отлаженная работа механизмов экспертной оценки итогов проведенных антикоррупционных мероприятий, не исполнение требований законодательства и недостаточный анализ экспертных оценок при принятии соответствующих управленческих решений является причинами безрезультатности проводимой антикоррупционной политики.

Так, например, применительно к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов законодательство даже не предусматривает условия для привлечения научных организаций к их проведению (независимая антикоррупционная экспертиза проводится по инициативе эксперта и за его счет).

В качестве основных проблем антикоррупционной политики, препятствующих на сегодня достижению определенных в законодательстве целей, можно выделить следующие:

1. Система определенных законодательством мер не всегда последовательна в реализации, что формирует в обществе мнение о декларативности антикоррупционной политики. Разносортность санкций, запретов, ограничений, механизмов контроля в большинстве антикоррупционных мер делает угрозы и риски для коррупционеров незначительными по сравнению с гигантскими возможностями для обогащения — т. е. не создается должных стимулов для отказа от коррупционного поведения.

2. Антикоррупционная политика определяется, как правило, по результатам борьбы со взяточничеством.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции», противодействие коррупции — это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В России борьба с коррупцией из всего перечисленного, как правило, ограничивается исключительно пресечением коррупционных правонарушений, причем состоящих преимущественно в получении или даче взятки.

Анализируя показатели предварительно расследованных преступлений коррупционной направленности за последние три года, необходимо отметить, что из общей массы выявленных преступлений данной направленности далеко не по каждому преступлению возбуждались уголовные дела, и еще меньше уголовных дел передавались в суд. Так, в 2012 году из 41 657 расследованных уголовных дел направлено в суд было 32 207. За 2013 год из 36 534 уголовных дел направлено в суд было 33 105. В 2014 году указанная тенденция сохранялась, так из 27 112 предварительно расследованных преступлений, направлено в суд было 23 909 уголовных дел<sup>1</sup>.

Таким образом, остаются в тени иные коррупционные нарушения, что не отражает истинных масштабов проявлений коррупции и объема коррупционного «рынка» в России. К числу коррупционных деяний не всегда причисляются общепризнанные, с точки зрения международной практики, проявления коррупции — такие как присвоение государственных и общественных финансов, ограниченных имущественных ресурсов должностными лицами, продвижение во власть, на государственные должности и в государственные компании родственников и друзей, использование властных ресурсов в интересах аффилированных бизнес-структур и монополизации отдельных сфер экономики.

Неоднократно отмечалось, что вопросы борьбы с хищением бюджетных средств — одного из самых масштабных проявлений коррупции — не являются приоритетными.

3. Не отработаны механизмы реализации принципа неотвратимости наказания, несмотря на то, что во всех основополагающих международных и внутрироссийских документах в сфере противодействия коррупции определена необходимость ужесточения ответственности должностных лиц органов власти за нарушения антикоррупционного законодательства.

4. Отсутствие регламентации в антикоррупционном законодательстве норм, нацеленных на развитие общественного контроля.

---

<sup>1</sup> Статистические данные ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России» [Электронный ресурс]. URL: <http://10.5.0.16/csi/modules.php?name=Books>

В нашей стране неоднократно предпринимались попытки создать нормативную базу для общественного контроля за деятельностью исполнительной власти, для борьбы с коррупционными проявлениями. В ряде субъектов Федерации были разработаны соответствующие законопроекты. Также были разработаны проекты соответствующих федеральных законов. Однако эти инициативы пока не получили какой-либо поддержки со стороны властей.

Системный характер коррупции в России, в числе прочих причин, обусловлен характером российского законодательства, отличающегося противоречивостью и многовариантностью толкования отдельных норм.

Следует отметить, что начиная с 1994 года ежегодные послания Президента Российской Федерации (исключение составляют послания 2003 и 2004 гг.) в качестве одной из стратегических задач указывали необходимость борьбы с коррупцией и отмечали ее как негативный фактор развития и становления государственности России. И именно эти обстоятельства обуславливают доработку и определение процедуры применения принятого комплекса организационных и правовых мер по противодействию коррупции.

В соответствии с разработанным Минэкономразвития России «Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» эффективное функционирование системы государственного управления, в том числе определяется стратегической целью государственной политики в сфере противодействия коррупции, выражающееся в повышении качества работы государственных органов, посредством создания условий для эффективного исполнения государственными гражданскими служащими Российской Федерации служебных обязанностей, основанного на принципах открытости, прозрачности, объективности и беспристрастности.

В свою очередь, цель антикоррупционной политики, выражающаяся в снижении уровня коррупции и обеспечении защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией, путем реализации следующих задач<sup>1</sup>:

- предупреждение коррупционных правонарушений;
- обеспечение ответственности за коррупционные правонарушения во всех случаях, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами;

---

<sup>1</sup> Ст. 5 Проекта Федерального закона «Основы антикоррупционной политики» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.stopcorruption.ru/item\\_332.htm](http://www.stopcorruption.ru/item_332.htm)

- возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями;
- мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики;
- формирование антикоррупционного общественного сознания;
- содействие правовой реформе, направленной на снижение неопределенности правовых установлений и ограничение необоснованной свободы усмотрения правоприменителей;
- содействие реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о фактах коррупции и коррупциогенных факторах, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации;
- создание правового механизма, препятствующего подкупу граждан при проведении референдума и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Концептуальные начала противодействия коррупции в России определены программно-целевыми правовыми актами. Задача внедрения эффективных механизмов противодействия коррупции была поставлена в 2005 году в рамках Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р. С момента принятия Указа Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» и Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы, ставшего на тот период правовой основой национальной антикоррупционной стратегии в России, антикоррупционная функция государства включается в число его базовых направлений. На основании установленных концептуальных правовых основ противодействия коррупции была принята и формируется система антикоррупционных федеральных правовых актов, среди которых особое значение имеет Закон о противодействии коррупции, ставший важнейшим системообразующим антикоррупционным нормативным правовым актом. Этот Закон унифицирует правовой механизм борьбы с коррупцией, придавая правовому порядку в данной сфере большую системность, и определяет логическое развитие законодательства о противодействии коррупции.

В настоящее время важнейшим программно-целевым документом в сфере противодействия коррупции является Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226, который во многом учитывает опыт реализации Закона о противодействии коррупции.

Стратегией, как уже отмечалось выше, закреплено обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции в соответствии с подпунктом «б» пункта 6 Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

## **2.4. Приоритетные направления государственной антикоррупционной политики**

В настоящее время государственная концепция противодействия коррупции должна содержать в себе следующие антикоррупционные приоритеты:

### **1. Правовые**

#### **1.1. Имплементация норм международного права.**

В международном праве приняты и действуют антикоррупционные конвенции: на уровне ООН и межрегиональных государственных союзов в рамках западного права.

Позиция некоторых юристов в Российской Федерации соотносится к применению антикоррупционного законодательства в свете международных обязательств<sup>1</sup>. В этом ключе требуется уяснение некоторых проблемных вопросов, связанных с возможностью включения в российское законодательство и последующего правоприменения норм указанных документов. К ним относятся:

- унификация термина «коррупция» и ее правовая природа;
- приоритет уголовно-правовых мер, применительно к дифференциации коррупционных преступлений и определения оснований уголовной ответственности за их совершение;
- введение в уголовный закон наряду с принципом личной уголовной ответственности, ответственности для юридических лиц;
- расширение использования мер гражданско-правовой ответственности.

Вместе с тем, при рассмотрении вопроса о применении антикоррупционного законодательства в соответствии с международными обязательствами необходимо принимать во внимание особую правовую систему противодействия коррупции, которая получила, например,

---

<sup>1</sup> Жиганова А.А. Международно-правовое сотрудничество государств по борьбе с коррупцией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2013.

оформление в Европейском правовом пространстве. Несмотря на то, что многие страны СНГ ратифицировали соответствующие антикоррупционные конвенции, однако от национальных правовых систем противодействия коррупции не отказались.

Таким образом, применение в Российской Федерации антикоррупционного законодательства в свете международных обязательств должно предполагать рациональную имплементацию соответствующих норм в национальные антикоррупционные правовые системы.

На основании подписанных Россией международно-правовых актов требуется последовательная корректировка российского законодательства, в соответствии с международными конвенциями, направленными на борьбу с коррупцией: Конвенцией ООН против коррупции, Конвенцией Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, которая была принята Организацией экономического сотрудничества и развития в 1997 году и подписана рядом стран. Россия ратифицировала Конвенцию в 2012 году принятым Федеральным законом от 01.02.2012 № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок».

В основе Конвенции ООН против коррупции — комплексный подход, который раскрывает социально-правовую природу коррупции, равноуровневый характер мероприятий, требующихся для противодействия. Конвенция содержит разделы по предупреждению коррупции, мерам возвращения активов, международному сотрудничеству. Документ является концептуальной основой борьбы с коррупцией и стимулирует развитие антикоррупционного сотрудничества на межгосударственном уровне. Конвенция определяет деятельность по расширению международно-правовой базы противодействия коррупции на универсальной основе, в том числе в вопросах возврата из-за рубежа средств незаконного происхождения, полученных в результате коррупционной деятельности тех или иных должностных лиц. Однако Российская Федерация не ратифицировала ст. 20 Конвенции («Незаконное обогащение»), которая гласит: «При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, то есть значительное увеличение активов публичного должност-

ного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

Правительство России не одобрило законопроект, который позволил бы ратифицировать ст. 20 по той причине, что она противоречит указанной норме ст. 49 Конституции Российской Федерации, лишая определенную часть граждан России презумпции невиновности.

Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» определяет для стран-участниц квалифицировать в качестве уголовных преступлений такие деяния, как активный и пассивный подкуп широкого круга собственных государственных и иностранных должностных лиц. Участники Конвенции обязуются принимать законодательные и иные меры, дающие все основания осуществлять конфискацию или иным образом изымать орудия совершения уголовных преступлений и доходы от них.

Содержание документа направлено на противодействие подкупу иностранных должностных лиц путем стимулирования стран-участниц к введению ответственности за совершение такого правонарушения физическими или юридическими лицами.

Под подкупом иностранного должностного лица в Конвенции понимается:

- умышленное предложение, обещание или предоставление любым лицом прямо или через посредников любых ненадлежащих материальных или иных преимуществ иностранному должностному лицу, в пользу такого должностного лица или третьего лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей для приобретения или сохранения деловых отношений или иного недолжного преимущества в связи с осуществлением международной коммерческой деятельности;

- соучастие, включая подстрекательство, содействие и пособничество, или санкционирование действий по подкупу иностранного должностного лица.

Термин «иностранное должностное лицо» в Конвенции означает любое лицо, занимающее назначаемую или выборную законодательную, административную или судебную должность в зарубежном государстве; любое лицо, осуществляющее публичные функции для зарубежного государства, включая государственное ведомство или предприятие; любое должностное лицо или представитель публичной международной организации. Понятие «зарубежное государство» при этом включает все уровни и подразделения системы управления от центрального до местного. Действие или бездействие при выполнении должностных обязанностей включает любое использование долж-

ностной позиции, вне зависимости от того, совершается ли оно в рамках полномочий должностного лица или нет.

В отношении юридических лиц определяется уголовная ответственность, а также иные санкции не уголовного характера, например, финансовые, в случае, если правовая система страны-участницы не предусматривает введения уголовной ответственности для юридических лиц. Для физических лиц предусматривается наказание в виде лишения свободы, сопряженное с конфискацией суммы взятки или доходов от подкупа иностранного должностного лица, или наложение эквивалентных денежных штрафов.

Полномочия государства на применение указанных санкций в отношении нарушителей носит двойственный характер. С одной стороны, под юрисдикцию страны подпадают противоправные действия, полностью или частично совершаемые на ее территории, с другой, могут подпадать нарушения, совершаемые за пределами ее территории, если нарушителем является ее гражданин.

Помимо этого Конвенция устанавливает для стран-участниц определенные обязательства в сфере бухгалтерского учета. Страны-участницы должны предпринимать меры, направленные на запрещение ведения счетов, не отражаемых в бухгалтерской отчетности, ведения «двойной бухгалтерии» или неадекватно определяемых сделок, записи несуществующих расходов, записи обязательств с неправильной идентификацией их объекта, так же как использование фальшивых документов в целях подкупа иностранных должностных лиц или сокрытия такого подкупа. Указанные нарушения или фальсификация документов должны подлежать гражданско-правовым, административным или уголовным наказаниям.

Конвенция регулирует также иные вопросы, к которым относятся: оказание взаимной правовой помощи в целях проведения уголовных расследований и судебного преследования, производства не уголовного характера в отношении преступлений, отнесение подкупа иностранных должностных лиц к преступлениям, по которым может быть осуществлена экстрадиция.

Отдельным направлением работы по противодействию подкупа иностранных должностных лиц является принятие и применение национальных нормативных правовых актов, устанавливающих меры ответственности за совершение данного преступления в отношении своих граждан или зарегистрированных на их территории юридических лиц.

Отличительной особенностью таких нормативных правовых актов является их распространение на преступления, которые были совершены за пределами его территории.

1.2. Работа над последующим внесением изменений в закон «О противодействии коррупции».

Основной акцент в указанном нормативном акте сделан на профилактику коррупционных проявлений, при этом иные элементы противодействия коррупции раскрыты не в полном объеме, например, «минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений», «коррупционные правонарушения», «организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами», что затрудняет их применение на практике.

Сложность и недостаточная систематизированность целого ряда терминов, используемых в нормативном акте, затрудняет их применение на практике:

- сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 8);

- конфликт интересов на государственной и муниципальной службе как прямую или косвенную личную заинтересованность (ст. 10);

- полномочия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (ст. 12);

- государственные должности Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной государственной службы, должности муниципальной службы, должности в государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, создаваемой Российской Федерацией на основании федерального закона, должности на основании трудового договора в организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (ст. ст. 8, 12.3 и т. д.);

- публичные должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации; утвержденный Советом директоров Центрального банка Российской Федерации; установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов; установленные федеральными государственными

органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, — «коррупционно-опасные должности».

### 1.3. Формирования института лоббизма в Российской Федерации.

Важное направление активизации бизнес-структур и профессиональных объединений в противодействии коррупции — цивилизованное лоббирование интересов. Национальным планом по противодействию коррупции на 2012–2013 гг., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (с изменениями и дополнениями).

Системой ГАРАНТ (<http://base.garant.ru/70147070/#ixzz3rM3O0Q7b>) предусмотрено общественное обсуждение механизмов формирования института лоббизма в Российской Федерации с учетом международного опыта.

Не отвергая возможности упорядочения коммерческой лоббистской деятельности, приоритетной целью регулирования должно стать не столько развитие коммерческого посредничества, сколько создание правовых механизмов продвижения консолидированной позиции гражданских институтов. Прозрачность действий таких посредников целесообразно контролировать, определив условия и порядок их взаимодействия с представителями власти, обеспечивая открытость этого процесса и фиксируя сведения о контактах с должностными лицами. Это можно обеспечить и внесением дополнений в действующие акты, учитывая специфику каждой сферы или отрасли. Следует также иметь в виду, что лоббизм относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а в ряде регионов уже имеется многолетний опыт такого регулирования. В этой связи необходимо предварительно оценить его полезность и практическую значимость<sup>1</sup>.

### 1.4. Антикоррупционная экспертиза российского законодательства.

В установленных полномочиях государственных органов законы должны содержать определенный объем прерогатив органа, должностного лица, хозяйствующего субъекта по совершению юридически значимых действий, без дублирования полномочий различных государственных

---

<sup>1</sup> «Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: науч.-практич. пособие. §2. Использование мер ответственности за коррупцию и обнародование его результатов / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013.

ных органов. Законы и законопроекты должны ограничивать чрезмерно широкую свободу усмотрения правоприменителя, а также обширный диапазон санкций за нарушение включаемых в закон правовых норм. Это приведет к сокращению свободы правоусмотрения и сделает принимаемые решения более предметными и обоснованными.

В настоящее время существует потребность детальной регламентации процедуры обязательной независимой правовой антикоррупционной экспертизы норм, регулирующих все основные сферы функционирования экономики, системы управления, правоохранительной и иных видов деятельности государства.

Независимая правовая антикоррупционная экспертиза обеспечивает содержание в основных нормативных актах четких юридических дефиниций, исключающих неоднозначные формулировки, понятийного аппарата, характерного для отечественной правовой системы доступного как юристам, так и рядовым гражданам, обладающим минимумом правовой культуры. Закон не должен содержать чрезмерное количество коллизионных и отсылочных норм, наличие которых по наиболее принципиальным вопросам вообще недопустимо.

1.5. Совершенствование антикоррупционного мониторинга действующих правовых норм.

Существенную роль в борьбе с коррумпированностью должностных лиц отводится созданию системы общественного мониторинга реализации действующего законодательства (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях), способствующего получению объективной информации о реальных проблемах действия того или иного закона.

С 2006 года на основе специально разработанной компьютерной программы эксперты подкомиссии Общественной палаты Российской Федерации по проблемам противодействия коррупции ведут так называемый «Реестр коррупционных ниш» действующего законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Указанный программный модуль позволяет формировать базу данных, предоставляет возможность всем заинтересованным гражданам и организациям через сайт подкомиссии в Интернете ознакомиться с этой базой данных и пополнять ее своими оценками и предложениями. Реестр предусматривает систематизацию «коррупционных ниш» по различным отраслям законодательства — о банкротстве, валютном контроле, государственной и военной службе, земле, рекламе, в сфере импортно-экспортного, избирательного, налогового, таможенного, уголовного законодательства, по видам нормативных правовых актов. Помимо перечня «коррупционных ниш» он включает в себя их форму-

ляры, содержащие исчерпывающие характеристики, механизмы и примеры их реализации, предлагаемые пути ликвидации таких «ниш». Перевод этой работы на постоянную профессиональную основу позволит всем органам государственной власти и местного самоуправления своевременно предпринять меры по корректировке нормативно-правового регулирования той или иной сферы деятельности.

Ознакомление широкой общественности с этой базой данных позволит активизировать деятельность институтов гражданского общества по воздействию на органы власти, которые через свое нормотворчество создают условия для распространения и развития коррупции в обществе.

Другой составляющей указанной деятельности является, по мнению автора, концепция регионального антикоррупционного мониторинга, представляющая собой деятельность субъектов антикоррупционного мониторинга, направленная на достижение результата на данный момент благодаря наличию у организаторов и исполнителей необходимых ресурсов и условий.

Концепция определяет действие этого нормативного правового акта во времени (постоянный, регулярный, временный) и пространстве (субъект Российской Федерации или муниципальное образование), по кругу лиц (органы государственной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, население). При этом необходимо, чтобы эта концепция регионального антикоррупционного мониторинга становилась неотъемлемой частью региональной правовой системы противодействия коррупции и не вступала с ней в противоречие.

Разработка региональной концепции антикоррупционного мониторинга и последующее ее принятие компетентным на то органом государственной власти или должностным лицом потребует совершенствования регионального антикоррупционного законодательства и целого ряда подзаконных нормативных правовых актов. Поэтому разработчикам концепции потребуется дополнительная подготовка проектов нормативных правовых актов по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты, направленные на организацию и проведение антикоррупционного мониторинга.

В числе субъектов Российской Федерации, где организация и проведение антикоррупционного мониторинга предусмотрены региональными подзаконными нормативными правовыми актами, начитывается 15 областей (Владимирская, Волгоградская, Костромская, Калужская, Липецкая, Смоленская, Ярославская, Калининградская, Ульяновская, Мурманская, Ростовская, Нижегородская, Оренбургская, Свердловская, Новосибирская), 6 республик (Республика Карелия, Республика

Дагестан, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика), 3 края (Краснодарский, Пермский, Красноярский) и город Санкт-Петербург.

Общее количество специальных подзаконных региональных нормативных правовых актов по организации и проведению антикоррупционного мониторинга (действующих и утративших юридическую силу) на территории субъектов Российской Федерации и размещенных для общего пользования составило 42. Более чем в два раза принято нормативных правовых актов, посвященных правовому регулированию организации и проведению антикоррупционного мониторинга в муниципальных образованиях Российской Федерации — 95.

Организационно-правовые основы проведения регионального антикоррупционного мониторинга закрепляются различными по статусу и юридической силе подзаконными нормативными правовыми актами. Чаще всего правовое регулирование антикоррупционного мониторинга региональные органы исполнительной власти осуществляют в виде нормативного правового акта правительства субъекта Российской Федерации. Специальные нормативные правовые акты, регулирующие антикоррупционный мониторинг, региональным правительством издаются в форме постановления и распоряжения. Постановлениями правительства регулируется антикоррупционный мониторинг в республиках Саха (Якутия), Дагестан, Татарстан, Калмыкия, а также в Ростовской, Новосибирской, Ярославской и Калининградской областях. Только в одном субъекте Российской Федерации — Республике Калмыкия — нормативным правовым актом, регулирующим антикоррупционный мониторинг, является распоряжение республиканского правительства<sup>1</sup>.

