



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

КОРРЕЛЯЦИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ ЕЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ

Научно-методическое пособие

Под редакцией
В.Н. Южакова, А.М. Цирина

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2016

УДК 328.185
ББК 67.401.02
К68

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

С.В. Бошно — заведующий кафедрой государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

О.И. Семькина — старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук

К68 **Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения** : науч.-методич. пособие / Е.И. Добролюбова, А.В. Павлушкин, Э.Л. Сидоренко [и др.] ; под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 156 с. — www.dx.doi.org/10.12737/18664.

ISBN 978-5-16-012086-7 (print)

ISBN 978-5-16-104820-7 (online)

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Системно-корреляционный анализ международного и национального антикоррупционного законодательства, зарубежной и российской литературы, антикоррупционных стратегий и инструментов, проведенный в настоящей работе, позволил выявить не учтенные в теории и практике причины и условия возникновения коррупции, предложить способы их устранения.

В исследовании раскрываются системные связи коррупции с социальными, экономическими и политическими факторами, определяется базовая модель соответствия (корреляции) антикоррупционных мер причинам и условиям коррупции, разрабатывается методика использования такой модели в целях повышения эффективности антикоррупционного законодательства. Приведены примеры апробации данной модели в практической деятельности государственных органов власти, рассматриваются методические основы учета влияния существующих мер на минимизацию проявлений коррупции. Предложенные в работе подходы могут быть использованы при формировании, мониторинге и корректировке системы противодействия коррупции, установленной на международном, национальном и ведомственном уровнях, и для оценки потенциальной результативности антикоррупционных инициатив.

Для работников научных правовых и государственных учреждений, правоохранительных и правотворческих органов, практикующих юристов, преподавателей, студентов и аспирантов вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами противодействия коррупции.

УДК 328.185
ББК 67.401.02

ISBN 978-5-16-012086-7 (print)
ISBN 978-5-16-104820-7 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2016

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

CORRELATION BETWEEN CORRUPTION CAUSES AND CONDITIONS AND ANTI-CORRUPTION MEASURES

Scientific and Methodological Guide

Under the Editorship of
V.N. Yuzhakov, A.M. Tsirin

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at session of Public law section of Scientific council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

S.V. Boshno — Head of the Department of political science and law of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Professor;

O.I. Semykina — Senior research associate of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

Correlation Between Corruption Causes and Conditions and Anti-corruption Measures : scientific and methodological guide / E.I. Dobrolyubova, A.V. Pavlushkin, E.L. Sidorenko [etc.] ; under the editorship of V.N. Yuzhakov, A.M. Tsirin. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 156 p. — www.dx.doi.org/10.12737/18664.

ISBN 978-5-16-012086-7 (print)

ISBN 978-5-16-104820-7 (online)

Scientific and methodological guide offers the analysis of influence of anti-corruption measures on elimination (minimization) of causes and conditions of the corruption emergence and expansion. Based on the results of the analysis of domestic and foreign researches, anti-corruption strategies and tools, the authors recommend the basic model of correlation between the corruption causes and conditions and anti-corruption measures, as well as the method of its application to assess measures to combat corruption, eliminate its causes and conditions.

Besides, the research sets out the results of the development and implementation of the basic model for the anti-corruption measures' critical assessment, which has been developed and implemented in the Russian Federation. The suggested scientific and methodological approaches can be used as part of development, monitoring, assessment and correction of the measures to combat corruption undertaken at the national, subnational and departmental levels.

The research is of theoretical and practical value for experts and employees of state institutions, law enforcement and law-making agencies, legal practitioners, teachers, graduate students of higher education institutions and general public interested in the fight against corruption.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Добролюбова Е.И. — генеральный директор Центра экономического и финансового консалтинга;

Павлушкин А.В. — заместитель заведующего отделом правового анализа и прогнозирования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), кандидат юридических наук;

Сидоренко Э.Л. — заведующий лабораторией криминологического анализа и прогнозирования ИЗиСП, доктор юридических наук;

Спектор Е.В. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук;

Цирин А.М. — заведующий отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук (ответственный редактор);

Южаков В.Н. — директор Центра технологий государственного управления РАНХиГС, доктор философских наук, профессор (ответственный редактор).