1.6. Возрастающая опасность дальнейшего распространения коррупции в сфере органов государственной власти требует применения максимально установленных санкций уголовного наказания за преступления против государственной службы. При этом, на мой взгляд, существует необходимость корректировки в сторону ужесточения не правовых норм, устанавливающих уголовную ответственность за преступления, относимые к коррупционным, а тех норм, которые определяют последствия привлечения соответствующих лиц к уголовной ответственности.

В качестве примера необходимо обозначить увеличение сроков погашения судимости и лишения права занимать определенные должно-

---

<sup>1</sup> Кабанов П.А. Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2013. № 4.

сти или заниматься определенной деятельностью для лиц, имеющих судимости за должностные преступления. Возможность поражения в профессиональном и социальном статусе с высокой степенью вероятности будет оказывать воздействие на служащих, предупреждая от совершения преступлений коррупционного характера.

Необходимо изменение правовых норм, регулирующих институт конфискации в антикоррупционных целях по выявлению доходов, незаконно приобретенного имущества на членов семьи и других подставных лиц, выявление многочисленных посреднических структур.

#### 1.7. Профилактика коррупции в системе государственной службы.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. Владимир Путин в своем выступлении заявил: «Нам нужна более эффективная работа по искоренению коррупции в системе госуправления. И начинаться она должна, что называется, на дальних подступах — с отбора кандидатов на ту или иную должность. Любой гражданин, который хотел бы стать муниципальным или госслужащим, должен четко понимать: вступление в должность неразрывно связано с жесткими антикоррупционными требованиями, с определенными ограничениями, которые человек обязан строго соблюдать»<sup>1</sup>.

К нормативно-правовым актам, требующим обсуждения, принятия или внесения изменений, которые будут определять перспективные управленческие решения по противодействию коррупции, можно отнести следующие:

1. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Государственной концепции противодействия коррупции и теневой экономике».

2. Кодекс поведения лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственных и муниципальных служащих Российской Федерации.

3. Тарифно-квалификационный кодекс Российской Федерации.

4. Федеральный закон «О доверительном управлении имуществом лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственных и муниципальных служащих».

---

<sup>1</sup> Стенограммы обсуждения законопроекта № 438519-6 «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии коррупции“» в части создания Государственного реестра лиц, совершивших коррупционные правонарушения, Заседание № 224 от 24.03.2015 года. [Электронный ресурс]. URL:<http://api.duma.gov.ru/api/transcript/438519-6>

5. Федеральный закон «О паспортном контроле».

6. Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О судебной системе“».

7. Федеральный закон о внесении изменений в федеральные законы Российской Федерации (ГК, БК, НК, КоАП, УК, ГПК, АПК, УПК, Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе», «О политических партиях», Закон Российской Федерации «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О статусе судей»; «Об органах судейского сообщества»; «О прокуратуре Российской Федерации», «О Счетной палате Российской Федерации», «О Федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности», «Об исполнительном производстве», «О судебных приставах», «Об образовании», «О некоммерческих организациях», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О техническом регулировании», «О несостоятельности (банкротстве)», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд», «О лекарственных средствах», «О безопасности дорожного движения») в целях противодействия коррупции и теневой экономике.

8. Федеральный закон «О нормотворчестве».

9. Указ Президента Российской Федерации «Регламент Администрации Президента Российской Федерации».

10. Указ Президента Российской Федерации о внесении изменений в Указы Президента Российской Федерации «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и должности федеральной государственной гражданской службы» от 01.06.1998 № 641 и «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» от 30.05.2005 № 609.

11. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

12. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

13. Постановление Правительства Российской Федерации «О полномочиях органов государственной власти в области безопасности дорожного движения».

В определенных нормативных актах требуется обеспечение соответствующим правовым и организационным механизмом, контроля за соблюдением:

- определенных в законодательстве стандартов поведения государственных и муниципальных служащих, а также сформулированных запретов и ограничений, связанных с прохождением службы;

- запретов на использование государственным или муниципальным служащим атрибутов службы в личных целях, совмещение обязанностей по своей и нижестоящей должности;

- использования сведений Государственного реестра, который дает возможность всем заинтересованным лицам, в том числе потенциальным работодателям, ознакомиться со списком лиц, совершивших коррупционные правонарушения;

- мер финансового контроля, применяемых не только непосредственно к государственному или муниципальному служащему, но и к членам его семьи; мировая практика свидетельствует, что наиболее эффективными среди них являются требования о предоставлении информации обо всех коммерческих и некоммерческих организациях, с которыми имеют отношения и в которых имеет финансовый интерес как сам служащий, так и члены его семьи, о наличии недвижимости, акций, денежных средств в банках и иные сведения об имуществе у всех членов семьи государственных служащих;

- правовых мер по привлечению судей к дисциплинарной и уголовной ответственности, в том числе по прекращению или приостановлению их полномочий за проступки в их процессуальной деятельности, связанные со злоупотреблениями при вынесении неправомочных решений и приговоров;

- оснований для обжалования решений квалификационных коллегий судей, исключение предусмотренного законодательством ограничения возможности такого обжалования лишь по мотивам нарушения процедуры вынесения решений этими коллегиями;

- правовых норм о незаконном обогащении, в соответствии с которыми все доходы и состояние депутатов, государственных и муниципальных служащих всех уровней, ответственных должностных лиц правоохранительных, надзорных и контролирующих органов, судей стали абсолютно прозрачными; эти лица должны раскрывать перед обществом все свои доходы и расходы, и если они не соответствуют тем, которые данные лица имеют в силу занятия той или иной должности, они должны объяснить их происхождение.

1.8. Отказ от расширительного толкования презумпции невиновности должностных лиц.

Учитывая общественную опасность коррупции, применительно к преступлениям указанной направленности целесообразно отказать от расширенного толкования презумпции невиновности. В соответствии с действующими принципами чиновник, подозреваемый или обвиняемый во взяточничестве, не обязан доказывать свою невиновность в этом преступлении. Бремя доказывания целиком лежит лишь на органах дознания, следствия и прокуратуры, что говорит о необоснованно расширительном толковании конституционных положений о презумпции невиновности обвиняемых в совершении преступлений. Распространение этого толкования на административно-правовые отношения, а также попытки применить те же принципы на случаи привлечения к дисциплинарной ответственности снижают эффективность борьбы с различными проявлениями коррупции.

Реальность настоящего времени требует от государственного служащего, получающего определенную зарплату и являющегося собственником движимого и недвижимого имущества, значительно превышающего его доход, доказать легальность источников его приобретения. В условиях распространения коррупции в обществе недопустимо применение презумпции невиновности и к членам семьи, несмотря на то, что, по существу, они нередко лишь формально являются собственниками недвижимости и держателями крупных сумм на банковских счетах, фактически принадлежащих коррумпированным чиновникам.

1.9. Дополнение и выработка процедуры внедрения административных регламентов.

Ряд федеральных органов исполнительной власти приступил к разработке и вынесению на утверждение таких регламентов по основным направлениям и видам своей деятельности в рамках административной реформы. Административные регламенты представляют собой определенную систему, включающую регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг, административные регламенты взаимодействия, административные регламенты, касающиеся организации служебных отношений.

Учитывая многие проблемы формирования института административного регламента в российском праве, следует согласиться с А.В. Тарасовым, который отмечает, что опыт реформирования государственного аппарата, изменение принципов его функционирования, а также практика по противодействию коррупции в системе государственного управления показывают, что коррупция возникает в тех сферах деятельности государства, где статус участников отношений четко не

определен, не сформулированы процедуры предоставления государственных услуг. В первую очередь коррупция возникает там, где реализуются исполнительно-распорядительные, контрольно-надзорные, юрисдикционные и разрешительные функции государственного аппарата, что вызывает необходимость совершенствования административных процедур в деятельности органов государственного управления и должностных лиц<sup>1</sup>.

В связи с этим требуется детальная регламентация административных процедур взаимодействия государственных и муниципальных исполнительных органов с субъектами их регулирования, в том числе с потребителями соответствующих государственных и муниципальных услуг. Следует внедрять в административные процедуры уведомительного принципа вместо доминирующего в настоящее время разрешительного принципа решения тех или иных вопросов общения гражданина с органами власти.

1.10. Доработка на основе Типового кодекса соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Новые условия функционирования системы государственной службы и невозможность использования прежних методов воздействия на этическое поведение людей, работающих в органах государственной власти, диктуют необходимость изменений в действующих этических стандартах поведения, что в полной мере соответствует оправдавшей себя практике государств со сложившимися системами государственной службы.

Значение этических императивов в системе государственной службы достаточно велико: как отмечал Б. Чичерин, «власть держится не одними присвоенными ей правами, но и нравственным авторитетом. Поэтому служащие, в особенности облеченные властью, обязаны не унижать ее своим поведением, как в общественной, так и в частной жизни. Безнравственные и недостойные чести поступки не совместимы со служебным положением. С целью устранения всяких нареканий и соблазнов служащим воспрещаются иногда и посторонние занятия, как-то ремесла, торговля и т. п.»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Тарасов А.В. Административные регламенты и проведение мониторинга их исполнения // Организационно-правовые проблемы борьбы с коррупцией в современных условиях развития общества. СПб., 2010. С. 106.

<sup>2</sup> См.: Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право. М., 1894. С. 368.

## 2. Организационно-управленческие приоритеты

### 2.1. Активизация возобновлённой деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией.

Этот Совет был образован Указом Президента Российской Федерации от 24.11.2003 № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией». Тогда же было утверждено Положение об этом Совете. На его первом заседании 12 января 2004 г. были утверждены руководители комиссий по противодействию коррупции и по разрешению конфликта интересов. На этом работа данного Совета практически закончилась. Указом Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (с изменениями и дополнениями)<sup>1</sup> указанный орган преобразован в Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, председателем которого является Президент Российской Федерации.

Впоследствии Указом Президента от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» были конкретизированы некоторые вопросы организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции<sup>2</sup>. Чуть позже Указом Президента Российской Федерации от 28.07.2012 № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» был утвержден состав Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состав президиума этого Совета<sup>3</sup>. В данном документе п. 11 предусмотрено, что на заседание президиума по решению председателя президиума могут приглашаться должностные лица органов местного самоуправления, а также представители заинтересованных организаций.

Исходя из содержания вышеперечисленных нормативных актов, Совет сформирован по номенклатурному принципу, и такой подход

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12160468>

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 9. Ст. 1223.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.07.2012 № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4481.

в государстве с высокой степенью коррумпированности власти может иметь недостаточный уровень доверия со стороны общества и не стать эффективным элементом антикоррупционной политики. Более того, если он будет формироваться из высших должностных лиц государства, которые возглавляют соответствующие ветви власти, Президент не сможет рассчитывать на независимые оценки коррупционных процессов в той или иной сфере и, разумеется, будет скован в определении своей собственной позиции. Кроме того, в Совете никак не представлена законодательная ветвь власти, например в лице Федерального Собрания, что по мнению автора необходимо исправить. Было бы целесообразно рассматривать в качестве кандидатур для включения в Совет лиц, независимо от занимаемой ими должности и положения в обществе, ориентируясь исключительно на их личностные характеристики. Главными критериями должны стать профессиональные и морально-этические качества кандидатов. Совсем не обязательно, чтобы членами Совета стали известные государственные и общественные деятели. Достаточно того, чтобы их предшествующие опыт и знания, незапятнанность биографии и гражданская позиция позволили им заниматься столь ответственным делом. Безусловно, члены Совета должны пользоваться полным доверием Президента, иметь возможность непосредственного личного доклада заслуживающих его внимания вопросов, находиться под его защитой и пользоваться его поддержкой.

В скорректированном Положении о Совете необходимо предусмотреть приглашение на заседания руководителей исполнительных органов власти, глав субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления для сообщения членам Совета обстоятельной информации в пределах своих полномочий и рассмотрения предложений, направленных на противодействие коррупционным процессам в той или иной сфере. Это позволит выработать Совету самостоятельную позицию и предлагать Президенту решения, не зависящие от мнения высокопоставленных чиновников любого уровня. Кроме того, члены Совета должны быть наделены необходимыми полномочиями по ознакомлению с информацией правоохранительных органов и допущены к государственным секретам в пределах компетенции Совета.

Совет не должен быть превращен в декоративный орган, его работа должна строиться на плановой основе с учетом установок Президента, ориентироваться только на приоритетные направления противодействия коррупции без непосредственного вмешательства в деятельность правоохранительных и судебных органов.

Возобновление деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией будет позитивно воспринято в об-

шестве только в том случае, если он начнет активно функционировать и регулярно демонстрировать гражданам России последовательную и целенаправленную работу по искоренению этого явления.

2.2. Выполнение мероприятий, определенных Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы в соответствии с ранее утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

Антикоррупционная политика должна стать постоянной и неотъемлемой частью государственной политики в целом. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией и Совет безопасности должны выступать не только в роли контролирующего органа по выполнению намеченных мероприятий, но и координатором последующего поэтапного развития наиболее перспективных направлений борьбы с коррупцией.

2.3. Разработка и принятие Государственной федеральной и региональных целевых антикоррупционных программ. Руководителям федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, руководствуясь Национальной стратегией противодействия коррупции и Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы, необходимо принять сначала Государственную федеральную, а затем и региональные целевые программы противодействия коррупции на среднесрочную перспективу. Особое внимание в этих документах должно быть уделено мерам предупреждения коррупции в органах исполнительной власти, правоохранительной и судебной системах. При наличии достаточной антикоррупционной законодательной базы документы, определяющие стратегию и тактику борьбы с коррупцией, должны минимизировать возможность ссылаться на несовершенство нормативно-правовой базы или отсутствие четко прописанных механизмов противодействия коррупции, создавать организационно-управленческую основу для последующих антикоррупционных действий.

2.4. Разработка принципов и механизмов государственной кадровой политики. В целях создания действенного механизма формирования государственной кадровой политики необходимо разработать и принять «Основы и приоритеты государственной кадровой политики в Российской Федерации» — базовый документ, в котором закрепить принципы подбора кадров на высшие государственные должности, в том числе на должности руководителей субъектов Российской Федерации, процедуры изучения кандидатур, критерии и основные ка-

чественные характеристики, требуемые для занятия этих должностей. Указанный документ систематизирует кадровые решения, поставит их вне зависимости от субъективных интересов того или иного руководителя на любом уровне власти, сформирует принципиальные рамки кадровой политики с учетом реального положения дел в кадровой сфере, масштабов коррупции в системе государственной службы.

Для быстрого развертывания этой работы следует использовать многочисленные наработки в этом направлении, проводившиеся коллективами специалистов, в том числе РАГС, МГУ, Академии управления, Администрации Президента Российской Федерации.

2.5. Создание Федерального и Регионального банков кадровой информации. Эффективная кадровая политика, нацеленная на формирование полноценного кадрового резерва, должна обладать сформированными на уровне Администрации Президента Российской Федерации и аппаратов полномочных представителей Президента России в федеральных округах автоматизированными банками данных, где по определенной схеме и с учетом установленных критериев должны включаться персональные данные на государственных и муниципальных служащих управленческого звена, политиков, бизнесменов, деятелей науки, образования и культуры. Указанные банки данных должны позволять вести многоаспектный поиск информации по заданным критериям, а также соответствовать нормам законодательства, защищающим права и интересы граждан.

К участию в формировании банков данных вместе с органами исполнительной власти должны быть привлечены институты гражданского общества — политических партий, общественная палата Российской Федерации, крупные общественные организации, профессиональные и творческие союзы, в том числе российский союз промышленников и предпринимателей. Это позволило бы реально включить общественные механизмы поиска и подбора квалифицированных кадров для системы государственной службы, заменить лоббистско-коррупционные, теневые схемы формирования власти цивилизованными формами общественного участия в подборе и расстановке кадров.

В действующем Законе о государственной гражданской службе принципы формирования кадрового резерва не закрепляют систему подбора и расстановки высших управленческих кадров, что отрицательно влияет на перспективы повышения уровня кадрового потенциала, а также порождает дефицит высококвалифицированных управленцев и нарастающую невостребованность в системе управления специалистов, оказавшихся за пределами государственной службы в результате многочисленных реорганизаций.

Необходимость формирования системы подбора кадров обосновывается наличием выбора из нескольких кандидатур на должности руководителей субъекта Российской Федерации и их заместителей, руководителей министерств и ведомств. Процедура их подготовки должна предусматривать механизм привлечения кадров на государственную службу из сфер бизнеса и различных форм общественной деятельности.

Кроме того, подготовка кадрового резерва должна включать в себя такие обязательные составляющие как открытость, общественный контроль, изучение качественных характеристик личности с целью исключения случаев назначения на должности не готовых в профессиональном и морально-психологическом и этическом отношении лиц, которые были бы подвержены внешнему влиянию или неспособны к самостоятельным действиям.

2.6. Определение приоритетных направлений государственной политики по подготовке высококвалифицированных кадров Национальным Советом при Президенте Российской Федерации по профессиональной квалификации.

Образование консультативного органа в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16.04.2014 № 249 «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям» (вместе с «Положением о Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям») диктует необходимость модернизации формы подбора кандидатов для назначения на высшие государственные должности и пресечения злоупотреблений, наносящих вред эффективным механизмам коллегиального, многовариантного рассмотрения кандидатур федерального и регионального кадрового резерва. Такой орган призван предупредить кадровые просчеты, в том числе при рассмотрении кандидатур на посты губернаторов, руководителей министерств и ведомств, а также оказания помощи в принятии взвешенных кадровых решений.

На заседаниях национального совета необходимо обсуждение кандидатур на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, силовых структур, судебной системы. Это позволит не допустить прямое лоббирование назначений, глубже изучить кандидатов и предложить коллегиально выверенную позицию. Тщательный подбор кандидатур по ранее согласованным критериям, их всестороннее изучение, в том числе с привлечением специалистов-психологов позволит также обеспечить достаточно высокую степень объективности кадровых предложений Президента Российской Федерации.

Необходимость воссоздания указанного Совета была очевидна в связи с тем, что это показало обществу, что Президент Российской Федерации не позволяет использовать его авторитет в групповых интересах, более того, он стремится сделать государственную кадровую политику ясной и понятной, а также использовать это как еще один механизм по противодействию коррупции.

2.7. Развитие системы управления государственной службой Российской Федерации. Законодательством предусмотрено формирование различных уровней управления структурами государственной службы. Без дальнейшего развития указанных инструментов управления не будет самой системы государственной службы, они нацелены на выполнение антикоррупционных функции в области реализации кадровой политики в государственном и муниципальном управлении.

Требуется постоянная модернизация этих органов, как составляющей процесса формирования полноценной государственной службы России. Вместе с тем конкретные предложения в этом отношении уже разработаны в РАГС и нуждаются в скорейшем рассмотрении. Их реализация будет существенным шагом в противодействии коррупции, так как позволит регламентировать и упорядочить самую опасную в коррупционном отношении сферу — систему государственного управления.

### 3. Предупредительно-профилактические приоритеты

3.1. Внедрение системы антикоррупционного правового просвещения граждан. Организация деятельности центров бесплатной юридической антикоррупционной помощи.

Недостаточный уровень правовой культуры и правосознания у значительной части населения страны, незнание им своих прав и возможностей в противодействии коррупционным проявлениям различных форм определяет необходимость осуществления комплекса мер по привитию навыков правового поведения, в том числе конкретных действий при соприкосновении с проявлениями бытовой коррупции.

Разработка, выпуск массовым тиражом бесплатных, малоформатных памяток гражданам России с разъяснением основных коррупционных понятий является одной из форм разъяснения рекомендуемых способов реагирования граждан на наиболее часто встречающиеся виды коррупционных действий со стороны должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Данная работа требует привлечения в государственных масштабах большого числа квалифицированных специалистов, задействования СМИ, обеспечения соответствующего уровня финансирования. Было бы уместно продолжить мероприятия под руководством Обществен-

ной палаты с участием Генеральной прокуратуры и правоохранительных органов.

Работа центров может быть организована в формате работы антикоррупционных адвокатур и предусматривать привлечение квалифицированных адвокатов для оказания правовой помощи социально уязвимым группам населения. Методическую поддержку таким центрам может оказывать территориальные подразделения Минюста России, научно-образовательные учреждения Генеральной прокуратуры, МВД, других правоохранительных органов, а также высшие учебные заведения юридического профиля, которые могут направлять туда на практику и стажировку своих студентов и аспирантов.

3.2. Поддержка общественных организаций антикоррупционной направленности. В настоящее время необходимо очертить круг российских неправительственных организаций, занимающихся вопросами противодействия коррупции и правовым просвещением граждан, для определения в их числе наиболее дееспособные, с возможностью оказания государственной финансовой поддержки и придать их деятельности системный и взаимодополняющий характер. Это связано с тем, что проводимые опросы общественного мнения и различные исследования по изучению коррупции имеют противоречивые итоги и вносят неправильные представления в общество. Эффективное противодействие коррупции на нижних уровнях управления может быть организовано в первую очередь деятельностью самих граждан и создаваемых ими институтов гражданского общества.

В целях обеспечения информационной прозрачности публичной власти общественные организации могут самостоятельно вести постоянный антикоррупционный анализ ситуации в различных сферах общественной жизни. Например, сегодня повышенный интерес возникает к общественному мониторингу не только к деятельности судов, правоохранительной системы, но и коррупционным ситуациям в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и в других. Это позволит привлечь к антикоррупционному противодействию все дееспособные силы гражданского общества, активизировать общественную инициативу по созданию вокруг коррупционеров риска разоблачения и привлечения к ответственности.

3.3. Проведение Всероссийских антикоррупционных конференций и форумов.

В организации таких научно-практических мероприятий должны принимать участие общественные организации, высшие должностные лица государства, лидеры политических партий, известные деятели науки, культуры и образования, руководители правоохранительных

органов. В ходе конференции необходимо рассматривать актуальные вопросы научного обеспечения формирования и реализации государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции, с обязательным рассмотрением их рекомендаций в Совете при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

3.4. **Корректировка образовательных стандартов.** Требуется введение в учебные программы образовательных стандартов дисциплин, изучающих проблемные аспекты противодействия коррупции, в первую очередь для системы подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

#### 4. Приоритеты в сфере массовых коммуникаций

##### 4.1. Информирование общественности о деятельности органов власти.

Подотчетность государственной и муниципальной службы обществу выражается в обеспечении информированности общества не только о подготовке и принятии соответствующих решений органами власти, но и процесса выполнения этих решений. Так, например, это будет выражаться прозрачности всех процедур осуществления правительственных гарантированных займов, бюджетных ассигнований и освобождения от налогов, государственных закупок, приватизации, реализации государственных проектов, выдачи государственных лицензий, государственных вознаграждений. В этих целях одним из действенных рычагов общественного контроля будет являться мониторинг опубликования принимаемых решений в периодической печати и на сайтах в сети Интернет государственных и муниципальных органы власти. Несоблюдение этого требования должно влечь за собой серьезные организационные выводы в отношении руководителей этих органов вплоть до освобождения их от занимаемой должности.

4.2. **Широкая трансляция антикоррупционных передач на государственных теле- и радиоканалах.** С целью переломить негативные тенденции в восприятии коррупции в массовом сознании российских граждан следует безотлагательно развернуть циклы постоянных передач (прайм-таймы), к участию в которых привлечь известных журналистов и квалифицированных юристов. В каждой конкретной передаче необходимо рассматривать какую-либо ситуацию, сопровождаемую коррупционными проявлениями, с подробным разбором конкретных действий гражданина, которые он должен противопоставить взяточникам. В этих передачах должны также выступать видные деятели культуры и науки, пользующиеся авторитетом у граждан страны и способные донести до населения свою антикоррупционную нравственную позицию.

Средства массовой информации должны постоянно освещать деятельность правоохранительных и судебных органов в сфере борьбы с коррупцией. Первыми лицами в этих передачах должны стать не только персоны, привлеченные к ответственности за коррупционные правонарушения, но и оперативные работники, следователи, прокуроры и судьи, которые, не поддаваясь на давление и угрозы, невзирая на реальную опасность, выполняют свой профессиональный и гражданский долг. Такие примеры должны опровергнуть сформированный в массовом сознании негативный образ сотрудников правоохранительных органов, судей и прокуроров.

4.3. Широкое освещение информации об административных процедурах.

Информированность обо всех установленных правилах и процедурах деятельности государственных и муниципальных органов исключит использование в коррупционных целях незнания гражданами этих правил, отсутствие двойных стандартов в принятии решений, даче разрешений и удовлетворении просьб. Необходимо возложить обязанности на министерства и ведомства, аппараты администраций и мэрий издавать и бесплатно распространять среди граждан справочники, содержащие сведения о структурно-функциональном построении своих органов, телефонные и иные справочники, необходимые для того, чтобы граждане могли полностью ориентироваться в системе административных органов и точно знать, куда, к кому и в каких случаях должны обращаться.

К сожалению, в настоящее время приходится согласиться с мнением А.С. Сухарева, который отмечает, что «на поприще борьбы с коррупцией сложилась довольно-таки странная ситуация: и законы против коррупции приняты, и национальный план борьбы с нею есть, а концепция этой борьбы не очевидна, и почти повсеместно просматриваемые коррупционные проявления свидетельствуют о том, что фактически четкая, ясная и отвечающая признакам системности и всеобъемлющего характера концепция противодействия коррупции не сформулирована и, естественно, в силу этого не реализуется»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Сухарев А.С. Административно-правовые средства и методы противодействия коррупции в сфере государственного администрирования // Административное право и процесс. 2014. № 1.

### **3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

#### **3.1. Развитие законодательства о противодействии коррупции в России с 1992 по 2006 годы**

Законодательство представляет собой внешнюю форму выражения права, сформулированного в широком смысле как совокупность всех действующих в государстве законодательных актов. В более узком значении понятием «законодательство» охватываются законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации. Именно так интерпретирует содержание законодательства Федеральный закон «О порядке опубликования и вступлении в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Кроме того, в собственном, или специальном значении понятием «законодательство» охватываются исключительно законы<sup>1</sup>.

Законодательство о противодействии коррупции в России с начала 90-х гг. прошлого века развивалось преимущественно бессистемным характером. Нормативно-правовые акты современной России этого периода не только не соответствовали антикоррупционным требованиям, но и способствовали формированию условий для проявления коррупции.

Одними из первых должны были противостоять коррупции Указы Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» и от 02.07.1993 № 981 «О заграничных командировках должностных лиц центральных федеральных органов исполнительной власти», которые определяли запреты для служащих государственного аппарата (занятие предпринимательской деятельностью, оказание не предусмотренного законом

---

<sup>1</sup> Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Червонюка. Право и закон. М.: КолосС, 2003. 544 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://slovary.yandex.ru/~книги/Элементарные%20начала%20общей%20теории%20права/>

содействия физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения, получение за это вознаграждения, выполнение иной оплачиваемой работы и др.).

Для обеспечения функционирования федеральной государственной службы был издан Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». Указанным документом были закреплены общие нормы о государственной службе, основные принципы ее организации, порядок прохождения, и его принятие должно было способствовать формированию государственного аппарата из высококвалифицированных специалистов, стоящих вне экономических и политических влияний.

В период с 1994 по 1997 гг. в Государственной думе обсуждался Закон «О борьбе с коррупцией», и в ноябре 1997 г. он был принят и одобрен Советом Федерации.

Под «коррупцией» нормативный акт подразумевал «не предусмотренное законом принятие имущественных и неимущественных благ и преимуществ лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, с использованием своего статуса и связанных с ним возможностей (продажность), а также подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ». Ответственность за правонарушения, связанные с коррупцией, возлагалась на должностных лиц, занимающих государственные должности категории «А», а также:

- государственных служащих и должностных лиц, получающих денежное вознаграждение из бюджетной системы Российской Федерации, целевых внебюджетных фондов или валютных фондов, создаваемых органами государственной власти;
- лиц, занимающих различные должности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, создаваемых в предусмотренном законом порядке;
- должностных лиц государственных хозяйствующих субъектов или хозяйствующих субъектов, в имуществе которых суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований составляет не менее половины;
- помощников выборных лиц, занимающих государственные должности категории «А», получающих денежное вознаграждение из бюджетной системы Российской Федерации, целевых внебюджетных фондов или валютных фондов, создаваемых органами государственной власти;

- народных и присяжных заседателей в судах, а также иных граждан, участвующих в отправлении правосудия;
- лиц, в установленном законом порядке постоянно или временно участвующих в выполнении государственных функций на общественных началах либо в порядке частной деятельности;
- лиц, избранных в органы местного самоуправления;
- служащих, постоянно или временно работающих (проходящих службу) в органах местного самоуправления и получающие денежное вознаграждение из бюджетной системы Российской Федерации, целевых внебюджетных фондов или валютных фондов, создаваемых органами государственной власти либо органами местного самоуправления;
- должностных лиц муниципальных хозяйствующих субъектов;
- руководящий, преподавательский состав образовательных учреждений и командно-начальствующий состав военно-учебных заведений;
- лиц, в установленном законом порядке постоянно или временно участвующих в выполнении функций местного самоуправления на общественных началах либо в порядке частной деятельности;
- граждан, зарегистрированных в установленном законом порядке в качестве кандидатов на занятие выборных государственных должностей и в качестве кандидатов в члены выборных органов государственной власти, а также выборных органов местного самоуправления.

Кроме того, в качестве субъектов коррупционных правонарушений к ответственности могли привлекаться любые физические и юридические лица, противоправно предоставляющие имущественные и нематериальные блага и преимущества лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицам, приравненным к ним.

Ответственность за организацию противодействия коррупции в пределах своих полномочий возлагалась на органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенной и пограничной службы, налоговой полиции и т. д. В качестве специализированного органа по борьбе с коррупцией была названа Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по защите прав граждан и общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией.

Впервые на законодательном уровне была проведена попытка финансового контроля, выражающаяся в обязанности предоставления в налоговую инспекцию по месту жительства сведений:

- о доходах (личных и супруга), включая оцененные в денежном выражении все имущество, а также услуги имущественного характера, поступления, полученные из всех источников;

- о личном имуществе и об имуществе, составляющем общую, совместную собственность супругов, которое входит в объект налогообложения, в том числе, которое находится за пределами территории Российской Федерации, с указанием оценочной стоимости и места нахождения указанного имущества;

- о вкладах в банковских учреждениях, в том числе за пределами территории Российской Федерации, с указанием банковского учреждения, номеров банковских счетов, под которыми указанные должностные лица имеют право подписи, а также о финансовых средствах, которыми данные лица вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами;

- о ценных бумагах, законными владельцами которых они являются;

- о своем прямом или об опосредованном участии в качестве акционера или учредителя (участника) оффшорных, других компаний, фондов с указанием доли участия в уставном капитале и полных банковских и иных реквизитов указанных организаций;

- о трастах и о государствах, в которых они зарегистрированы, с указанием номеров соответствующих банковских счетов, если должностное лицо или его супруг является бенефициаром этих трастов;

- о названиях и реквизитах других организаций, у которых с должностным лицом имеются договорные отношения, соглашения или обязательства (в том числе и устные) по пользованию материальными и финансовыми средствами, принадлежащими должностному лицу или его супругу, или по временному хранению указанных средств;

- о получении в пользование по доверенности имущества стоимостью свыше 200 минимальных размеров оплаты труда (далее — МРОТ);

- о задолженности на сумму свыше 100 МРОТ;

- об иных обязательствах финансового характера, в том числе за пределами территории Российской Федерации.

Другой важной мерой, направленной на предотвращение коррупции стал запрет на оплачиваемые работу лиц, исполняющих государственные функции, по совместительству, либо по договору (контракту). Такой запрет устанавливался для большинства категорий должностных лиц и единственным исключением из него была оплачиваемая творческая, научная, преподавательская или лечебная деятельность, если она не наносит ущерба государственной службе, выполняемым служебным обязанностям и не используется как средство подкупа или иного необоснованного обогащения этих лиц. Должностным лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо занимающим особо ответственное положение, запрещалось лично участвовать в предпринимательской деятельности вне возложенных на них зако-

ном функций. На них возлагалась обязанность в течение месяца после вступления в должность передать принадлежащие им ценные бумаги, имущество, вклады в предприятия, а также иные ценности, использование которых влечет получение доходов, в доверительное управление.

В Законе закреплялся перечень недопустимых действий со стороны лиц, уполномоченных исполнять государственные функции, в которые входили:

- использование статуса, а также основанных на нем авторитета и связей для вмешательства в деятельность других государственных и негосударственных органов, если это не входит в круг полномочий указанных лиц и не предусмотрено законом;
- использование своего статуса при решении вопросов, затрагивающих личные интересы указанных лиц либо интересы их близких родственников или свойственников;
- оказание неправомерного предпочтения физическим или юридическим лицам при подготовке и принятии решений;
- участие в качестве поверенных физических или юридических лиц по делам органа, в котором они состоят на службе, либо по делам органов, подчиненных им, либо по делам органов, деятельность которых они контролируют;
- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении государственных функций, если данная информация не подлежит официальному распространению;
- несвоевременное доведение или доведение в неполном объеме до сведения физических и юридических лиц информации о правовых актах, регулирующих взаимоотношения с ними таких лиц;
- необоснованный отказ в предоставлении информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, а также задержка, передача недостоверной или неполной информации;
- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законом;
- передача государственных или муниципальных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов или общественных объединений;
- использование финансовых и материальных ресурсов других физических и юридических лиц в собственных интересах либо в интересах других лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций;
- нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц, а также порядка решения иных

вопросов, находящихся в компетенции лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций;

- дарение подарков и оказание неслужебных услуг материального характера вышестоящим официальным лицам, за исключением символических знаков внимания и символических сувениров при проведении протокольных и иных официальных мероприятий;
- заключение пари, внесение ставок на ипподромах и участие в других азартных играх денежного или иного имущественного характера;
- передача финансовых и материальных ресурсов, принадлежащих государственным фондам, государственным или муниципальным хозяйствующим субъектам, а также хозяйствующим субъектам, суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований в которых составляет не менее половины;
- искусственное создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов;
- делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль за ней.

Кроме того, Закон определил перечень самих коррупционных правонарушений, связанных с противоправным принятием имущественных и неимущественных благ и преимуществ, то есть:

- принятие лицами, исполняющими государственные функции за свою деятельность любого дополнительного вознаграждения в виде денег, услуг и в иных формах от государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, в которых эти лица не выполняют соответствующие функции, а также от негосударственных организаций, общественных объединений, физических лиц;
- принятие ими подарков или услуг в связи с исполнением государственных функций, либо от лиц, зависимых по службе, за исключением символических знаков внимания и символических сувениров при проведении протокольных и иных официальных мероприятий (общая стоимость таких подарков, полученных в течение года не могла превышать двух минимальных размеров оплаты труда).
- принятие приглашений в поездки по стране и в зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет иностранных физических и юридических лиц, физических и юридических лиц Российской Федерации (за исключением: а) поездок по приглашению близких родственников за их счет; б) поездок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации

или на взаимной основе по договоренности между органами государственной власти Российской Федерации и государственными органами иностранных государств за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций; в) поездок, осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо коллегиального органа управления для участия в международных и зарубежных научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях за счет средств соответствующих общественных объединений и фондов, в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности общественных объединений по приглашениям их иностранных партнеров);

- использование в личных, групповых и иных неслужебных интересах предоставляемых им для выполнения государственных функций помещений, средств транспорта и связи, электронно-вычислительной техники, денежных средств или государственного имущества в случаях, если это не предусмотрено законом и наносит ущерб государственным или муниципальным интересам;

- использование не предусмотренных законом преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимого и иного имущества.

Однако за перечисленные коррупционные правонарушения Законом устанавливались только дисциплинарные наказания: понижение в должности или увольнение от должности (если такое правонарушение не содержало признаков уголовно наказуемого деяния). Нормативный акт так и не вступил в законную силу, поскольку был отклонен Президентом Российской Федерации с предложением о создании согласительной комиссии. Однако реальных результатов работы комиссии не было, а имевшиеся разногласия устранить не удалось, поэтому он был снят с дальнейшего рассмотрения.

31 июля 1995 г. Государственной Думой был принят и подписан Президентом Федеральный закон № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В указанном нормативном акте были с одной стороны закреплены такие термины, как «государственная должность» (в том числе, «государственные должности категории «А», «Б», «В»), «государственная служба», «государственный служащий», а с другой — закреплены принципы государственной службы, обязанности и ограничения для исполняющих ее лиц, способствовавшие предотвращению коррупции среди государственных служащих.

Государственными должностями категории «А» определялись должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (государственные должности Российской

Федерации), конституциями, уставами субъектов Российской Федерации (государственные должности субъектов Российской Федерации) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (например: Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, министры, судьи и другие).

Под государственными должностями категории «Б» понимались должности, учреждаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А».

Государственные должности категории «В» были отнесены к ведению государственных органов для исполнения и обеспечения их полномочий.

В целях предотвращения злоупотреблений должностным положением, в том числе носящих коррупционный характер, ст. 11 Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» установила для государственных служащих такие ограничения как:

- состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;
- выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

- использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Кроме того, в Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» был установлен запрет «заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности». И, как показала практика, это оказалось той «брешью», через которую должностные лица на законном основании получали «гонорары» за чтение лекций, написание книг, оказание научных консультаций и т. п. В отдельных случаях размеры таких гонораров намного превосходили размер установленного законом вознаграждения государственного служащего, выплачиваемого ему из бюджетной системы Российской Федерации (что становилось причиной нескольких коррупционных скандалов, одним из примеров которых стало чтение лекций депутатом Государственной Думы И. Понамаревым в «Сколково»).

Также в ст. 11 Закона «Об основах государственной службы» был определен запрет на получение государственным служащим таких вознаграждений в связи с исполнением своих должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию. Вместе с тем в ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации («Запрещение дарения») делалось исключение в отношении «обычных подарков», стоимость которых не превышала пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

Антикоррупционный характер имела и ст. 21 Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», которая установила условия поступления на государственную службу и ее прохождения.

Так, в соответствии с пунктом 3 указанной статьи, гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в случаях:

- близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

- отказа от представления сведений о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

Чуть позже, в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup>, отмечалось, что национальные интересы России в сфере борьбы с преступностью и коррупцией требуют консолидации общества и государства, искоренения экономической и социально-политической основы этих противоправных явлений.

Законодательство в рассматриваемый период не отличалось жесткостью наказаний за коррупционные правонарушения. Дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность являлись достаточно мягкими и неэффективными в борьбе с коррупцией. Поэтому в подавляющем большинстве случаев, когда речь шла об ответственности за коррупционные правонарушения, то имелась в виду уголовная ответственность. Но в Уголовном кодексе Российской Федерации термин «коррупция», а тем более одноименный состав преступления, включен не был. В связи с этим, отнесение тех или иных составов преступлений к «коррупционным» является доктринальным и, отчасти, условным. Составы преступлений, являющихся коррупционными, как уже отмечалось выше, были рассредоточены законодателем в различных главах и даже различных разделах Особенной части УК РФ.

Вместе с тем важным этапом, определившим многие судебные решения в последующее десятилетие, стало принятие 10 февраля 2000 г. Постановления № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе». В Постановлении Верховный Суд Российской Федерации обратил внимание нижестоящих судов на то, что к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17186/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17186/)

судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД РФ и ФСБ РФ, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями). В Постановлении четко определялись понятия организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций.

При рассмотрении дел о коммерческом подкупе Верховный Суд Российской Федерации рекомендовал судам следует иметь в виду, что обвинительный приговор в отношении лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, за незаконное получение денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно за незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением может быть вынесен при наличии к тому оснований, если деянием причинен вред интересам других организаций, интересам граждан, общества или государства, либо если вред причинен исключительно коммерческой или иной организации, где работает такое лицо, когда уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия. К предмету взятки или коммерческого подкупа наряду с деньгами, ценными бумагами и иным имуществом были отнесены выгоды или услуги имущественного характера, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате (предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи и т.п.). Если имущественные выгоды в виде денег, иных ценностей, оказания материальных услуг предоставлены родным и близким должностного лица с его согласия либо если он не возражал против этого и использовал свои служебные полномочия в пользу взяткодателя, действия должностного лица должны квалифицироваться как получение взятки.

Однако помимо толкования ст. ст. 204, 290 и 291 не было разъяснения по другим преступлениям, непосредственно относящихся к коррупции. Такими преступлениями являются предусмотренные ст. ст. 285 и 292 УК «злоупотребление должностными полномочиями» и «служебный подлог».

В конце 90-х гг. свои разработки по направлению противодействия коррупции представили ученые-экономисты Высшей школе экономики, среди которых необходимо упомянуть статью ректора ГУ-ВШЭ

Я.И. Кузьмина «Механизмы коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате» в ноябре 2001 года<sup>1</sup>.

Акцентирование внимания на принципах антикоррупционной политики, стандартах реализации гражданами политических прав, антикоррупционных стандартах в сфере правотворчества, осуществлении властных полномочий и компетенции государственных и муниципальных служб, бюджетного процесса, проведении антикоррупционной экспертизы актов как вида криминологической экспертизы — позволило провести интересные научные обсуждения и дискуссии<sup>2</sup>.

Представители Фонда «ИНДЕМ», проводившие с 1996 года многоаспектные исследования, подготовили учебное пособие «Антикоррупционная политика»<sup>3</sup>, которое затем трансформировалось в соответствующий учебный курс. В настоящее время методика антикоррупционного анализа получила признание<sup>4</sup>.

В Российской Федерации постепенно стало формироваться антикоррупционное правовое обеспечение управленческой, экономической и социальной деятельности.

Вместе с тем необходимо отметить, что региональное правотворчество на тот период времени значительно опережало федеральное (например, Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»). За это время Межпарламентская Ассамблея СНГ успела разработать и принять модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 15.11.2003 № 22-15)<sup>5</sup>, где были закреплены принципы и приоритетные сферы антикоррупционной политики, многоуровневая система мер по ее эффективной реализации, предусмотрены антикоррупционная экспертиза правовых актов и антикоррупционный мониторинг. В этом Модельном законе были детально обозначены сферы правового регулирования, наиболее подверженные коррупции, в том числе государственная власть, государственная и муниципальная служба, сфера правотворчества, бюджетного кредитования, осуществ-

---

<sup>1</sup> Административное право: теория и практика. М., 2002.