COLLECTIVE OF AUTHORS

Dobrolyubova E.I. — General Director, Center of Economic and Financial Consulting;

Pavlushkin A.V. — Deputy Head, ILCL Center of Legal Analysis and Forecasting, Candidate of Legal Sciences;

Sidorenko E.L. — Head, ILCL Laboratory of Criminological Analysis and Forecasting, Doctor of Legal Sciences;

Spector E.V. — Leading researcher, ILCL Department of Anti-corruption Methodology, Candidate of Legal Sciences;

Tsirin A.M. — Head, ILCL Department of Anti-corruption Methodology; Executive Secretary, Interdisciplinary Board on Coordination of Scientific and Academic Anti-corruption Support, Candidate of Legal Sciences (Managing Editor);

Yuzhakov V.N. — Director, RANEPА Center for State Administration Technologies, Doctor of Philosophy, Professor (Managing Editor).

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	11
I. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УЧЕТА ВЛИЯНИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ ЕЕ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ВОЗНИКНОВЕНИЯ	14
1. Коррупция в современных социальных и экономических условиях: системно-корреляционный анализ	14
2. Причины и условия коррупции, меры противодействия ей в законодательстве и исследованиях	26
3. Методика учета влияния антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции	88
II. БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ КОРРЕЛЯЦИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ПОЯВЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ С МЕРАМИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЕЙ	96
III. ОЦЕНКА С ПОЗИЦИЙ БАЗОВОЙ МОДЕЛИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛИЧИЯ И СТЕПЕНИ КОРРЕЛЯЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ ПОЯВЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ	113
1. Методика оценки с позиций базовой модели корреляции причин и условий коррупции с предпринимаемыми органами государственной власти мерами по их устранению.....	113
2. Оценка системы мер по противодействию коррупции, разработанных и реализуемых в Российской Федерации.....	118
3. Оценка мер по противодействию коррупции, предпринимаемых в федеральных органах исполнительной власти и субъектах Российской Федерации	147
IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ ОРИЕНТАЦИИ СИСТЕМЫ ПРЕДПРИНИМАЕМЫХ РОССИЙСКИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ ИЛИ МИНИМИЗАЦИЮ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ЕЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ И ГОСУДАРСТВЕ	153

CONTENTS

INTRODUCTION	11
I. SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR TRACKING INFLUENCE OF UNDERTAKEN ANTICORRUPTION MEASURES ON ELIMINATION OF CORRUPTION CAUSES AND CONDITIONS, ITS EXPANSION	14
1. Corruption under Modern Social and Economic Conditions: System & Correlation Analysis.....	14
2. Corruption Causes and Conditions, Anticorruption Measures in Legislation and in Research.....	26
3. Methodology for Tracking Influence of Undertaken Anticorruption Measures on Elimination of Corruption Causes and Conditions, its Expansion.....	88
II. BASIC MODEL FOR CORRELATION BETWEEN CAUSES AND CONDITIONS OF CORRUPTION EMERGENCE AND EXPANSION AND ANTICORRUPTION MEASURES	96
III. ASSESSMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE BASIC MODEL OF EXISTENCE AND EXTENT OF CORRELATION BETWEEN ANTICORRUPTION MEASURES AND CAUSES AND CONDITIONS OF CORRUPTION EMERGENCE AND EXPANSION	113
1. Assessment Methodology from the Perspective of the Basic Model of Correlation between Causes and Conditions of Anticorruption and Measures on Corruption Elimination Undertaken by State Government Bodies.....	113
2. Assessment of Anticorruption Management Developed and Implemented in the Russian Federation.....	118
3. Assessment of Anticorruption Management Undertaken by Federal Executive Branch Authorities and in Constituent Territories of the Russian Federation.....	147
IV. KEY FINDINGS AND SUGGESTIONS OF THE RESEARCH ON FURTHER DEVELOPMENT OF COMMITMENT OF ANTICORRUPTION MANAGEMENT UNDERTAKEN BY THE RUSSIAN STATE GOVERNMENT BODIES TO ELIMINATE OR MINIMIZE CORRUPTION CAUSES AND CONDITIONS, ITS EXPANSION IN THE RUSSIAN SOCIETY AND STATE	153

ВВЕДЕНИЕ

В долгосрочном плане борьба с коррупцией может быть эффективна в том случае, если она направлена не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения. В связи с этим «целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе»¹.

В Российской Федерации принято и применяется значительное число нормативных правовых актов и программных документов о практическом использовании антикоррупционных инструментов, а в правовой науке все больше укрепляется мнение о том, что юридическая трактовка коррупции не должна сводиться к описанию совокупности отдельных правонарушений. Однако дать правовую оценку коррупции как негативному социальному явлению непросто, что объясняется ее способностью постоянно видоизменяться, приспосабливаться к обстановке, порождающей новые формы коррупционного поведения, когда происходит так называемая институционализация коррупции, о которой свидетельствует закрепление коррупционных практик в организационно устойчивых формах не только в публичной, но и в частной сферах².