<sup>2</sup> Тогоидзе Н.В. Политическая коррупция в России (Материалы круглого стола) // Государство и право. 2003. № 3–4.

<sup>3</sup> Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. М., 2004.

<sup>4</sup> Краснова М.А., Талапина Э.В., Южакова В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2.

<sup>5</sup> URL: <http://base.garant.ru/2569543>

вления государственных и муниципальных закупок, лицензирования отдельных видов деятельности, экспертизы и сертификации продукции и услуг.

Затем в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был определен ряд норм, нацеленных на предотвращение и пресечение коррупционных проявлений. Ограничения и запреты, связанные с госслужбой (ст.ст. 16–17), являются непосредственно антикоррупционными нормами. Предупреждение таких нарушений, как получение вознаграждения в связи с исполнением должностных обязанностей от физических и юридических лиц, работа на платной основе в коммерческой организации, использование не по назначению государственных средств и имущества, уже ранее закреплялось на законодательном уровне. Новизной стало определение порядка урегулирования конфликта интересов на гражданской службе, когда личная заинтересованность служащего может повлечь необъективное исполнение им должностных обязанностей (ст. 19).

В целях недопущения и устранения таких ситуаций стало утверждение Положений комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

### **3.2. Современный этап развития законодательства о противодействии коррупции**

Концептуальные начала противодействия коррупции в России были закреплены в таких программно-целевых правовых актах как Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах<sup>1</sup>. В Концепции отводился самостоятельный раздел, посвященный оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействию коррупции.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

10 мая 2006 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России В.В. Путин отметил, что авторитет государства должен основываться не на вседозволенности и попустительстве, а на способности принимать справедливые законы и твердо добиваться их исполнения, признавая, «что, несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития — коррупцию»<sup>1</sup>.

С этого момента в национальном законодательстве начинается планомерное, систематическое противодействие коррупции, формируются правовые и организационные основы противодействия данному негативному социальному явлению.

Продолжалась реализация государственной антикоррупционной политики в правовой сфере в качестве предмета постоянного внимания законодательных органов. Были ратифицированы две важнейшие конвенции по вопросам борьбы с коррупцией<sup>2</sup>.

Присоединению Российской Федерации к Конвенции ОЭСР должно предшествовать вступление России в Рабочую группу ОЭСР, при этом условием получения членства в Рабочей группе является приведение государством национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР. В то же время названная Конвенция предусматривала достижение функциональной эквивалентности мер, принимаемых странами-участницами, в сфере наказания подкупа должностных лиц иностранных государств. При этом не требуется достижения единообразия или внесения изменений в основополагающие принципы национальных правовых систем.

В Российской Федерации была проведена большая работа по приведению национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР. Этим изменениям предшествовало широкое обсуждение вариантов обеспечения адекватности национального законодательства положениям Конвенции ОЭСР. Было принято решение о том, что в отношении физических лиц за подкуп иностранных должностных лиц будет установлена уголовная ответственность, а в отношении юридических лиц — административная.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации (10 мая 2006 г.) // Российская газета (Федеральный выпуск). 2006. 11 мая. № 4063.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3424; Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции организации объединенных наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

Изменения в российском законодательстве, связанные с реализацией положений Конвенции ОЭСР и присоединением к ней, должны оказать положительное влияние на развитие экономических связей и предпринимательской деятельности, на дальнейшее формирование идеологии выгоды ведения честного бизнеса, способствовать повышению антикоррупционного рейтинга Российской Федерации.

Вместе с тем проведенный экспертами Рабочей группы анализ и оценка реализации положений Конвенции ОЭСР показывает, что Конвенцией и связанными с ней документами урегулированы далеко не все вопросы, решение которых требуется для активизации борьбы с коррупцией: дача и получение взятки частными лицами в сфере бизнеса; вымогательство взяток и вспомогательных платежей; содействие политическим партиям и кандидатам; использование офшорных финансовых учреждений; действия, блокирующие эффективное расследование случаев коррупции и судебное преследование виновных.

В июле 2008 г. Указом Президента утвержден Национальный план противодействия коррупции, в котором были отражены конкретные антикоррупционные мероприятия, а также ряд мер общего стратегического характера, в том числе меры, направленные на совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы<sup>1</sup>.

В документе отмечалась неизбежность коррупции как следствия избыточного администрирования со стороны государства, что серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. План состоял из 4 разделов:

Раздел I. Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

Раздел II. Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции.

Раздел III. Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению.

Раздел IV. Первоочередные меры по реализации Национального плана.

---

<sup>1</sup> Национальный план противодействия коррупции, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31.07.2008 № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 авг. № 164(4721).

В приложение к документу включен перечень первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации, которые необходимо принять в связи с Национальным планом противодействия коррупции.

Необходимо подчеркнуть, что проекты основополагающего законодательного акта в системе мер противодействия коррупции предпринимались неоднократно. Следует упомянуть о таких законопроектах как:

1) проект Закона Российской Федерации «О борьбе с коррупцией». В соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13.07.1992 № 3284/1-1 «О проекте Закона Российской Федерации „О борьбе с коррупцией”»<sup>1</sup> направлялся в постоянные комиссии палат и комитеты Верховного Совета Российской Федерации, Верховные Советы республик в составе России, Советы народных депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. Основные положения проекта одобрены, и принят проект в первом чтении Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 31.03.1993 № 4718-1 «О проекте Закона Российской Федерации „О борьбе с коррупцией”»<sup>2</sup>.

2) проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией». Принят Государственной Думой в окончательной редакции в октябре 1994 г., но в этом же месяце отклонен в целом Советом Федерации;

3) проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией». Принят Государственной Думой в окончательной редакции в ноябре 1995 г., одобрен Советом Федерации в декабре того же года, но в этом же месяце отклонен Президентом Российской Федерации;

4) проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией» (проект № 96700358-2). Внесен депутатами Государственной Думы В.И. Илюхиным, В.Д. Рожковым. Принят Государственной Думой в окончательной редакции в ноябре 1997 г., одобрен Советом Федерации в декабре того же года, но в этом же месяце отклонен Президентом Российской Федерации (письмо от 19.12.1997 № Пр-2145). В сентябре 1998 г. в Государственной Думе создана специальная комиссия, но в ноябре 1999 г. законопроект снят с рассмотрения Государственной Думой;

5) проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией» (проект № 99097368-2). Внесен группой депутатов Государственной Думы в октябре 1999 г., отклонен Государственной Думой в июне 2001 г.;

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1902.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 15. Ст. 528.

6) проект Федерального закона «О противодействии коррупции» (проект № 148067-3). Внесен группой депутатов Государственной Думы в ноябре 2001 г. и повторно внесен в марте 2002 г. Принят Государственной Думой в первом чтении в ноябре 2002 г. Отклонен лишь в октябре 2008 г. в связи с работой над новым проектом Закона.

В декабре 2008 г. в России принимается специальный Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>, которым были установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Кроме того, в законе дано развернутое понятие термина «коррупция».

Так, в соответствии со ст. 1 Федерального закона под коррупцией понималось: злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение перечисленных выше деяний от имени или в интересах юридического лица.

В ст. 2 того же Федерального закона определена правовая основа противодействия коррупции, в составе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, и других федеральные законы, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

Статья 6 Закона определяла профилактику коррупции посредством применения основных мер, среди которых значится антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Позже норма дополняется профилактической мерой, включающей в себя рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений<sup>1</sup>.

Во всех рассмотренных выше нормативных правовых актах лишь упоминалось о необходимости проведения экспертизы (антикоррупционной, криминологической, правовой), без определения процедуры ее проведения.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы был определен в марте 2009 г. Постановлением Правительства Российской Федерации Правилами проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции<sup>2</sup>, и Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции<sup>3</sup>.

В соответствии с Правилами целью проведения экспертизы стало выявление в проектах нормативно-правовых актов и иных документов

---

<sup>1</sup> Пункт 2.1 ст. 6 введен Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1240 (документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241 (документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Проводилась экспертиза в отношении проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов федеральных законов, поступивших для подготовки проектов официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, а также проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов.

Правительство Российской Федерации обратило внимание на необходимость проведения экспертизы федерального законодательства, а также рекомендовало высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации принимать нормативные правовые акты о проведении экспертизы (в том числе независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Ранее Правилами Приказом Министерства юстиции Российской Федерации было утверждено Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Приказ Минюста России от 31.03.2009 № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 17 (документ утратил в связи с изданием Приказа Минюста России от 27.07.2012 № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»).

Принятие указанных нормативных актов привело к изменениям целого ряда постановлений Правительства Российской Федерации, что, в свою очередь, указывает на актуальность проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных правовых актов.

Так, соответствующие изменения и дополнения были внесены в Постановления Правительства Российской Федерации: от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»; от 15.04.2000 № 347 «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»; от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»; от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»; от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

В 2009 году принимается Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», устанавливающий правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов<sup>1</sup>.

В качестве субъектов проведения антикоррупционной экспертизы Федеральный закон определил: органы прокуратуры Российской Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 3); Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы (п. 2 ч. 1 ст. 3); органы, организации, их должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (п. 3 ч. 1 ст. 3); институты гражданского общества и граждан Российской Федерации (ч. 1 ст. 5).

Вместе с тем, Федеральный закон содержал большое количество противоречий с утвержденными ранее Правилами и Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов. Поэтому Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>2</sup> утвердил новые Правила и Методику проведения антикоррупци-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. 5 марта. № 5125.

онной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Национальный план противодействия коррупции предусматривал законодательное обеспечение противодействия коррупции, включающее в себя подготовку некоторых изменений в законодательные акты РФ. К числу нормативных актов, вошедших в пакет антикоррупционных законов, необходимо отнести такие как:

1) Федеральный конституционный закон от 25.12.2008 № 5-ФКЗ «О внесении изменений в ст. 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup>. Изменения касались ст. 10 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup> и возлагали обязанность дополнительно представлять в налоговые органы Российской Федерации сведения об объектах налогообложения — доходах, ценных бумагах и имуществе, принадлежащем их родственникам на праве собственности, на Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. К числу родственников были отнесены супруги и несовершеннолетние дети;

2) Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>3</sup>.

В соответствии с указанным Законом внесен комплекс взаимосвязанных изменений в целый ряд федеральных законодательных актов, в т. ч. в Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральные законы от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», от 10.01.1996 № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 30 дек. № 266.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>3</sup> Российская газета. 2008. 30 дек. № 266.

в Российской Федерации», от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Изменения уточняли требования к судьям, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, депутатам законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю, заместителю Председателя и аудиторам Счетной палаты Российской Федерации и служащим Банка России.

Дополнительно установлено, что судьей может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование, в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств. Кроме того, установлен порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера претендента на должность судьи, судьи, а также супруги (супруга) и несовершеннолетних детей претендента на должность судьи и судьи.

Многие изменения, внесенные в указанные законодательные акты Российской Федерации, обусловлены необходимостью приведения используемых в них понятий в соответствие с тем, как эти понятия употребляются в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и других федеральных законах, принятых в последние годы, а также с требованиями юридической техники;

3) Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 30 дек. № 266.

Данным Законом внесены изменения в Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 № 4202-1, Закон Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции», Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах», от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в соответствии с которыми на сотрудников милиции, прокуратуры, органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, военнослужащих распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные комментируемым Законом и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением запретов, препятствующих выполнению указанными сотрудниками служебных обязанностей.

Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» дополнялся положениями, в соответствии с которыми оперативно-розыскные мероприятия проводились для решения вопроса о достоверности представленных государственным или муниципальным служащим сведений о доходах и об имуществе при наличии соответствующего запроса. При этом было установлено, что при проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не могут применяться такие оперативно-розыскные мероприятия, как обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи. К задачам оперативно-розыскной деятельности дополнительно отнесено обнаружение имущества, подлежащего конфискации.

УК РФ дополнился положениями, устраняющими пробелы в правовом регулировании конфискации имущества, уточняющие понятия «лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации», ужесточающие санкции за злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп, совершаемые лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации.

Изменения в УПК РФ упрощали порядок привлечения к уголовной ответственности депутатов, судей и других категорий лиц, в отно-

шении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам.

КоАП РФ был дополнен нормами, устанавливающими административную ответственность юридических лиц за передачу от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг или иного имущества за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции, действий (бездействия), связанных с занимаемым им служебным положением, и возлагающими обязанность возбуждения дел о данном административном правонарушении на прокурора.

Этим же законом также внесены изменения в часть вторую ГК РФ, Федеральные законы от 25.07.1998 № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

4) Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Законопроект был принят в первом чтении в феврале 2008 г., и после отнесения к проектам «антикоррупционных» законов был успешно доработан.

5) Федеральный закон от 22.12.2008 № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Названный Закон был разработан и принят в соответствии с Федеральным законом от 22.12.2008 № 267-ФЗ в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» с включением статьи об урегулировании конфликта интересов на муниципальной службе.

В 2011 году продолжилось совершенствование нормативной правовой базы противодействия коррупции как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Принятый 4 мая 2011 г. Федеральный закон № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» установил ряд существенных изменений в уголовное и административное законодательство России.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2008. 26 дек. № 265.

<sup>2</sup> Там же.

Так, Уголовным кодексом Российской Федерации за совершение таких преступлений как коммерческий подкуп (ст. 204 УК), дача взятки (ст. 291 УК), получение взятки (ст. 290 УК) наряду с ограничением свободы и лишением свободы был установлен новый порядок исчисления штрафа — в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки (от 25 тысяч рублей до 500 миллионов рублей). Уголовная ответственность дифференцировалась в зависимости от размера взятки — в простом размере, в значительном размере, в крупном и в особо крупном размере.

Введена уголовная ответственность за посредничество при взяточничестве (ст. 291.1 УК), как непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяточполучателя либо иное содействие им в достижении либо реализации соглашения о получении и даче взятки в значительном (крупном, особо крупном) размере, обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

При этом из уголовного закона было исключено положение, согласно которому иностранные должностные лица и должностные лица публичной международной организации, совершившие преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, несут уголовную ответственность в случаях, предусмотренных международными договорами России. Предусмотрено, что указанные иностранные должностные лица и должностные лица публичной международной организации несут уголовную ответственность за дачу, получение взятки и посредничество при взяточничестве на общих основаниях.

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации увеличивался срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства России о противодействии коррупции — с 1 года до 6 лет со дня совершения административного правонарушения, а также устанавливалась административная ответственность за незаконную передачу и за незаконное предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение действия (бездействия), связанного с занимаемым им служебным положением.

Федеральным законом от 11.07.2011 № 200-ФЗ<sup>1</sup> в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, ин-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4291.

формационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup> используемое в ст. 8 понятие «сведения конфиденциального характера» заменено понятием «информация ограниченного доступа».

Федеральный закон от 21.11.2011 № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»<sup>2</sup> определил значительное число изменений в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции, в т. ч. изложена в новой редакции статья 8 «Обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», введены статьи 11.1 «Обязанности работников, замещающих должности в государственных корпорациях, 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», 12.1 «Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности», 12.2 «Ограничения и обязанности, налагаемые на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами», 12.3 «Обязанность передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов», 12.4 «Ограничения, запреты и обязанности, налагаемые на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, 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», 12.5 «Установление иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения» и 13.1 «Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия».

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3448.

<sup>2</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> 2011. 22 нояб.

Кроме того, закреплены изменения, касающиеся банковской тайны. На кредитные организации возлагались обязанности предоставления при наличии запроса справки по операциям, счетам и вкладам физических лиц руководителям федеральных государственных органов, перечень которых определялся Президентом Российской Федерации, и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) в случае проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

На налоговые органы также были возложены обязанности предоставлять имеющиеся у них сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера по запросам руководителей и других должностных лиц федеральных государственных органов.

Увольнение в связи с утратой доверия государственных и муниципальных служащих; непредставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений; участия в деятельности органа управления коммерческой организации, осуществления предпринимательской деятельности; вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций являлись нововведениями, которые стали эффективной формой ответственности в случае непринятия мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов.

В перечень административных правонарушений, при выявлении которых проводится административное расследование, были включены нарушения законодательства о противодействии коррупции.

В 2011 году федеральными органами исполнительной власти, правоохранительными органами (Генеральной прокуратурой, Следственным комитетом, в Минюсте, МВД, ФСКН Российской Федерации и др. ведомствах) было принято значительное количество ведомственных нормативных правовых актов, направленных на организацию работы по противодействию коррупции.

К основным направлениям ведомственного правового регулирования организации противодействия коррупции в указанный период времени можно отнести разработку и принятие:

- этических норм поведения государственных гражданских служащих (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25.03.2011 № 79 утвердил Кодекс этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокура-

туры Российской Федерации; приказ МВД России от 22.07.2011 № 870 утвердил Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России; приказ Минюста России от 23.03.2011 № 93 утвердил Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минюста России и его территориальных органов);

– процедуры проведения антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов (приказ Следственного комитета Российской Федерации от 13.09.2011 № 135 определил порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Следственного комитета Российской Федерации; приказ Минюста России от 08.09.2011 № 310 посвящен вопросам организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России);

– условий формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов (приказ ФСКН России от 07.04.2011 № 117 «Об утверждении Порядка формирования и деятельности комиссии территориального органа ФСКН России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов»; приказы ФССП России от 24.05.2011 № 238 и Минюста России от 27.01.2011 № 25 и др.).

Работа по совершенствованию законодательства о противодействии коррупции проводилась и на региональном уровне. Так, в течение 2011 г. различные изменения в региональные антикоррупционные законы вносились в Республике Башкортостан, Бурятия, Карачаево-Черкесской Республике, Архангельской, Астраханской, Владимирской, Московской, Ленинградской, Нижегородской, Новгородской, Сахалинской областях, Пермском крае и др. субъектах Федерации.

В субъектах Федерации активно принимаются различные подзаконные акты. Так, в Мурманской области принято Постановление Правительства от 25.04.2011 № 210-ПП «О порядке рассмотрения обращений граждан о проявлениях коррупции и нарушениях требований к служебному поведению в деятельности служащих органов государственной власти и местного самоуправления Мурманской области». Указанным Постановлением регулируется порядок рассмотрения обращений граждан о проявлениях коррупции, поступающих по электронной почте и телефону доверия.

Во многих регионах в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона „О противодействии коррупции”» утверждались различными нормативно-правовыми актами (указами глав субъектов, постановлениями правительств и др.) перечни должностей, на которые распространяются ограничения, предусмотренные ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции». Например, в Калининградской области было принято Постановление Правительства области от 17.05.2011 № 350, утвердившее подобный перечень.

Аналогичные перечни принимались органами местного самоуправления. Например, перечень должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления города Брянска утвержден Решением Брянского городского Совета народных депутатов от 24.02.2011 № 475.

В Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона „О противодействии коррупции”» в ст. 8 «Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» внесены дополнения от 06.12.2011 года в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Федеральный закон от 03.12.2012 № 231-ФЗ<sup>1</sup> закрепил изменения в связи с принятием Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», в т. ч. введены ст. 8.1 «Представление сведений о расходах», 13.2 «Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих (занимающих) должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в связи с утратой доверия» и 13.3 «Обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции».

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> 2012. 30 дек.

Федеральным законом от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „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”»<sup>1</sup>, введены ст. 7.1 «Запрет 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» и 13.4 «Осуществление проверок уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации».

В апреле 2014 г. Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 226-ФЗ «О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы». Данный документ определяет государственную антикоррупционную политику на ближайшие два года и содержит ряд приоритетных вопросов и направлений в работе по противодействию коррупции в России.

В утвержденном Плате отмечается ряд существенных нововведений:

1) создание автоматизированной системы мониторинга деклараций. До сих пор должностные лица и депутаты подавали свои декларации в бумажном виде;

2) поручение Банку России организовать систему сбора информации о том, есть ли у госслужащих высших категорий иностранные счета или вложения в финансовые инструменты;

3) закрепление одним из приоритетных направлений общее и профессиональное антикоррупционное просвещение. Так, в Российской академии народного хозяйства и государственной службы планировалось ввести специальные курсы для преподавателей — специалистов по противодействию коррупции;

4) поручение Правительству и президенту Совета по противодействию коррупции разработать законопроект по защите свидетелей, сообщивших о фактах коррупции, от действий тех, о чьих правонарушениях они сообщают;

5) определение официального и монопольного НИИ по теме противодействия коррупции в лице Института законодательства и срав-

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 2013.8 мая.

нительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Специалистам данного института поручено провести научные исследования законодательства и правоприменительной практики по многим вопросам, включая правовую природу коррупционных преступлений, административную ответственность юридических лиц за коррупцию, организацию защиты свидетелей, сообщивших о коррупционных преступлениях;

б) разработка порядка придания гласности сведениям о доходах и расходах членов этих объединений, деятельность которых вызывает общественный интерес, и размещения этих сведений на сайтах профессиональных средств массовой информации, и представителям других профессий, связанных с обеспечением общественных интересов.

Следует обратить внимание, что ст. 14 Закона о противодействии коррупции предусматривает ответственность юридических и физических лиц за коррупционные правонарушения или правонарушения, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений. Применение мер ответственности за коррупционное правонарушение к юридическому лицу является основанием для ответственности за данное коррупционное нарушение виновных физических лиц, так же как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

В конце 2013 года в качестве критерия оценки исполнения антикоррупционного законодательства Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл» опубликовал итоги мониторинга, посвященные прозрачности закупок государственных корпораций, их открытости и соблюдения комплаенса. В исследовании приняли участие шесть российских госкорпораций: «Ростех», «Олимпстрой», «Росатом», Агентство по страхованию вкладов, Фонд содействия развитию ЖКХ и Внешэкономбанк.

Как отметила директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив Елена Панфилова, несмотря на требования закона, во многих компаниях отсутствует специалист, отвечающий за предотвращение и пресечение коррупции. Эту должность обычно совмещают в службе безопасности. Лишь в госкорпорации «Росатом» создан совет по прозрачности, куда входят и журналисты, и представители общественных организаций. Результаты двух исследований дали понять, что, несмотря на внешнюю формальную открытость, реально противодействие коррупции в госкомпаниях остается явно не приоритет-

ной задачей. «Информации публикуется много, а внутри происходят процессы, которые носят уголовный характер. Это формальная открытость», — отметила Е. Панфилова. На сайтах четырех из шести госкорпораций нет разделов, посвященных комплаенсу и противодействию коррупции, нет и опубликованных деклараций за определенные периоды, а также отсутствует информация о существовании в корпорации комиссии по разрешению конфликта интересов. Вместе с тем общий уровень внутренних положений госкорпораций о проведении закупок был признан сравнительно высоким, хотя прописанные в них механизмы раскрытия информации о закупках не соблюдаются полностью ни одной корпорацией. В данном рейтинге первое место также заняла госкорпорация «Росатом», наименьшие баллы набрал Фонд содействия развитию ЖКХ. Формально госкомпании стали более открыты, но это лишь видимость открытости. Иногда госкомпании и госорганы создают значительно больше онлайн-информации о себе, чем требуется, затрудняя тем самым ее анализ, при этом демонстрируя «рвение» в исполнении законодательства<sup>1</sup>.

В течение 2014–2015 гг. продолжались инициативы по внесению изменений и дополнений в антикоррупционное законодательство, которые поступали как от представителей законодательной, так и исполнительной власти.

В ноябре 2014 г. Президент России Владимир Путин внес в Госдуму законопроект, направленный на совершенствование уголовно-правового механизма противодействия преступлениям коррупционной направленности.

В документе акцентировались предложения по увеличению срока добровольной уплаты штрафа за коррупционные преступления, а также снижения минимальной кратности штрафа за коррупционные преступления небольшой тяжести и дополнении санкций альтернативных видов уголовных наказаний.

Как сообщалось на сайте Кремля, законопроект имеет цель «снизить минимальную кратность штрафа, предусмотренного за коррупционные преступления небольшой тяжести, дополнить санкции альтернативными видами уголовных наказаний в виде исправительных работ, а также в виде штрафа в фиксированном размере с назначением дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет». Кроме того, предполагалось «предусмотреть, что

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/rossiiskie-goskorporacii-na-puti-k-otkrytosti>

вместе с наиболее строгим наказанием в виде лишения свободы кратный штраф в качестве дополнительного наказания назначается по усмотрению суда в целях обеспечения дальнейшей дифференциации и индивидуализации наказания за совершение указанных преступлений и повышения исполнимости дополнительного наказания в виде штрафа»<sup>1</sup>.

Парламентарии отреагировали на инициативу главы государства принятием Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» которым в Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены изменения:

1) в абзаце втором части первой статьи 290 определен:

«штраф в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от десятикратной до двадцатикратной суммы взятки или без такового»;

2) в статье 291:

а) в абзаце втором части первой определен:

«штраф в размере до пятисот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, или в размере от пятикратной до тридцатикратной суммы взятки, либо исправительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере от пятикратной до десятикратной суммы взятки или без такового»;

б) в абзаце втором части второй определен:

«штраф в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от десятикратной до сорокакратной суммы взятки,

---

<sup>1</sup> URL:<http://www.kremlin.ru/acts/news/47113>

либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от пятикратной до пятнадцатикратной суммы взятки или без такового»<sup>1</sup>.

Кроме того, указанный выше законопроект предусматривал дополнение Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации «положениями, предусматривающими возможность наложения ареста на имущество подозреваемого (обвиняемого) в целях обеспечения наказания в виде штрафа, а также определяющими порядок наложения ареста в этом случае»<sup>2</sup>.

Принятым Федеральным законом Российской Федерации от 29.06.2015 № 190-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в УПК РФ были внесены изменения касающиеся процедуры наложения ареста. Так, ст. 5 УПК РФ дополнена понятием «имущество», под которым понимают любые вещи, включая наличные денежные средства и документарные ценные бумаги; безналичные денежные средства, находящиеся на счетах и во вкладах в банках и иных кредитных организациях; бездокументарные ценные бумаги, права на которые учитываются в реестре владельцев бездокументарных ценных бумаг или депозитории; имущественные права, включая права требования и исключительные права. Изменен порядок продления срока ареста имущества, в нем разрешено участвовать лицам, имущество которых арестовано. Для приостановления предварительного следствия, следователь обязан установить факт получения арестованного имущества в результате преступных действий подозреваемого, обвиняемого либо использования в качестве орудия, оборудования или иного средства преступления либо финансирования терроризма, экстремизма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (организации).

Еще одним нововведением планировалось увеличение срока добровольной уплаты штрафа до 60 дней, что должно способствовать совершенствованию применения этого вида уголовного наказания.

На сайте Кремля также отмечалось, что «практика назначения наказания за коррупционные преступления претерпела значительные изменения» и теперь «в качестве основного наказания за взяточничество

---

<sup>1</sup> URL:[http://base.garant.ru/70885216/#block\\_1#ixzz3rtY4VdJW](http://base.garant.ru/70885216/#block_1#ixzz3rtY4VdJW)

<sup>2</sup> URL:<http://www.vesti.ru/doc.html?id=2204948&cid=7>

и коммерческий подкуп установлен штраф в размере до стократной суммы взятки или предмета коммерческого подкупа. Это объяснялось тем, что с 2011 года наблюдается существенный рост доли штрафа, назначенного в качестве основного наказания за взяточничество и коммерческий подкуп. При этом для 89% осужденных за коррупционные преступления небольшой тяжести штраф является безальтернативным видом наказания», — говорилось в пояснительной записке.

Однако, по мнению экспертов, «отсутствие вариативности видов наказания по данным составам преступлений снижает эффективность уголовного наказания при его назначении с учетом конкретных обстоятельств преступления, данных о личности осужденного, в том числе о его материальном положении и возможности исполнения кратного штрафа. Назначение судами несоизмеримо крупных размеров штрафа согласно санкции уголовного закона лицам, очевидно не имеющим реальной возможности его уплаты, не обеспечивает принципа неотвратимости наказания и влечет обращение судебных приставов-исполнителей в суды с ходатайством о замене штрафа лишением свободы»<sup>1</sup>.

Вместе с тем судебная практика показывает, что цели наказания в отношении лиц, осужденных за коррупционные преступления небольшой тяжести, могут быть достигнуты и при меньшей кратности штрафа, а исполнимость данного вида наказания существенно возрастет. Так, звучали мнения о том, что «решению проблемы исполнимости наказания в виде штрафа также могла бы способствовать активизация работы на стадии предварительного расследования по отысканию имущества лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении коррупционного преступления, и своевременному принятию мер по аресту такого имущества»<sup>2</sup>.

В этот же период времени заместителем председателя комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции Дмитрием Горовцовым внесена инициатива об изменениях в российское законодательство, которые будут направлены на борьбу со взяточничеством. В частности, было предложено усилить контроль за доходами и расходами чиновников, а также в полном объеме в систему уголовных наказаний вернуть институт конфискации имущества. «Украл — верни наворованное. Это, безусловно, касается уже всего населения Российской Федерации, это отдельная инициатива. Сегодня конфискуются крохи...

---

<sup>1</sup> URL:<http://www.kremlin.ru/acts/news/47113>

<sup>2</sup> URL:<http://www.ligazakon.ru/main/7202-putin-predlagaet-uvelichit-do-60-dney-srok-dobrovolnoy-uplaty-shtrafa-za-korruptionnye-prestupleniya.html>

Мы получили практику за эти годы, которая подталкивает нас к возвращению такого механизма», — подчеркнул парламентарий<sup>1</sup>.

Отдельное внимание акцентировалось на внесение предложения о включении в УК РФ нового состава преступления о незаконном обогащении, затрагивающий только специальный субъект — государственных служащих.

Вместе с вышеуказанными изменениями 22 декабря 2014 г. Федеральным законом № 431-ФЗ внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 27.06.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в Федеральный закон от 07.05.2013 № 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», в Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Соответствующими нормативно-правовыми актами ужесточены действующие антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих.

В частности, в связи с изменениями Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» расширен круг хозяйствующих субъектов, в управлении которых запрещено участвовать государственным гражданским служащим. Так, с 01.01.2015 года государственным гражданским служащим запрещается участвовать, в том числе на безвозмездной основе, в управлении любым хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

---

<sup>1</sup> URL:[http://rapsinews.ru/anticorruption\\_news/20141203/272704234.html#ixzz3rtS5TkYv](http://rapsinews.ru/anticorruption_news/20141203/272704234.html#ixzz3rtS5TkYv)

Введена обязанность граждан, претендующих на замещение любой должности государственной гражданской службы, представлять при поступлении на службу сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи. Нововведением Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» стала и возможность представителя нанимателя при малозначительности совершенного коррупционного правонарушения применять к государственному гражданскому служащему взыскание в виде замечания на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Положениями Закона расширен перечень лиц, которым запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках за рубежом, владеть или пользоваться иностранными финансовыми инструментами, предусмотренный Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральным законом от 07.05.2013 № 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». В указанный перечень среди прочих включены лица, замещающие должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по которым предусматривает участие в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и которые включены в перечни, установленные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Изменения коснулись и ряда статей Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В частности, с 01.01.2015 сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей представляются лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации по каждой сделке, совершенной за отчетный период, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду. Если раньше чиновникам было необходимо отчитываться о расходах, только если сделка превышала

трехлетний доход семьи, то сейчас им нужно представлять информацию по всем сделкам и приобретениям, которые в совокупности по стоимости превышают указанную планку.

Сотрудникам полиции и органов внутренних дел вменено в обязанность сообщать о любых попытках склонить их к коррупционным действиям. Также утверждены положения о новых основаниях для увольнения полицейских в связи с утратой доверия. В частности, руководитель, которому стало известно о возникновении у его подчиненного личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Указом Президента Российской Федерации от 08.03.2015 № 120 (далее – Указ № 120) в целях реализации норм, предусмотренных Федеральным законом от 22.12.2014 № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», органам государственной власти субъектов Российской Федерации поручено обеспечить в 3-месячный срок разработку и утверждение перечней должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, замещение которых предусматривает запрет 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. Согласно подпункту «б» пункта 1 данного Указа при разработке соответствующих перечней необходимо исходить из того, что обязательному включению в них подлежат должности, удовлетворяющие одному из следующих критериев:

- должности государственной гражданской службы, отнесенные к высшей группе должностей;
- исполнение обязанностей по должности предусматривает доступ к сведениям особой важности.

Помимо указанного, были внесены изменения в ряд нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам представления государственным гражданскими служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В частности уточнено, что обязанность представлять перечисленные сведения возлагается на гражданина, претендующего на замещение любой должности госслужбы, а также на государственного гражданского служащего, замещавшего по состоянию на 31 декабря отчетного года должность, предусмотренную перечнем должностей, при замещении

которых служащие обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Кроме того, внесены изменения в Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821. Указом № 120 также предусмотрен порядок принятия решения комиссией в случае проведения заседания по указанному основанию. Внесены правки в нормы, касающиеся проведения заседания комиссии в случае поступления в государственный орган уведомления коммерческой или некоммерческой организации о заключении с бывшим гражданским служащим трудового (гражданско-правового) договора, а также в случае неявки на заседание комиссии гражданина, замещавшего должность госслужбы в государственном органе. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального «О противодействии коррупции» дополнен полномочием Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации издавать методические рекомендации и другие инструктивно-методические материалы, касающиеся реализации требований федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

В июле текущего года Президентом и Правительством Российской Федерации принято ряд важных решений касающихся различных проблем совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции, в том числе и по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы. В каждом субъекте Федерации рекомендовано создать комиссию по координации работы по противодействию коррупции, а также орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений, с утверждением типовых положений о данных структурах.

Так, комиссия является постоянно действующим координационным органом при главе региона, и нацелена на разработку мер по противодействию коррупции, по устранению причин и условий, ее порождающих. В её компетенцию включено рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими госдолжности региона, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, антикоррупционных запретов, ограничений и требований.

Среди задач регионального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений — формирование у чиновников и граждан нетерпимости к коррупционному поведению, обеспечение соблюдения

госслужащими субъекта Федерации требований о контроле за расходами и иных антикоррупционных норм.

Кроме того, уточнен порядок представления федеральными госслужащими (кандидатами на должности госслужбы) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Поправки коснулись госслужащих, претендующих на замещение должностей, по которым обязательно представление данных сведений.

Разработано типовое положение о подразделении федерального госоргана по профилактике коррупционных и иных правонарушений, однако оно не распространяется на следующие ведомства: МВД России, МЧС России, Минобороны России, ГФС России, СВР России, ФСБ России, ФСКН России, ФСО России, ФМС России, ФСИН России, Спецстрой России, Службу спецобъектов при Президенте Российской Федерации, ФТС России, прокуратуру и СК РФ<sup>1</sup>.

В это же время были скорректированы акты Правительства Российской Федерации, касающиеся проведения антикоррупционной экспертизы, Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.07.2015 № 739 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы».

В Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов власти и в Правилах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов закреплено, что повторное размещение проекта на [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) требуется в случае изменения его редакции по итогам публичных консультаций и общественного обсуждения.

Кроме того, Правила проведения антикоррупционной экспертизы дополнены положениями, регламентирующими порядок рассмотрения заключений, подготовленных по результатам такой экспертизы. Определено, в частности, что заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения.

В перечне коррупциогенных факторов, выявляемых при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, включены «нормативные коллизии» — противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов власти или организаций (их должностных лиц) возмож-

---

<sup>1</sup> URL:<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71031326/#ixzz3rnjIeUJP>

ность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Кроме того, в Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, внесены изменения, предусматривающие проведение такой экспертизы не только в отношении актов органов власти, но в отношении актов организаций<sup>1</sup>.

Дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства видится в ужесточении финансовой дисциплины для депутатов всех уровней и муниципальных чиновников. Их обязанностью должно является не только декларирование доходов, расходов и имущества, но и информирование о наличии конфликта интересов и ликвидация счетов за рубежом. В настоящее время закон трактует под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

В связи с чем, на наш взгляд, необходима конкретизация родственных отношений и раскрытие понятия близкого родства или свойства в виде (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо состояло в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными, а также иными близкими отношениями.

Кроме того, требуется уточнение новых категорий парламентариев, занимающих руководящие посты в представительном органе, таких как председатель, его заместителей, глав комитетов и комиссий и их заместителей, которые обязаны, вне зависимости от того, работают за зарплату или на общественных началах, декларировать доходы и расходы, закрывать счета и заявлять конфликт интересов. Это же правило должно распространиться и на глав администраций муниципальных образований и других чиновников топ уровня. Для «рядовых депутатов», работающих на непостоянной основе, предписывается только необходимость заявлять конфликт интересов. В противном случае, необходимо ставить вопрос о лишении полномочий.

---

<sup>1</sup> URL:<http://www.consultant.ru/law/review/2712375.html>

### **3.3. Теоретические и практические аспекты совершенствования законодательства**

Обсуждение, разработка и внесение предложений по совершенствованию законодательства является приоритетной задачей антикоррупционной политики государства и в этом направлении значительная роль отводится представителям как науки, так и практической деятельности.

В целом антикоррупционное законодательство в сфере государственной службы имеет ограничительный режим для государственных структур, с усилением ответственности за коррупционные преступления, а также акцентом на расширение предупреждения и профилактики коррупционных правонарушений.

При этом важна трансформация антикоррупционной политики в сфере государственной службы в сторону информационной открытости деятельности должностных лиц государства, что не должно влиять на общую тенденцию строгого учета и контроля за служебной деятельностью государственных служащих. Это позволит сделать ее наиболее действенным и эффективным способом противодействия «государственной коррупции», позволяющим противодействовать совершению коррупционных преступлений.

Исследователи отмечают, что, учитывая важность и необходимость противодействия коррупции, а также далеко не всегда эффективность результатов федеральных органов государственной власти в этой сфере деятельности, отдельные региональные органы государственной власти и их высшие должностные лица стали формировать собственные правовые основы противодействия коррупции, и в том числе региональное антикоррупционное законодательство<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в течение длительного времени региональное антикоррупционное законодательство развивалось со значительным опережением федерального, что позволяет говорить о формировании комплексного законодательного регулирования борьбы с коррупцией.

В подтверждении этой позиции, Н.А. Колоколов усматривает недостаток законодательства в том, что федеральные органы государственной власти не в состоянии охватить весь огромный и сложный сектор публичного управления, центр не оказывает помощь регионам в расследовании громких дел, к тому же коррупционные дела региональ-

---

<sup>1</sup> Бикмухаметов А.Э., Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. Пробелы в татарстанском антикоррупционном законодательстве: осмысление регионального опыта // Безопасность бизнеса. 2008. № 1. С. 8.

ной и местной властей практически не регистрируются, одним словом, отсутствует единый фронт борьбы с организованной преступностью в сфере государственного управления<sup>1</sup>.

Необходимо понимать, что каждый регион уникален спецификой коррупционных рисков, структурой коррупционных деяний и методами их осуществления. Поэтому эффективное решение проблем в сфере предупреждения и пресечения различных коррупционных проявлений в деятельности органов государственной власти того или иного субъекта РФ напрямую зависит от разработки и внедрения комплекса мер по противодействию коррупции с учетом требований законодательства, административной реформы, а также региональной специфики<sup>2</sup>.

Наиболее дискуссионным вопросом является создание полноценного антикоррупционного законодательства посредством имплементации в российскую правовую систему международно-правовых норм. Так, по мнению В.В. Овечко, было бы целесообразно ратифицировать Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией (UNCAC), Конвенцию Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в ходе осуществления международных деловых операций, Конвенцию ЕС по борьбе с коррупцией среди государственных служащих ЕС или должностных лиц стран — участниц Европейского союза 1997 г. и Рамочное решение о борьбе с коррупцией в частном секторе 2003 г., Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, что могло бы обеспечить переход от декларативных норм к действенным правовым способам противодействия коррупции<sup>3</sup>.

Вместе с тем, по мнению Т.Я. Хабриевой, более глубокий научный анализ следует осуществлять в области исследования природы международно-правовых актов, поскольку она влияет на механизмы их имплементации. Разная правовая природа конвенционных актов (международных договоров) и актов «мягкого права» (рекомендаций,

---

<sup>1</sup> Колоколов Н.А. Почему процветает коррупция на региональном уровне/ Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество: сб/ статей / под ред. д.ю.н. П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. Н. Новгород, 2011. С. 83.

<sup>2</sup> Короткова О.И. Коррупция и ее проявления в системе государственной службы как одна из наиболее актуальных проблем российской действительности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 3. С. 22.

<sup>3</sup> Овечко В.В. Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2011. № 9. С. 17.

деклараций и т. д.) настоятельно требует различных механизмов их имплементации в национально-правовых системах. Однако в научной литературе поставленные вопросы изучаются не достаточно активно.

Необходимо усиление возможностей международных организаций в имплементации принимаемых ими документов. В частности, в целях усиления авторитета рекомендаций ГРЕКО и их более полной реализации в странах ЕврАзЭС целесообразно создать субсидиарный (дополнительный) механизм мониторинга международно-правовых обязательств в рамках и силами входящих в него государств. Это позволит не только учесть действующие в регионе общие правовые традиции, но и сформировать международно-правовую основу для решения новых проблем, которые могут появиться в ходе реализации проекта Единого экономического пространства<sup>1</sup>.