Настоящее исследование основано на широком доктринальном подходе, который сформулирован в монографии «Коррупция: природа, проявления, противодействие», где коррупцию предлагается понимать в качестве противоправного использования должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненад-

¹ Национальная стратегия противодействия коррупции (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы») // СЗ РФ. 2010. № 16. С. 1875.

² См.: Хабриева Т.Я. О легальном определении коррупции. В кн.: Правовые проблемы противодействия коррупции (материалы Международной научной конференции. Москва, 2 ноября 2011 г.) / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, Ю.П. Дзюба и др. С. 19–21; Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 23.

лежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставления другими лицами такой выгоды, а также посредничества и иных форм содействия в совершении указанных деяний¹. Это определение имеет универсальный характер и нашло отражение в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Следует отметить необходимость оценки предпринимаемых мер по противодействию коррупции на предмет их эффективности, которая проводится далеко не всегда. Отсутствует систематизированное понимание корреляций антикоррупционных мер с причинами и условиями, способствующими развитию коррупции. Нет обобщенных данных и об учете воздействия этих мер на влекущие коррупцию обстоятельства.

Более того, ни в одном официальном документе не указаны те причины и условия коррупции, которые должны быть учтены в реализуемых антикоррупционных программах. В литературе также нет консенсуса относительно перечня подобных коррупционных составляющих. Вероятно, это связано с тем, что первоначально усилия по противодействию коррупции естественным образом были сосредоточены (и продолжают быть сосредоточены) на наиболее очевидном – на ее конкретных проявлениях и на их сокращении. Очевидно, что в данной ситуации представляется затруднительным определить способы оценки достижения главной цели реализации антикоррупционной политики в России.

Полагаем, что восполнить такой пробел в определенной мере поможет настоящее пособие, направленное на формирование научных и методических основ проверки соответствия мер по противодействию коррупции со стороны органов государственной власти тем факторам, которые обуславливают появление этой проблемы.

В исследовании корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее распространения рассматривается с позиций, с одной стороны, нацеленности мер по противодействию коррупции на устранение (минимизацию) ее конкретных причин или условий, с другой стороны, наличия таких мер для каждой известной причины и каждого известного условия существования коррупции.

¹ Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 25.

Представленные в книге разработки могут быть использованы для более точной ориентации системы антикоррупционных механизмов на преодоление деструктивных процессов в экономической, социальной и политической сферах российского общества и государства.

I. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УЧЕТА ВЛИЯНИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ ЕЕ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ВОЗНИКНОВЕНИЯ

Системно-корреляционный анализ коррупции в современных социальных и экономических условиях, проведенный в настоящем пособии, исследование международного и национального антикоррупционного законодательства, а также зарубежной и российской литературы по вопросам коррупции, антикоррупционных стратегий и инструментов, формирование и работа фокус-групп позволили выявить не учтенные в законодательстве причины и условия возникновения коррупции и предложить способы их устранения.

В данном разделе представлены основные итоги этого анализа: обзор источников, в которых в той или иной мере рассматриваются причины и условия возникновения коррупции, в том числе в контексте влияния на них мер по противодействию ей; систематизированный перечень причин и условий возникновения коррупции, указанных в этих источниках; перечень причин и условий возникновения коррупции с учетом выявленных в рамках работы фокус-групп. Кроме того, представлена методика учета влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение ее причин, условий возникновения и распространенности, разработанная для последующей оценки корреляции данных мер с указанными причинами и условиями.

1. КОРРУПЦИЯ В СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ: СИСТЕМНО-КОРРЕЛЯЦИОННЫЙ АНАЛИЗ

Выбранная Россией стратегия противодействия коррупции оценивается специалистами по-разному: от безоговорочной поддержки до полного и категорического неприятия. Причем в основу диаметрально противоположных позиций зачастую закладываются одни и те же доводы:

- общественная опасность и мимикрия коррупции¹;

¹ См.: Номоконов В.А. Антикриминальная политика: оптимизация или радикализация? // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2014. № 3. С. 305–314.

Научное издание

**КОРРЕЛЯЦИЯ МЕР
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ
С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ
ЕЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ**

Научно-методическое пособие

Под редакцией
В.Н. Южакова, А.М. Цирина

Подписано в печать 05.04.2016.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,75. Уч.-изд. л. 7,9.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 633952-553315-050416

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1.
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29.
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

**Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**