В контексте уголовно-правовой значимости противодействия совершению коррупционных правонарушений вызывает определенный интерес позиция Н.А. Пименова, С.Г. Борисовой, которые вносят предложения по систематизации коррупционных актов в зависимости от правовых последствий и в рамках принадлежности к иным отраслям права:

– гражданскому праву (к гражданско-правовым коррупционным деликтам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, предусмотренных гл. 32 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных гл. 39 Гражданского кодекса Российской Федерации);

– административному праву (к административным коррупционным правонарушениям относятся противоправные, виновные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность рядом статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: 5.16, 5.17, 5.18, 5.19, 5.20, 15.14, устанавливающих ответственность за правонарушения в сфере избирательного права, в области финансов, налогов, сборов и рынка ценных бумаг);

Российской Федерации правонарушения, за совершение которых предусмотрена дисциплинарная ответственность (к дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

правонарушениями служебные нарушения, за которые установлена дисциплинарная ответственность)<sup>1</sup>.

В этом же контексте звучат предложения о систематизации составов административных правонарушений коррупционного характера: изложив их в отдельной главе КоАП РФ, установить отличия от преступлений коррупционного характера и соответствующих дисциплинарных проступков<sup>2</sup>. В данном вопросе заслуживает внимания опыт стран СНГ, например, глава 30 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.2001 № 155-П<sup>3</sup>, гл. 38 Кодекса Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31.12.2008 № 1177<sup>4</sup>, предусматривающие административную ответственность за коррупционные правонарушения.

Углубленно в этом направлении представлена позиция С.В. Максимова, который еще в 1992 году принимал участие в разработке межотраслевого коррупционного «миникодекса». Позднее, в 2000 году, рабочей группой в составе С.В. Максимова, В.В. Лазарева и С.А. Карапетян было сформулировано предложение о разработке Основ антикоррупционной политики в форме федерального закона, включающего предельно общие нормы, адресованные основным субъектам формирования и реализации уголовной политики<sup>5</sup>. Проект ФЗ «Основы антикоррупционной политики» имел целью создание единой правовой основы функционирования системы формирования и реализации антикоррупционной политики, систематизации антикоррупционного законодательства и его гармонизации с нормами международного права. Однако в указанный период времени его реализация требовала внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты, а также принятия ряда новых законов,

---

<sup>1</sup> Коррупция — угроза экономической безопасности предприятий и государства / Разработка темы, комментарии, разъяснения и рекомендации доцента Финансовой Академии при правительстве Российской Федерации, к.э.н. Н.А. Пименова. М.: Библиотечка «Российской газеты». 2009. Вып. 9.

<sup>2</sup> Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=61239>

<sup>3</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 5–6. Ст. 24.

<sup>4</sup> Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 12 (ч. 1). Ст. 898, 990.

<sup>5</sup> Максимов, С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: ЮрИнфоР, 2008. С. 83.

в том числе «О криминологической экспертизе», «О парламентском расследовании», «О лоббистской деятельности»<sup>1</sup>. Поэтому, несмотря на все достоинства, реализация его положений была чрезвычайно затруднена в связи с предполагаемым огромным массивом работы и требовала значительных, помимо прочего, временных затрат для формирования в российском государстве полноценной антикоррупционной политики. При отсутствии прямого действия закона, при его «рамочном» характере не было перспективы рассчитывать на его результативность.

Данная позиция актуальна и на современном этапе, в качестве примера может стать доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 год. Одним из предложений стал вывод о кодификации антикоррупционного законодательства, т.е. выбор из существующих антикоррупционных законов и других нормативных актов тех норм, которые сегодня приняты, но существуют разбросанно, сведения их в единый непротиворечивый кодекс — Антикоррупционный кодекс<sup>2</sup>.

Значительную актуальность имеют предложения об усилении роли УК РФ, в частности дополнением нормой об ответственности за хищение бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов и финансовых средств государственной компании, государственных корпораций.

Так, П.С. Яни, предлагает направить усилие на предупреждение должностных преступлений уголовного закона, что связано с тем, что институты гражданского общества на современном этапе развития в России не могут стать надежными преградами от коррупционных чиновников. «И здесь, естественно, роль уголовно-правового запрета возрастает чрезвычайно. Немалое значение имеет и трактовка содержания этого запрета»<sup>3</sup>.

В числе других мер противодействия коррупции ряд авторов называли антикоррупционную экспертизу правовых актов, по их мнению, необходимо определить и детализировать основания, условия и порядок ее проведения, методику и критерии оценки правового акта на

---

<sup>1</sup> Лопатин В. Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23.

<sup>2</sup> URL: [http://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad\\_antikorrupciya\\_2013\\_itog.pdf](http://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_antikorrupciya_2013_itog.pdf)

<sup>3</sup> Яни П.С. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 58.

антикоррупционность, а не просто ограничиться упоминанием о ней<sup>1</sup>. Только тогда этот инструмент будет способен, как верно отмечает Н.В. Селихов, устранить правовые пробелы в существующем законодательстве и позволит достичь системной согласованности его нормативных актов, и предотвратит использование позитивного права участниками коррупционных отношений в качестве «инструмента легализации своих действий»<sup>2</sup>.

Необходимость усиления борьбы с элитно-властной преступностью неоднократно подчеркивалась в работах крупнейших криминологов профессоров Н.Ф. Кузнецовой и В.В. Лунеева. По их мнению, «особую опасность представляет не низовая (мелкая) коррупция, которая в определенной мере является производной от поведения высших властей, а коррупция правящей, политической и экономической элиты». Кроме того, по мнению В.В. Лунеева, с учетом зарубежного опыта следует продумать формирование института независимого прокурора<sup>3</sup>. «Никакие этические соображения не могут сравниться по силе предупредительного воздействия с опасением... быть разоблаченным и наказанным. Честность... должна постоянно подкрепляться страхом перед хорошо работающим прокурором»<sup>4</sup>.

В этом же контексте можно рассматривать предложение Г. Мишина о необходимости сконцентрировать усилия на подготовке проекта специального антикоррупционного федерального закона «О противодействии коррупции на верхнем уровне управления государством»<sup>5</sup>.

К тому же, согласно положениям гл. 52 Уголовно-процессуального кодекса РФ, в отношении лиц, занимающих государственные должности, отнесенные к категории «А», применяется особый порядок производства по уголовным делам, существенно усложняющий процедуру привлечения к уголовной ответственности<sup>6</sup>. Таким образом, выделяет-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: О проекте Федерального закона «О противодействии коррупции» и проекте Конвенции ООН против коррупции. М., 2002. С. 14; Номоконов В.А. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Организованная преступность и коррупция. 2000. № 2. С. 80.

<sup>2</sup> Селихов Н.В. Формы борьбы с коррупцией // Российский следователь. 2001. № 6. С. 36.

<sup>3</sup> Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. С. 108–109.

<sup>4</sup> Яни П. Указ. соч. С. 59.

<sup>5</sup> Мишин Г. Необходим закон о борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти // Уголовное право. 2002. № 7.

<sup>6</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. М., 2002.

ся обособленная категория публичных должностных лиц, наделенных наиболее ответственными функциями публичной службы, в отношении которых будет действовать предлагаемый закон.

Целями закона «О борьбе с коррупцией на верхнем уровне управления государством» должно стать предупреждение, выявление и пресечение злоупотребления властью и должностными полномочиями со стороны лиц, занимающих ответственное положение в системе управления государством, а также наказание виновных в соответствующем противоправном поведении и устранение его последствий.

В существующей практике, при решении вопроса о причастности к категории должностных лиц, следственные органы и суд руководствуется общими положениями, содержащимися в уголовном законе, с учетом рекомендаций, данных Пленумом Верховного Суда Российской Федерации.

Однако несмотря на четкую законодательную регламентацию, в теории уголовного права устоялось мнение о том, что «понятие должностного лица является краеугольным камнем учения о должностных преступлениях»<sup>1</sup>. П.С. Яни по этому поводу писал: «Установление точного содержания понятия должностного лица — один из наиболее важных вопросов применения немалого числа норм Особенной части УК, и прежде всего — содержащихся в гл. 30 Кодекса»<sup>2</sup>.

Например, отдельные государственные служащие, несмотря на выполнение ими функций защиты прав граждан либо контроля за определенными видами деятельности, не могут признаваться правоохранительными или контролирующими в чистом виде (члены Правительства, депутаты, судьи и т.д.). Кроме того, в большинстве случаев подобные лица не наделены в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости.

---

<sup>1</sup> См.: Шнитенков А.В. Ответственность за преступления против интересов государственной службы и интересов службы в коммерческих и иных организациях. СПб., 2006. С. 79; Исследованием проблемы в разные периоды занимались: Лысов М.Д. Ответственность должностных лиц по советскому уголовному праву. Казань, 1972. С. 17; Волколупова В.А. Должностное лицо как субъект уголовной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002; Бугаевская Н.В. Должностное лицо как субъект преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2003; Басова Т. Уголовно-правовая дефиниция «представитель власти» // Уголовное право. 2005. № 3; Волженкин Б.В. Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. СПб., 2005; и др.

<sup>2</sup> Бриллиантов А.В., Яни П.С. Должностное лицо: представитель власти // Законность. 2010. № 5. С. 18.

Следующим вопросом, вызывающим серьезную полемику в научной литературе, является необходимость принятия закона «О лоббизме». Некоторые авторы видят возможность формирования законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность, только наряду с совершенствованием иного законодательства: необходимо «легализовать лоббистскую деятельность, увязав ее с принятием системы нормативных правовых актов о депутатской (парламентской) этике и антикоррупционным законодательством, предусматривающими установление мер юридической ответственности»<sup>1</sup>.

Другие исследователи уверены, что в нашей стране лоббизм прочно ассоциируется «с взятками, серыми схемами, обманом и преступностью, а лоббисты воспринимаются как проходимцы»<sup>2</sup>.

Вместе с тем законодательная политика в сфере регулирования лоббизма ошибочно трактует эту деятельность только с позиции антикоррупционной реформы. Противодействие коррупции и регулирование лоббизма — самостоятельные направления правового регулирования, в котором лоббистическая деятельность сама по себе не порождает коррупцию.

Нарушения публичного интереса должностными лицами, служащими происходит не в связи с отсутствием закона о лоббизме. Лоббизм — механизм выражения «частных» интересов в деятельности органов власти, и его регулирование находится в сфере реформирования политической системы. Преодоление коррупции — задача, стоящая в первую очередь перед законодательством о политических партиях, выборах, статусе органов и государственной службе. И если в рамках этого законодательства не удастся решить ее проблему, то в рамках регулирования лоббизма это сделать тем более не получится. Формирование лоббизма в качестве института преодоления коррупции укрепляет ошибочное мнение в том, что он имеет с ней прямую связь. При таком подходе к регулированию лоббизма возникает опасность односторонней формализации процедурных моментов в деятельности органов власти. Если и связывать регулирование лоббизма и антикоррупционную реформу, то только для четкого определения следующей позиции: любые не противоправные контакты организаций с представителями органов власти в целях оглашения «частного» интереса не являются коррупцией; должностные лица и служащие не

---

<sup>1</sup> Сиротенко С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 7.

<sup>2</sup> Левичев Н.В. Доклад на VII съезде партии «Справедливая Россия» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.spravedlivo.ru/5\\_52248.html](http://www.spravedlivo.ru/5_52248.html)

должны бояться вступать в контакты с представителями организаций в публичных интересах.

В настоящее время в России действует концепция мультиответственности, которая сочетает в себе уголовные, гражданско-правовые, административные и дисциплинарные меры воздействия за совершение коррупционных правонарушений. Поэтому, противодействовать коррупции можно только при комплексном применении правовых средств различной отраслевой принадлежности.

### **3.4. Перспективные направления совершенствования законодательства в Российской Федерации**

Изучение отдельных предложений в научной литературе привело автора к формированию позиции по совершенствованию антикоррупционного законодательства в следующих основных направлениях:

1. Антикоррупционная политика в России должна рассматриваться в единстве федерального и регионального компонентов.

Следует остановиться на некоторых приоритетах в проведении региональной и муниципальной антикоррупционной политики. Региональный аспект антикоррупционной политики, безусловно, основывается на общегосударственных стандартах, существующих в виде федерального законодательства. Самым важным стандартом выступает системность антикоррупционной политики.

Несмотря на принятие Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», остается не решенной проблема коррупции неполитических чиновников в регионах. На местном уровне действует Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», который по своему потенциалу не сопоставим с Законом о гражданской службе, и требует дополнения многими ценными нормами антикоррупционного характера, которые стали доступны на уровне регионов, но не являются «правилом» для системы местного самоуправления. Поэтому в качестве выхода из сложившейся ситуации представляется целесообразным принятие единого нормативно-правового акта о службе в государственных и муниципальных организациях.

В борьбе с коррупционными проявлениями не использован потенциал реформы публичного сектора управления. Административную реформу следует развивать на региональном и местном уровне, сокращая избыточные функции, излишнюю административную опеку и усмотрение должностных лиц, совершенствуя содержание и инфраструктуру публичного управления.

К сожалению, в законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не регламентировано проведение антикоррупционной экспертизы актов органов местного самоуправления, что способствует тому, что количество муниципальных актов, содержащих коррупциогенные факторы, остается достаточно высоким. Таким образом, меры антикоррупционного характера необходимо принимать согласованно на всех уровнях власти при взаимодействии федеральных, региональных и муниципальных органов власти и должностных лиц. Фундаментом такого взаимодействия должна стать Комплексная республиканская антикоррупционная программа на 2012–2014 годы, которая ориентирована на поддержание республиканского антикоррупционного законодательства в актуальном состоянии, совершенствование организации и проведения антикоррупционной экспертизы, антикоррупционное просвещение и пропаганду, обеспечение открытости и доступности для населения деятельности государственных и муниципальных органов, укрепление их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общественности.

2. Внесение изменений и дополнений в области административного, уголовно-процессуального и гражданского законодательства, а также принятие ряда актов по модернизации структур государства, ведущих правоохранительную деятельность, способных установить систему, которая минимизировала бы возможности приспособления коррупции.

В Особенной части КоАП РФ необходимо предусмотреть отдельную главу антикоррупционной направленности или соответствующие дополнения в главе «Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти». По делам о коррупции важно установить составы правонарушений юридических лиц, физических лиц, причастных к коррупционной деятельности, и особенности наказаний за совершение таких деяний в виде штрафов в повышенном размере при одновременной конфискации имущества, иные меры.

Как в административном, так и в уголовно-процессуальном законодательстве следует сформировать правовой режим защиты лиц, оказывающих помощь в мероприятиях по предупреждению и пресечению коррупции, предусмотреть стимулирование их деятельности, возможно посредством выплаты денежного вознаграждения, а также предусмотреть меры административной и уголовной ответственности за сообщение заведомо ложных сведений о коррупции, как это сделано в Сингапуре.

В сфере гражданского законодательства необходимо разработать основы правового механизма конфискации имущества, полученного

в результате коррупционных деяний, исключить из ст. 575 ГК РФ положение о дарении госслужащим подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб., создать механизм признания недействительными сделок, являющихся коррупционными правонарушениями.

3. Около 50 нормативных правовых актов (законы, указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, приказы Генеральной прокуратуры и федеральных органов исполнительной власти) используют термин «коррупция». При этом ни в одном из них не дается законодательное определение коррупционного преступления, за исключением ранее упоминавшегося Модельного закона о борьбе с коррупцией, который был принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 3 апреля 1999 года<sup>1</sup>.

В связи с этим, предложение о введении определения «коррупционного преступления» является своевременным. Коррупционное преступление – общественно-опасное деяние, совершенное с прямым умыслом, из корыстных побуждений специальным субъектом – лицом, подпадающим под признаки, предусмотренные ч. 1 примечания к ст. 201 или ч. ч. 1–4 примечания к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup>.

Является целесообразным установление единого перечня коррупционных преступлений, в который войдут и преступления, совершаемые во взаимосвязи с основными коррупционным составами (например, отмывание денежных средств или иного имущества, приобретенных в результате совершения коррупционного преступления, воспрепятствование осуществлению правосудия или предварительного следствия по коррупционным преступлениям).

Анализ норм действующего Уголовного кодекса Российской Федерации позволяет сформулировать понятие коррупционных преступлений как общественно опасных деяний, непосредственно посягающих на авторитет публичной службы, выражающихся в незаконном получении должностным лицом государственного, муниципального учреждения, коммерческой или иной организации какого-либо преимущества,

---

<sup>1</sup> Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21.

<sup>2</sup> Проект Федерального закона № 292869-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления борьбы с коррупционными преступлениями» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.06.2013). Ст. 1. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=106977>

в том числе имущества, прав на него, услуг или льгот, а также предоставление указанных преимуществ.

При учете законодателем содержания такого понятия логично взгляды дополнения в УК РФ по следующим направлениям:

- формирование в Особой части УК РФ отдельной главы, посвященной коррупционным преступлениям, с перечнем статей с конкретными составами;
- внесение в Общую часть УК РФ специальной нормы, например в качестве ст. 15.1 «Понятие коррупционного преступления», которая бы состояла из трех частей.

Часть первая дает общее определение коррупционного преступления, с включением в его содержание критерий:

- объект посягательства — это публичные интересы государства, а также интересы граждан и организаций, находящиеся под гарантированной защитой государства;
- объективная сторона — действия или бездействие субъекта с использованием служебного положения, которые наносят или могут нанести ущерб вышеперечисленным интересам;
- субъекта посягательства — физическое лицо, наделенное властными, организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями в силу закона, временного распоряжения или лицензии либо находящееся на службе в публичных или коммерческих организациях;
- субъективная сторона — характеризуется умыслом, одним из обязательных признаков которого является корысть или иная личная заинтересованность.

Часть вторая определяет самостоятельную группу деяний, направленных на умышленное противодействие уголовному преследованию коррупционных преступлений.

Часть третья выделяет группу деяний, связанных с отмыыванием, сокрытием, приобретением имущества, приобретенного в результате совершения коррупционного преступления, что соответствовало бы ратифицированной Конвенции 2003 года.

Итоговое содержание соответствующей нормы должно приобрести следующую форму:

«Статья 15.1. Коррупционное преступление

Коррупционным преступлением признается запрещенное статьями настоящего Кодекса под угрозой наказания общественно опасное деяние:

- а) совершенное с прямым умыслом из корыстной или иной личной заинтересованности лицом, подпадающим под признаки, предусмотренные в статьях... (специально сформированной главы) *(выделено)*

*автором*) настоящего Кодекса, с использованием своего служебного положения и вопреки интересам службы, повлекшее существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства;

б) совершенные с прямым умыслом и сопряженные с применением насилия или угрозой применения насилия незаконное обогащение, злоупотребление влиянием в корыстных целях; нецелевое расходование бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов, активный подкуп в виде предоставления материальных преимуществ публичным лицам, а также лицами, имеющими аналогичный статус; пассивный подкуп, связанный с обещаниями публичных должностных лиц принять незаконные материальные преимущества с целью воспрепятствования осуществлению законной деятельности;

в) умышленно совершенная легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного в результате преступления, предусмотренного пунктом «а» настоящей статьи, как самим лицом, совершившим данное преступление, так и другими лицами, а равно приобретение, сокрытие, хранение либо перевозка такого имущества лицом, осведомленным о его происхождении».

Введение данной нормы в Уголовный кодекс Российской Федерации могло бы послужить его дальнейшему развитию и внесению других дополнений, например в ст. 63 «Обстоятельства, отягчающие наказание», п. «г» ч. 3 ст. 79 «Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания», п. «а» ч. 1 ст. 104.1 «Конфискация имущества».

Требуется ужесточение уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений государственным служащим, посредством обязательного включения в наказание конфискации имущества, полученного в результате совершения указанных преступлений.

Кроме того, лицо, совершившее коррупционное преступление, должно лишаться любой возможности в дальнейшем замещать какие-либо государственные и муниципальные должности на срок от 10 до 15 лет, незаконно нажитого имущества и доходов, обязано компенсировать ущерб, нанесенный бюджету и публичной собственности. Правоохранительные органы, в свою очередь, наделяются возможностью обращения с иском к родственникам такого лица, на которых было оформлено незаконно приобретенное имущество и денежные средства.

4. Совершенствование системы государственного контроля и надзора состоит в правовом регулировании специальной системы государственного контроля, основанного на двух принципиальных положениях:

– включении в основной механизм контрольной деятельности общественных, парламентских и иных внешних процедур;

– организационном выделении из системы правоохранительных органов службы, расследующей факты коррупции.

Требуется закрепить обязанность государственных правоохранительных органов реагировать на факты коррупционной деятельности, упоминаемые СМИ, без какого-либо специального уведомления или заявления заинтересованных лиц.

Будучи главой правительства, Е.М. Примаков заявил, что правоохранительным органам известны «те каналы, по которым осуществляются все противоправные действия», в то же время не обнаруживается «никакой политической воли для того, чтобы начать с этим борьбу»<sup>1</sup>.

По словам В. Устинова, спецслужбы и правоохранительные органы располагают оперативной информацией о мздоимстве самых высоких чинов, но даже не пытаются с ними бороться: 70% дел по взяткам возбуждены против врачей, педагогов и сотрудников хозорганизаций, в то время как дела против представителей органов госуправления составляют в общем количестве коррупционеров менее одного процента<sup>2</sup>.

Следовало бы рассмотреть возможность создания «экспертных советов» — специализированных структур, позволяющих оценивать социально-экономические, финансовые и иные проекты с позиции их влияния на процесс развития и роста коррупции<sup>3</sup>. Такой подход, основанный на сочетании практических мер и теоретического осмысления, позволит создать в России эффективно действующую систему государственных органов, борющихся с коррупцией.

В течение 2013 года Правительство Российской Федерации утвердило более двадцати положений о порядке осуществления государственного контроля и надзора в различных сферах и отраслях государственного управления, существенно повысив правовое обеспечение и единообразие при реализации соответствующих полномочий.

В то же время федеральные органы исполнительной власти при принятии ведомственных планов противодействия коррупции не конкретизируют те меры, которые они будут предпринимать в ходе совершенствования контрольно-надзорных и разрешительных функций, что значительно осложняет общественный контроль за их эффективностью. Для эффективного внедрения антикоррупционных стандартов следует применять следующие антикоррупционные меры:

---

<sup>1</sup> Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности (Материалы «круглого стола») // Государство и право. 2001. № 12. С. 93.

<sup>2</sup> См. О состоянии законности в России // Alma Mater. 2002. № 5. С. 49.

<sup>3</sup> Селихов Н.В. Указ. соч. С. 38.

- внедрение обязательной фото-, видеофиксации состояния объектов выездных контрольных проверок, аудиозаписи взаимодействия уполномоченного должностного лица и представителя юридического лица (индивидуального предпринимателя), в отношении которых проводится проверка;

- проведение периодических социологических опросов проверяемых лиц, иных заявителей о соблюдении должностными лицами установленных требований к проведению контрольных проверок, выдаче административных разрешений;

- органы государственной власти должны создать правовую базу для организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах.

В государственно-служебном законодательстве необходимо уточнить порядок выведения госслужащих за штат, их увольнения или понижения в должности при проведении организационно-штатных мероприятий, детально определить их правовой статус, чтобы снизить риск коррупционных правонарушений со стороны лиц, которые формально относятся к соответствующему органу государственной власти. Следует также ввести меры ответственности служащих за коррупционные правонарушения, например пожизненное лишение пенсионных, медицинских и иных льгот, предоставленных в связи со статусом госслужащего, исключение из общего трудового стажа время работы на государственной службе. Применение данных мер следует возложить на суд.

5. В определенном совершенствовании нуждаются и процедуры исполнения отдельных антикоррупционных обязанностей лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих и иных должностных лиц. Так, например, процедура передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в случае если владение ими приводит или может привести к конфликту интересов (ст. 12.3 ФЗ «О противодействии коррупции»), предполагает необходимость дополнительной регламентации следующих вопросов:

- введение обязанности должностных лиц при назначении на должность, при изменении должностных обязанностей и (или) при приобретении права собственности на ценные бумаги, акции, доли участия в течение строго определенного срока обратиться в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов с заявлением рассмотреть вопрос о наличии или отсутствии возникновения или возможности возникновения конфликта интересов;

- введение строго определенного срока для принятия должностным лицом решения о передаче ценных бумаг в доверительное управление;
- введение запрета на передачу ценных бумаг, акций, долей участия в доверительное управление близким родственникам;
- введение обязанности должностных лиц, передавших ценные бумаги и иные имущественные права в доверительное управление, в течение строго определенного срока сообщить о данном факте представителю нанимателя.
- лишение званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств.

Несмотря на то, что федеральный законодатель предоставил возможность органам государственной власти и органам местного самоуправления устанавливать для данных категорий лиц вводить дополнительные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения (ст. 12.5 ФЗ «О противодействии коррупции»), нормативных правовых актов, реализующих положения указанного нормативного предписания, выявить не удалось.

6. Определение целей, объектов и способов регулирования лоббистской деятельности.

Следует выделить три основных направления формирования института российского лоббизма, совместимого с действующим правовым регулированием: развитие права на информацию; совершенствование общественной экспертизы и поощрение различных форм консультаций между властью и организациями, развитие дискуссионных площадок. Эти направления охватывают почти все действия российских лоббистов, которые они обозначают в качестве услуг по продвижению интересов организаций в деятельности органов власти<sup>1</sup>. Кроме того, эти направления отвечают интересам всех организаций: профессиональных лоббистов, предпринимательских союзов, социально ориентированных некоммерческих организаций и др.

Обеспечение права на информацию как основы лоббизма выражается в гарантиях широкого доступа к указанным сведениям и является условием понимания гражданами современного устройства и функционирования государства и общества, в которых они существуют. Доступ к информации является необходимой обеспечительной мерой при решении ряда макросоциальных задач. Во-первых, по обеспечению личной свободы, социальных и гражданских прав людей в условиях кон-

---

<sup>1</sup> URL:[http://www.lobbying.ru/content/sections/pageid\\_7.html](http://www.lobbying.ru/content/sections/pageid_7.html); <http://www.rumyantsevconsulting.ru/services/>; <http://www.minchenko.ru/services/> и др.

центрации колоссальной власти и возможностей манипулировать общественным мнением у государственных структур и олигополий; во-вторых, по повышению социальной эффективности органов публичной власти и управления; в-третьих, по борьбе с коррупцией; и наконец, по установлению экологической ответственности государства и бизнеса»<sup>1</sup>.

Информирование о деятельности органов власти, включая сведения о проектах нормативных правовых актов, — это только функция, качество реализации которой свидетельствует об уровне открытости власти обществу.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — Закон об обеспечении доступа к информации) включает в сферу своего регулирования вопросы открытости функционирования не только органов исполнительной власти, но и органов законодательной (представительной) власти. Стандарты же открытости работы судов установлены процессуальным и специальным законами.

Между тем развитие гарантий доступа к информации о партийном строительстве, работе парламента и законодательном процессе явно отстает от динамики обеспечения публичности исполнительной и судебной власти. Так, в регламенте Государственной Думы, например, положения Закона об обеспечении доступа к информации не находят должного развития. В Регламенте палаты содержатся нормы о доступности информации уполномоченным субъектам законодательного процесса. А это гарантирует доступность только лицам, имеющим формальный статус, а не гражданам и организациям в целом. Специального закона об открытости работы парламента и законодательного процесса нет.

Имеются перспективные к совершенствованию вопросы и по качеству размещения органами информации о правотворчестве на своих сайтах.

Поиск законопроектов на официальном сайте Государственной Думы<sup>2</sup> в настоящее время значительно упростился после внедрения Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности: появились стенограммы пленарных заседаний (более того, есть возможность поиска позиций депутатов по конкретным вопро-

---

<sup>1</sup> Афанасьева О., Афанасьев М. Наш доступ к информации, которой владеет государство. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. С. 14–16.

<sup>2</sup> URL:<http://www.duma.gov.ru/>

сам); появилась возможность ознакомления со стандартной электронной карточкой законопроекта, в которой содержатся документы, поименованные в Регламенте палаты и принимаемые уполномоченными субъектами законодательного процесса.

Однако стоит отметить, что результаты независимых экспертиз к законопроекту не прилагаются. В целях выявления и пресечения коррупционного лоббирования можно было бы установить обязанность публичного размещения законопроекта за несколько дней до заседания палаты, на котором он будет приниматься, и невозможность в этот период внести какие-либо изменения в проект.

Вместе с положительными характеристиками возможностей сайта Государственной Думы необходимо отметить недостаточную информативность о состоявшихся событиях: периодичность стенограмм, размещение обобщенной и не конкретизированной информации о мероприятиях, анонсы которых появляются только за два-три дня до самого мероприятия. В целом, приоритет на главной странице сайта отдан информации об уже состоявшихся, а не планируемых мероприятиях.

Возможностью совершенствования Закона об обеспечении доступа к информации в Интернете является внесение дополнения в ст. 13, которая регламентирует размещение информации о нормотворческой деятельности органа. Это связано с тем, что указанная норма касается только принятых нормативно-правовых актов (в том числе, изменения и дополнения), а также проекты нормативных правовых актов, внесенных в представительные органы власти. Необходимо обязать органы исполнительной власти размещать на своих сайтах также проекты разрабатываемых нормативных правовых актов, внесенных в органы исполнительной власти, что в значительной степени снизит возможность и коррупционного лоббирования.

Второе направление совершенствования законодательства о продвижении интересов организаций — экспертиза предпринимателями проектов нормативных правовых актов.

Право на участие в качестве эксперта в обсуждении публично-властных решений (право на экспертизу) не установлено конституционным законодательством. Нет и отдельного закона об экспертной деятельности, о работе экспертных советов при должностных лицах и органах власти. Право на экспертизу косвенно определяется в ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации; п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 5, п. 2 ст. 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», подпункта «в» п. 1 ст. 23 Регламента Государственной Думы и др. При этом остаются законодательно не урегулированными вопросы формирования и функционирования экспертных советов. Ре-

гулирование продвижения и закрепления законодательно «частных» интересов осуществляется, как правило, не через прямые гарантии организациям, а через определение процедурных моментов деятельности государственных органов (например, формирование рабочих групп по подготовке законопроектов), от потребностей которых в реальности и стал зависим институт общественной экспертизы.

Отсутствие должного законодательного регулирования права на экспертизу может приводить к неоднозначным оценкам действующих положений. В связи с чем было бы целесообразным внести изменения в статью 20 Закона об обеспечении доступа к информации, изменив порядок ее предоставления о деятельности органов публичной власти по поступившему запросу о правовой оценке принятых ими актов, о проведении анализа деятельности государственного органа либо подведомственных ему организаций, а также о проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя. Указанное дополнение устранил административный барьер в участии организаций в экспертизе.

Экспертным оценкам организаций также должен предшествовать равный доступ к проектам нормативных правовых актов. Связь права на информацию с правом на экспертизу и гарантии для экспертов прослеживаются лишь в отдельных случаях: в отношении упомянутых публичных обсуждений, публичных слушаний и антикоррупционной экспертизы. За пределами регулирования этих видов экспертиз остается огромный массив проектов нормативных правовых актов, которые также требуют экспертных оценок организаций. Между тем ограничений права на экспертизу можно было бы избежать, установив общие нормы публичного размещения проектов актов всеми органами власти, участвующими в нормотворческом процессе (и не только в связи с антикоррупционной экспертизой)<sup>1</sup>.

Обсуждения и экспертизы проектов нормативных правовых актов зачастую формируются не в качестве правовых институтов, а в качестве политических проектов, что влечет за собой их бесосновательность законодательной базы. В частности, не регулируется законом процедура обсуждения законопроектов на сайте «Открытое правительство — Система общественной экспертизы законопроектов»<sup>2</sup>. Анализ материалов этого сайта говорит о чрезмерном внимании к рейтингам экспертов и представленных ими авторских редакций законопроектов.

---

<sup>1</sup> См.: п. 5 и 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

<sup>2</sup> URL: <http://zakon.government.ru/laws/federalnyy-zakon-o/report/>

При этом неясны правовые последствия общественного обсуждения и судьбы экспертного мнения, а изложение позиций органов — разработчиков проектов нормативных правовых актов представляет собой чрезмерно пространные размышления об обсуждаемой норме. Политические проекты общественных обсуждений не учитывают особенности разных форм участия граждан в управлении делами государства, в том числе народные обсуждения и экспертизу проектов публично-властных решений.

Практику публичных консультаций, проводимых отдельными министерствами, можно в целом считать положительной, несмотря на некоторые ее недостатки. В частности, имеется в виду несогласованность методик оценки акта разными организациями и государственным органом; произвольность учета мнения определенных организаций в итоговом документе; неопределенность степени участия организаций в оценке (если заключение подписывается заместителем министра<sup>1</sup>, то следует уточнить, в чьих интересах экспертиза проводится — государства или бизнеса); неустойчивость формата процедуры публичных консультаций (анкетирование организаций, свободный опрос, заполнение таблиц). Вместе с тем перечисленные «минусы» не уменьшают потребности в расширении практики оценки регулирующего воздействия. Значение данной практики для формирования института лоббизма в России весьма велико. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.05.2012 № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования»<sup>2</sup> в процедуру оценки может быть включен более широкий круг проектов нормативных правовых актов (по конкретным сферам общественных отношений). Положительно следует оценивать и участие

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2011 № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 32. Ст. 4834; п. 11 Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 9 ноября 2011 года № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 51.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 20. Ст. 2530.

в ней органов — разработчиков проекта, обеспечивающих его рассмотрение, публичное обсуждение и экспертизу.

Качество экспертного влияния бизнеса в законодательном процессе может быть повышено также за счет обеспечения права на информацию. На сайтах комитетов Государственной Думы, например, размещаются укороченные повестки и протоколы заседаний. В них, как правило, указываются только названия обсуждаемых законов и одно или нескольких ответственных лиц. Однако основная работа по законопроекту проводится именно в комитетах, где принимаются принципиальные решения о его судьбе. По материалам работы комитета и рабочей группы можно уловить перспективы принятия законопроекта, увидеть вклад депутатов, сотрудников аппаратов и иных органов, экспертов в разработку его положений. Публичность работы над законопроектом на уровне комитетов также могла бы способствовать формированию института лоббизма в России. Поэтому на официальных сайтах органов власти хотелось бы видеть больше информации о порядке формирования, регламенте работы и составе экспертных советов и рабочих групп.

Третье направление совершенствования законодательства о продвижении интересов организаций — поощрение различных форм консультаций между властью и организациями, развитие дискуссионных площадок.

В соответствии со ст. 15 Закона об обеспечении доступа к информации государственные органы должны обеспечивать возможность присутствия граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, на своих коллегиальных заседаниях. В политических документах обосновывается новый уровень взаимодействия граждан и институтов публичной власти, который можно охарактеризовать как «взаимное проникновение». Имеется в виду функционирование данных институтов не только как индивидуальных или групповых субъектов, осуществляющих властные полномочия, но и как организованной и выстроенной сети отношений между государственными структурами и обществом<sup>1</sup>.

Вместе с тем одним из принципиальных условий поощрения различных форм консультаций между властью и организациями является обеспечение принципа равноправия. Недопустимо формировать лоббизм в России избирательным путем, гарантируя влияние на власть

---

<sup>1</sup> Берестовский А.В. Информационно-коммуникационные технологии взаимодействия исполнительной власти Российской Федерации и общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009. С. 8–9.

только определенным субъектам. Так, на практике имеются прецеденты предложений от бизнес-структур о законодательном закреплении порядка проведения консультаций между Министерством экономического развития Российской Федерации и РСПП, ТПП РФ, «Деловой Россией» и «ОПОРОЙ России» при разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование внешнеэкономической деятельности<sup>1</sup>.

При регулировании продвижения интересов организаций в деятельности государственных органов важно учитывать специфику тех или иных сфер общественных отношений и процедурные особенности соучастия, а не выделять преференции для одних субъектов перед другими. Правильно отмечается в литературе, что даже в результате «торга» за влияние на власть легитимность достигается только в соответствии со справедливой политико-правовой процедурой, которая обеспечивает всем заинтересованным сторонам равные возможности оказывать давление друг на друга<sup>2</sup>.

В целях развития взаимодействия между властью и организациями можно предложить нормативное регулирование деятельности конкретных служащих аппарата органов власти с представителями организаций, в том числе посредством имплементации такого опыта зарубежных стран в сфере «прикомандирования» сотрудников организаций к органам публичной власти, с возможностью инициирования парламентских слушаний общественностью.

Обеспечить эффективный контроль над коррупцией лишь за счет совершенствования законодательной базы невозможно<sup>3</sup>. Необходимо наладить системное и надлежащее осуществление правовых мер, как того требует Конвенция ООН против коррупции. При этом усилия по реализации антикоррупционных мер должны предприниматься не только в публичной сфере, но и в частной, поскольку коррупция связана с пересечением этих сфер.

---

<sup>1</sup> Шохин А.Н. Тезисы выступления на конференции «От Таможенного союза к Единому экономическому пространству: интересы бизнеса» [Электронный ресурс]. URL: <http://рспп.рф/viewpoint/view/91>

<sup>2</sup> Гаджиалиев А.Б. Политико-правовое представительство групп интересов во взаимодействии российской государственности и гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2008. С. 9.

<sup>3</sup> Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка И. Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. 2008. С. 10 [Электронный ресурс]. URL: [http://sartracc.ru/Pub\\_inter/corrmod.pdf](http://sartracc.ru/Pub_inter/corrmod.pdf)

7. Завершить доработку и принятие закона о «Правоохранительной службе», в рамках которого закрепить основные положения, регламентирующие:

- принятие в установленном законом порядке специальных требований к лицам, претендующим на занятие высоких должностей в системе МВД России;
- поощрение сотрудников за длительное и безупречное исполнение своих полномочий, честность и неподкупность, в том числе при решении вопросов представления к государственным наградам, почетным званиям, специальным званиям и иным знакам отличия;
- формирование законодательной процедуры независимой оценки и расследования фактов и материалов о коррупционных правонарушениях (проступках) в случае конфликта интересов между компетентными органами, ранее проводившими по ним проверку или расследование;
- совершенствование административно-правового механизма дисциплинарного производства путем закрепления порядка проведения служебных проверок.

Необходимо законодательно определить момент возбуждения дела о дисциплинарном проступке, задачи дисциплинарного производства, обстоятельства, исключающие производство по делу о дисциплинарном проступке, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, статус участников производства, обстоятельства по делу о дисциплинарном проступке, подлежащие выяснению, порядок реализации мер процессуального обеспечения и порядок их обжалования, исполнительное дисциплинарное производство и др. Данный подход повысит качество служебных проверок, детально определит статус участников служебной проверки, а также будет способствовать совершенствованию административно-правового механизма противодействия коррупции.

9. В системе органов государственной власти было бы целесообразно создать специализированные органы и структурные подразделения в государственных органах по пресечению и предупреждению коррупции на государственной службе. В сфере государственных закупок можно было бы образовать подконтрольную Президенту Российской Федерации комиссию по антикоррупционной проверке юридических лиц, участвующих в государственных закупках.

На сегодняшний день в России практикуется способ организации противодействия коррупции, который выражается в распределении функций по противодействию коррупции, включая ее профилактику, между уже созданными государственными структурами, без коорди-

нации их деятельности каким-либо единым постоянно действующим специальным антикоррупционным органом или должностным лицом с соответствующими полномочиями.

Обязанность по организации профилактики коррупции имеется у всех государственных и муниципальных органов, их деятельность направляется Президентом России в соответствующих национальных планах противодействия коррупции и иными нормативными правовыми актами, но эффективность текущей ежедневной специализированной антикоррупционной работы таких органов целиком и полностью зависит от наличия желания у их руководителей реализовывать соответствующие правовые нормы на практике.

Общепринятая методология профилактических антикоррупционных мер, хотя и построена на базе действующего антикоррупционного законодательства, но, как показывает практика, нуждается в постоянном совершенствовании и развитии на основе анализа конкретных достигаемых результатов и сопоставления их с поставленными целями. Это возможно обеспечить, если каждая антикоррупционная мера станет предметом специально организуемой деятельности, что можно обеспечить лишь при выделении соответствующего кадрового, управленческого и финансового ресурса.

В целом постулатами институциональных преобразований в части противодействия коррупции должны стать:

- определение сфер государственного управления и должностей гражданской службы, наиболее подверженных коррупционным рискам;
- организация открытых конкурсов по отбору руководителей ведомств;
- совершенствование системы мониторинга исполнения федеральными гражданскими служащими установленных на гражданской службе ограничений, запретов и требований к служебному поведению.

Основные направления государственной политики противодействия коррупции нацелены на создание:

- высокого уровня политической, экономической и информационной свободы и конкуренции, что является обязательным условием для противодействия коррупции;
- системы правовых и административных мер против коррупции в соответствии с международными принципами и стандартами;
- условий по соблюдению и гарантии государства всех прав и свобод его граждан, обеспечения политической, экономической и информационной свободы и порождаемой ею конкуренции.

Определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, влечет за собой:

качественное развитие государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

определение комплекса мер, направленных на совершенствование процедуры прохождения государственной и муниципальной службы, а также обеспечения исполнения полномочий государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

пересмотр закрепленного в законе перечня лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий;

установление для определенных отраслей деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

обеспечение доступного и справедливого правосудия, оперативности рассмотрения дел в судах;

развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

Постоянно совершенствующиеся коррупционные схемы, которые на первый взгляд вполне правомерны, особенно в сфере госзакупок, приводят к осложнениям в процессе доказывания по уголовным делам указанной направленности.

Таким образом, изучение проблемы коррупции требует определения ее понятия, что возможно лишь при условии всестороннего исследования данного явления в рамках категорий теории государства и права, опирающейся на опыт социологии, политологии, философии и других наук. Это позволит определить место и роль коррупции в социальных процессах, связанных с такими явлениями общественной жизни, как государство и право.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Борьба с коррупцией — это проблема общеюридическая, социальная и политическая. Современное состояние общественных отношений направляет к поиску эффективных форм социально-правового контроля коррупционной преступности. Изучение криминологических и уголовно-правовых проблем коррупции позволяет сделать вывод, что ее предупреждение может быть более эффективным не столько на путях применения уголовно-правовых мер, которые далеко не всегда достигают цели, особенно в элитарной коррупции, сколько при более четком правовом регулировании всех сфер жизни и деятельности, которыми занимается не уголовное право, но право конституционное, гражданское, трудовое, финансовое, бюджетное, налоговое, таможенное, административное<sup>1</sup>.

Таким образом, государственная политика Российской Федерации по противодействию коррупции должна представлять собой научно-обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов власти, при непосредственном участии институтов гражданского общества, с имплементацией норм международных нормативных актов, регламентирующих все основные принципы эффективной антикоррупционной деятельности.

В современных условиях особую актуальность приобретает исследование теоретических и научно-прикладных проблем, касающихся природы коррупции как социального и правового явления, факторов, детерминирующих коррупционные процессы, деликтологической характеристики явления коррупции, базовых и отраслевых средств противодействия коррупции, вопросов уголовно-правового воздействия и криминализации коррупционных деяний. Учитывая динамику современного развития коррупции, необходимо периодически пересматривать нормативно-правовые механизмы противодействия.

Антикоррупционная политика должна располагать комплексной стратегической программой, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Разработку и реализа-

---

<sup>1</sup> Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений как важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Государство и право. 2001. С. 5, 111.

цию такой программы необходимо базировать на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений. Значительная часть усилий должна быть сосредоточена в области законотворческой деятельности.

К основным направлениям формирования антикоррупционной политики следует отнести: разработку стратегии и подготовку программ сотрудничества в сфере антикоррупционной политики на международном уровне; обмен специалистами и технологиями в сфере реализации антикоррупционной политики, обмен опытом работы и организация научно-методического обеспечения антикоррупционной деятельности, создание и функционирование информационных систем; помощь в подготовке и повышении квалификации кадров; обеспечение правовой защиты и поддержки российских граждан и организаций, участвующих в антикоррупционной политике.

## **Список использованной литературы и других источников**

### **I. Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации: (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) : офиц. Текст : по состоянию на 30.12.2008 г. // Российская газета. — 2009. — 21 января. — № 7.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : закон Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.02.2013) // Российская газета. — 2013. — 6 марта. — № 48.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): закон Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 17.07.2012) // СЗ РФ. — 2012. — № 5. — Ст. 410.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации : закон Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 21.02.2010 г. с изм. от 05.04.2013 г.) // СЗ РФ. — 2013. — № 9. — Ст. 873.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] : — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (в ред. от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ и с изм. от 22 ноября 2011 г. № 25-П) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
8. Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
9. Федеральный закон Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).

10. Федеральный закон Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
11. Федеральный закон Российской Федерации от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
12. Федеральный закон Российской Федерации «О счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1646.
13. Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2013 № 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» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
14. Федеральный закон Российской Федерации от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «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» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
15. Федеральный закон от 22.12.2014 № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» — Режим доступа : <http://www.garant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 28.07.2015)
16. Указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 (с изм. от 16.11.1992) «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.11.2014).

17. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.1993 № 981 «О заграникомандировках должностных лиц центральных федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.11.2014).
18. Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.11.2014).
19. Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.12.2014).
20. Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
21. Указ Президента Российской Федерации от 18.12.2008 № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.07.2015).
22. Указ Президента Российской Федерации от 18.12.2008 № 1800 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.06.2015).
23. Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие 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» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.06.2015).
24. Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение

- должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.06.2015).
25. Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.05.2015).
26. Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (вместе с «Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению») [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.05.2015).
27. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.05.2015).
28. Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по со-

- блюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 05.02.2015).
29. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 05.02.2015).
  30. Указ Президента Российской Федерации от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и отдельные должности федеральной государственной службы, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан») [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 05.02.2015).
  31. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 09.02.2015).
  32. Указ Президента Российской Федерации от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 09.02.2015).
  33. Указ Президента Республики Татарстан от 02.06.2012 № УП-415 «О Республиканской экспертной группе по вопросам противодействия коррупции» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. — 2012. — № 43. — Ст. 1457.
  34. Указ Президента Российской Федерации от 28.07.2012 № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федера-

- ции по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 29.03.2015).
35. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 29.03.2015).
36. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 20.03.2015).
37. Указ Президента Российской Федерации от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 20.03.2015).
38. Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 09.02.2015)
39. Указ Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 20.03.2015).
40. Указ Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.garant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 28.07.2015)
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.03.2013 № 207 «Об утверждении Правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 21.02.2015).

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.03.2013 № 208 «Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 11.02.2015).
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 21.02.2015).
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 11.02.2015).
45. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.2014 № 1405 «О некоторых вопросах противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 28.07.2015).
46. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.01.2015 № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещающим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 11.02.2015).
47. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2015 № 739 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам проведения ан-

- तिकоррупционной экспертизы» — Режим доступа : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 28.07.2015)
48. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.09.2007 № 149 «Об объявлении Соглашения о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
49. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 06.05.2009 № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
50. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.08.2009 № 282 «Об организации работы по реализации рекомендаций Группы государств против коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
51. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25.03.2011 № 79 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.02.2015).
52. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 06.02.2015).
53. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24.04.2014 № 230 «Об утверждении положения о сообщении федеральными государственными служащими и иными работниками органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о получении подарка в связи с их служебной деятельностью, порядке сдачи и оценки подарка, реализации (выкупе) и зачисления средств, вырученных от его реализации» [Электронный ресурс]. —

URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 06.02.2015).

54. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25.05.2014 № 287 «Об утверждении положения о порядке представления в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации сведений о доходах, о расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и перечня должностных лиц органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации, по решению которых осуществляются проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения требований к служебному поведению и контроль за расходами» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.06.2015).
55. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.05.2014 № 285 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015 годы» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.06.2015).
56. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 01.06.2015).
57. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.11.2014 № 611 «О комиссиях органов и организаций прокуратуры Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.04.2015).
58. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.12.2014 № 725 «Об утверждении Положения о порядке представления в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и перечня должностных лиц органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, по решению которых осуществляются проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения требований к служебному поведению и контроль за расходами» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.04.2015).

## II. Монографии, учебники, учебные пособия

59. Аленкин, С.В. Механизм противодействия коррупции: теоретико-правовое исследование [Текст] / С.В. Аленкин. — М.: Изд-во РГГУ, 2008. — 428 с.
60. Антикоррупционная политика [Текст] : учеб. пособие для вузов / под ред. Г.А. Сатарова. — М. : РА «СПАС», 2004. — 368 с.
61. Афанасьева, О. Наш доступ к информации, которой владеет государство [Текст] / О. Афанасьева, М. Афанасьев. — М. : Фонд «Либеральная миссия», 2010. — 192 с.
62. Волколупова, В.А. Должностное лицо как субъект уголовной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.08), Волгоградская Академия МВД РФ / В.А. Волколупова. — Волгоград, 2002.
63. Волженкин, Б.В. Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики / Б.В. Волженкин. — СПб., 2005.
64. Лысов, М.Д. Ответственность должностных лиц по советскому уголовному праву / М.Д. Лысов. — Казань, 1972. С. 17.
65. Бугаевская, Н.В. Должностное лицо как субъект преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (23.00.02) / Н.В. Бугаевская ; Московский гос. ун-т. — Рязань, 2003.
66. Берестовский, А.В. Информационно-коммуникационные технологии взаимодействия исполнительной власти Российской Федерации и общества [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.В. Берестовский. — М., 2009. — 25 с.
67. Богущ, Г.И. Конвенция ООН против коррупции 2003 г. : общая характеристика и проблемы имплементации / Г.И. Богущ // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологического-социологических исследований. — 2006. — Вып. 2. — С. 87–98.
68. Гаджиалиев, А.Б. Политико-правовое представительство групп интересов во взаимодействии российской государственности и гражданского общества [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (23.00.02) / А.Б. Гаджиалиев ; Ростовский юридический институт МВД России — Ростов н/Д., 2008. — 26 с.
69. Глинкина, С.П. Коррупция в России: причины, масштабы, качественные изменения [Текст] / С.П. Глинкина. — М., 1999. — С. 16.
70. Голик, Ю.В. Коррупция как механизм социальной деградации [Текст] / Ю.В. Голик, В.И. Карасев. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. — 329 с.
71. Добреньков, В.И. Коррупция: современные подходы к исследованию [Текст] : учеб. пособие для вузов / В.И. Добреньков, Н.Р. Исправникова. — М. : Академический Проект : Альма Матер, 2009. — 207 с.

72. Едкова Т.А. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией [Текст] : научно-практич. пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванов, Ю.А. Тихомиров [и др.] ; под ред. Ю.А. Тихомирова. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. — 160 с.
73. Долгова, А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней [Текст] : учебник / А.И. Долгова. — М. : Российская криминологическая ассоциация. — 2000. — 125 с.
74. Жиганова, А.А. Международно-правовое сотрудничество государств по борьбе с коррупцией [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.10) / А.А. Жиганова ; Санкт-Петербургский гос. ун-т. — Санкт-Петербург, 2013. — 30 с.
75. Иванов, А.М. Корруптология — правовая наука и учебная дисциплина: путь совершенствования уголовной политики и законодательства о взаимодействии на организованную преступность и коррупцию [Текст] / А.М. Иванов. — Владивосток, 2002. — 278 с.
76. Колоколов, Н.А. Почему процветает коррупция на региональном уровне [Текст] / Н.А. Колоколов; под ред. П.Н. Панченко, А.Ю. Чупровой, А.И. Мизерия // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество : сб. статей. — Н. Новгород, 2011. — 177 с.
77. Коррупция — угроза экономической безопасности предприятий и государства / Разработка темы, комментарии, разъяснения и рекомендации доцента Финансовой Академии при Правительстве Российской Федерации, к.э.н. Н.А. Пименова // библиотечка «Российской газеты». — 2009. — Вып. 9.
78. Криминология [Текст] : учебник для вузов / под ред. проф. В.Д. Малкова. — 27-е изд., перераб. и доп. — М. : Юстицинформ, 2006. — 528 с.
79. Криминология [Текст] : учебник для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, В.П. Сальникова, С.В. Степашина. — СПб. : Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. — 608 с.
80. Кудашкин, А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика [Текст] : научно-практич. пособие / А.В. Кудашкин ; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — М. : Норма : Инфра-М, 2012. — 368 с.
81. Куракин, А.В. Государственная служба и коррупция [Текст] / под ред. М.В. Костенникова / А.В. Куракин. — М. : NOTA VENE. — 2009. — 328 с.
82. Лехин, И.В. Словарь иностранных слов [Текст] / И.В. Лехин, Ф.Н. Петров. — 4-е изд., доп. и перераб. — М. : Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1954. — 858 с.

83. Лунеев, В.В. Эпоха глобализации и преступность [Текст] / В.В. Лунеев — М. : Норма, 2007. — 272 с.
84. Максимов, С.В. Коррупция. Закон. Ответственность [Текст] / С.В. Максимов. — 2-изд., перераб. и дополн. — М. : ЮрИнфоР, 2008. — 255 с.
85. Маликов, Б.З. Объективные и субъективные факторы коррупционных отношений и некоторые политико-правовые меры противодействия коррупции в России / Б.З. Маликов // Вестник института. Научно-практический журнал Вологодского института права и экономики ФСИН. Преступление. Наказание. Исправление. — Вологда : Изд-во ВИПЭ. ФСИН России. — 2011. — № 1 (13). — С. 10–14.
86. Мишин, Г.К. О теоретической разработке проблемы коррупции [Текст] / Г.К. Мишин // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы : сб. мат-лов Междунар. науч.-практич. конф. (г. Москва, 9-10 сентября 1999 г.). — М. : Юрист, 2001. — С. 263–271
87. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — 4-е изд., доп. — М. : А ТЕМП, 2006. — 944 с.
88. Российская юридическая энциклопедия [Текст] / Авт. кол. : Т.Е. Абова [и др.]; под ред. А.Я. Сухарева. — М. : Инфра-М., 1999. — 1100 с.
89. Ростовцева, Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы / Ю.В. Ростовцева // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2012. — № 3. — С. 47–52.
90. Сатаров, Г.А. Некоторые задачи и проблемы социологии коррупции [Текст] / Г.А. Сатаров // Социология и коррупция : сб. науч. тр. — М. : РНОПЭ, 2003. — С. 28–36.
91. Сиротенко, С.П. Нормативно-правовое регулирование лоббизма (российский и зарубежный опыт) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01) / С.П. Сиротенко; С.-Петербург. юрид. ин-т. — СПб., 2011. — 24 с.
92. Сюзан, Роуз-Аккерман. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы [Текст] / Роуз-Аккерман Сюзан. — М. : Логос, 2003. — 356 с.
93. Тернер, Дж. Структура социологической теории [Текст] / Дж. Тернер. — М. : Прогресс, 1985. — 472 с.
94. Тимофеев, Л.М. Институциональная коррупция: очерки теории [Текст] / Л.М. Тимофеев. — М. : РГГУ, 2000. — 365 с.

95. Уголовное право. Особенная часть [Текст] : учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, А.И. Рагога, А.И. Чучаева. — М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА- М, 2008. — 800 с.
96. Шнитенков, А.В. Ответственность за преступления против интересов государственной службы и интересов службы в коммерческих и иных организациях / А.В. Шнитенков. — СПб., 2006. — С. 79.
97. Чичерин, Б. Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право [Текст] / Б. Чичерин. — М., 1894. — 368 с.
98. Экономическая теория [Текст] : учебник для студентов высших учебных заведений / под ред. В.Д. Камаева. — 10-е изд., перераб. и доп. — М. : ВЛАДОС, 2003. — 592 с.

### **III. Статьи, научные публикации**

99. Абашидзе, А.Х. Коррупция — угроза национальной и международной безопасности [Текст] / А.Х. Абашидзе // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией : мат-лы Всерос. науч. конф. — М. : МАНЭБ, 2008. — С. 4–19.
100. Басова, Т. Уголовно-правовая дефиниция «представитель власти» / Т. Басова // Уголовное право. — 2005. — № 3.
101. Бикмухаметов, А.Э. Пробелы в татарстанском антикоррупционном законодательстве: осмысление регионального опыта / А.Э. Бикмухаметов, Р.Р. Газимзянов, П.А. Кабанов // Безопасность бизнеса. — 2008. — № 1. — С. 7–10.
102. Бриллиантов, А. Должностное лицо: представитель власти / А. Бриллиантов, П. Яни // Законность. — 2010. — № 5. — С. 18–22.
103. Быстрова, А.С. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы / А.С. Быстрова, М.В. Сильвестрос // Журнал социологии и социальной антропологии. — 2000. — Т. 3. — № 1. — С. 83–101.
104. Глобализация общей, организованной и коррупционной преступности (Материалы «круглого стола») // Государство и право. — 2001. — № 12. — С. 93.
105. Кабанов, П.А. Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы / П.А. Кабанов // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 4. — С. 347–354.
106. Короткова, О.И. Коррупция и ее проявления в системе государственной службы — как одна из наиболее актуальных проблем российской действительности / О.И. Короткова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 3. — С. 22–25.

107. Краснова, М.А. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность / М.А. Краснова, Э.В. Талапиной, В.Н. Южакова // Журнал российского права. — 2005. — № 2. — С. 26–35.
108. Левин, М. Явление коррупции в России. Победить это зло сложно, но бороться с ним можно / М. Левин, Г. Сатаров // Независимая газета. — 1997. — 2 нояб.
109. Лопатин, В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике / В.Н. Лопатин // Государство и право. — 2001. — № 7. — С. 23–36.
110. Лунеев, В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / В.В. Лунеев // Государство и право. — 2000. — № 4. — С. 99–111.
111. Лунеев, В.В. Правовое регулирование общественных отношений — важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности / В.В. Лунеев // Государство и право. — 2001. — № 5. — С. 106–112.
112. Максимов, В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве / В.К. Максимов // Право и безопасность. — 2002. — № 2–3. — С. 86–93.
113. Максимов, С. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы / С. Максимов // Уголовное право. — 1999. — № 2. — С. 16–18.
114. Мишин, Г. Необходим закон о борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти / Г. Мишин // Уголовное право. — 2002. — № 2. — С. 132–134.
115. Номоконов, В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией / В. Номоконов // Чистые руки: Будущее без коррупции. — 2000. — № 4. — С. 27–31.
116. Овечко, В.В. Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации / В.В. Овечко // Военно-юридический журнал. — 2011. — № 9. — С. 17–18.
117. Селихов, Н.В. Формы борьбы с коррупцией / Н.В. Селихов // Российский следователь. — 2001. — № 6. — С. 34–40.
118. Сухарев, А.С. Административно-правовые средства и методы противодействия коррупции в сфере государственного администрирования / А.С. Сухарев // Административное право и процесс. — 2014. — № 1. — С. 50–54.
119. Тарасов, А.В. Административные регламенты и поведение мониторинга их исполнения / А.В. Тарасов // Организационно-правовые проблемы борьбы с коррупцией в современных условиях развития общества. — СПб.: Астерион. — 2010. — С. 106–111.

120. О состоянии законности в России // *Alma Mater*. — 2002. — № 5. — С. 49.
121. Тогонидзе, Н.В. Политическая коррупция в России (материалы «круглого стола») / Н.В. Тогонидзе // *Государство и право*. — 2003. — № 3–4. — С. 105–116; 106–113.
122. Хабриева, Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции / Т.Я. Хабриева // *Журнал российского права*. — 2012. — № 7. — С. 7–14.
123. Четвериков, В.С. Административное право [Текст] : теория и практика / В.С. Четвериков. — М. : Инфра-М., Форум, 2002. — 320 с.
124. Яни, П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии / П. Яни // *Российская юстиция*. — 2001. — № 7. — С. 58–59.

#### **IV. Материалы судебной, следственной практики**

125. Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за 2008 г. // *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации*. — 2009. — № 10.
126. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2008 года от 02.12.2008 «Постановление № 613 п. 98 по делу Хадеева и др.» // *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации*. — 2009. — № 11.
127. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.05.2012 № 7 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=173529>
128. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30.03.1999 № 3 «О судебной практике по делам о взяточничестве» // *Бюллетень ВС СССР*. — 1990. — № 3. — С. 9.
129. Постановление Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве» // *Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации*. — 2001. — № 3. — С. 10.
130. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.11.2014).
131. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22.05.2012 № 7 «О судебной практике по делам о взяточни-

честве и коммерческом подкупе» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>, свободный. — Загл. с экрана. — (дата обращения: 10.11.2014).

132. Материалы уголовных дел, находящихся в производстве следователей СУ при УВД по г. Уфа.

## **V. Интернет ресурсы**

133. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка И. Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. 2008. С. 10 [Электронный ресурс]. — URL : [http:// sartracc.ru/Pub\\_inter/corrmod.pdf](http://sartracc.ru/Pub_inter/corrmod.pdf)
134. Левичев Н.В. Доклад на VII съезде партии «Справедливая Россия» [Электронный ресурс]. — URL : [http://www.spravedlivo.ru/5\\_52248.html](http://www.spravedlivo.ru/5_52248.html).
135. Статистические данные ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России» [Электронный ресурс]. — URL : <http://10.5.0.16/csi/modules.php?name=Books>
136. Фрагмент доклада С.С. Сулкашина на конференции «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России» в 2007 г. [Электронный ресурс]. — URL : <http://rusrand.ru/docconf/gosudarstvennaya-politika-protivodeystviya-korrupcii-i-tenevoy-ekonomike-v-rossii>
137. Шохин А.Н. Тезисы выступления на конференции «От Таможенного союза к Единому экономическому пространству: интересы бизнеса» [Электронный ресурс]. — URL : <http://рспп.рф/viewpoint/view/91>
138. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общей ред. д-ра юрид. наук, проф. В.И. Червонюка. — М.: КолосС, 2003. — 544 с. [Электронный ресурс] — URL : <https://slovari.yandex.ru/~книги/Элементарные%20начала%20общей%20теории%20права/>
139. [http://www.lobbying.ru/content/sections/pageid\\_7.html](http://www.lobbying.ru/content/sections/pageid_7.html)
140. <http://www.minchenko.ru/services>
141. [http://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad\\_antikorrupciya\\_2013\\_itog.pdf](http://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_antikorrupciya_2013_itog.pdf)
142. <https://www.pravo.gov.ru>, 2013, 8 мая.
143. <http://www.rumyantsevconsulting.ru/services>
144. <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/rossiiskie-goskorporatcii-na-puti-k-otkrytosti>

*Научное издание*

**Пудаков Евгений Рустамович**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

Верстка: А.Г. Бурмистровой  
Техническое редактирование Т.Е. Бочарова

Сдано в набор 21.09.2015. Подписано в печать 16.10.2015.  
Формат 60 × 84/16. Бумага офсетная. Печать ризографическая.  
Усл. печ. л. 9,64. Уч.-изд. л. 10,39. Тираж 300. Заказ 156

Башкирский институт социальных технологий (филиал)  
Образовательного учреждения профсоюзов  
высшего образования  
«Академия труда и социальных отношений»  
450054, г. Уфа, просп. Октября, 74/2. Тел. (347) 248-43-01  
[www.ufabist.ru](http://www.ufabist.ru)

Отпечатано в БИСТ (филиал) ОУП ВО «АТиСО»