



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Монография

Ответственный редактор
академик РАН
Т.Я. Хабриева

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2016

УДК 342.5
ББК 67.401.02
П83

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

*Издание одобрено Ученым советом
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Редакционная коллегия:

Академик РАН *Т.Я. Хабриева* (отв. редактор), д-р юрид. наук *Л.В. Андриченко* (зам. отв. редактора), д-р юрид. наук *И.И. Кучеров*, канд. филос. наук *В.Ю. Лукьянова*

П83 **Противодействие коррупции: новые вызовы** : монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.] ; отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 376 с. — www.dx.doi.org/10.12737/21335.

ISBN 978-5-16-012463-6 (print)
ISBN 978-5-16-105571-7 (online)

В монографии аккумулированы результаты междисциплинарных научных исследований правовых и институциональных основ противодействия коррупции, полученные в рамках реализации Национальной стратегии и национальных планов противодействия коррупции. Раскрыты современные подходы к противодействию коррупции с учетом новых угроз и факторов, способствующих распространению этого негативного социального явления. Отражены теоретико-методологические основы мониторинга проявлений коррупции и антикоррупционных мер, сформулированы предложения по их ориентации на устранение причин и условий коррупции. Рассматриваются традиционные и новые технологии противодействия коррупции, потенциал мер юридической ответственности за коррупционные правонарушения. На основании тенденций развития международного права и позитивного опыта развития зарубежного законодательства предлагаются рекомендации по совершенствованию национальной антикоррупционной политики.

Тезисы работы обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, в том числе на Четвертом и Пятом Евразийских антикоррупционных форумах (г. Москва, 2015 и 2016 гг.), а также на шестой сессии Конференции государств — участников Конвенции ООН против коррупции (г. Санкт-Петербург, 2–6 ноября 2015 г.).

Теоретические выводы и практические решения, изложенные в исследовании, могут способствовать повышению эффективности реализации национальной антикоррупционной стратегии, придать импульс междисциплинарным научным исследованиям законодательства и практики его применения, а также заинтересуют научных работников, практикующих юристов, представителей предпринимательского сообщества и государственных органов, преподавателей, студентов, аспирантов юридических вузов и широкий круг читателей, сталкивающихся с проблемой преодоления коррупции.

УДК 342.5
ББК 67.401.02

ISBN 978-5-16-012463-6 (print)
ISBN 978-5-16-105571-7 (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

COMBATING CORRUPTION

NEW CHALLENGES

Monograph

Managing editor
Academician of the Russian Academy of Sciences
T.Y. Khabrieva

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Editorial board:

Academician of RAS *T.Y. Khabrieva* (managing editor), Doctor of Law
L.V. Adritchenco (deputy managing editor), Doctor of Law *I.I. Kutcherov*,
PhD *V.Yu. Lukyanova*

Combating Corruption: New Challenges : monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [etc.] ; managing editor T.Y. Khabrieva. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 376 p. — www.dx.doi.org/10.12737/21335.

ISBN 978-5-16-012463-6 (print)

ISBN 978-5-16-105571-7 (online)

This monograph sums up the results of multidisciplinary scientific research of legal and institutional fundamentals relating to combating corruption that were obtained within the National plan of combating corruption for the period 2014–2015. It defines modern concepts of combating corruption with due account given to new challenges and factors which are conducive to this socially negative phenomenon. The monograph reflects theoretical and methodological rules employed to monitor corruption elements and anti-corruption measures, it also provides recommendations relating to the ways and means to liquidating the causes and conditions for corruption. Under consideration are traditional and new technologies of combating corruption, potentials of legal responsibility for corruption crimes. It also gives recommendations for national anti-corruption policy improvements that are based on international law tendencies and positive legal experience of international legislation.

The thesis of this paper were broadly discussed at international and national science conferences, including the IV and the V Eurasian anti-corruption forums (Moscow, 2015 and 2016), and also during the sixth session of the Conference of States — members of the UN Convention on counteracting corruption (Saint Petersburg, 2–6 Nov. 2015).

Theoretical conclusions and practical solutions highlighted in this publication can raise the effectiveness of national anti-corruption strategies, give a new impetus to multidisciplinary and scientific studies of the legislation and law enforcement cases, and also get a greater number of people interested in this sphere – practicing lawyers, representatives of business community, graduates, and post graduates, legislative bodies, teachers, students, readers who face the problem of overcoming the problem of corruption.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Иванов С.Б. — специальный представитель Президента по вопросам природоохранной деятельности, экологии и транспорта¹ — предисловие.

Хабриева Т.Я. — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), вице-президент Российской академии наук, академик Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, член Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, председатель Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) — Роль юридической науки в противодействии коррупции в современной России (вместо введения), § 1 гл. 1 (в соавторстве с В.Ю. Лукьяновой); § 2 гл. 1; § 3–4 гл. 1 (в соавторстве с В.Ю. Лукьяновой); заключение.

Чиханчин Ю.А. — директор Федеральной службы по финансовому мониторингу, Председатель Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, кандидат экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации — § 5 гл. 4.

Автономов А.С. — заведующий отделом конституционного, административного и уголовного законодательства зарубежных государств и международного права (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор — гл. 6 (в соавторстве с Н.А. Головановой, О.И. Семькиной).

Андриченко Л.В. — заведующий центром публично-правовых исследований (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — § 3 гл. 2; § 4 гл. 3; § 3 гл. 4 (в соавторстве с Е.Е. Никитиной, Е.И. Спектор).

Голованова Н.А. — ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации — § 6 гл. 4 (в соавторстве с А.М. Цириным, Е.И. Спектор); гл. 6 (в соавторстве с А.С. Автономовым, О.И. Семькиной).

¹ В период подготовки рукописи монографии С.Б. Иванов занимал должность Руководителя Администрации Президента РФ.

Гравина А.А. — ведущий научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), кандидат юридических наук, доцент — § 2 гл. 3.

Залоило М.В. — старший научный сотрудник отдела теории законодательства (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 2 гл. 4.

Зырянов С.М. — ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор — § 3 гл. 3; § 2 гл. 5.

Капустин А.Я. — первый заместитель директора ИЗиСП, президент Российской ассоциации международного права, эксперт Группы государств против коррупции (ГРЕКО) от Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 1 гл. 2 (в соавторстве с А.Н. Морозовым).

Кашепов В.П. — заведующий отделом уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — § 3 гл. 5 (в соавторстве с Т.О. Кошаевой, А.Н. Савенковым).

Кошаева Т.О. — ведущий научный сотрудник отдела уголовно-го и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), кандидат юридических наук, доцент — § 3 гл. 5 (в соавторстве с В.П. Кашеповым, А.Н. Савенковым).

Кузнецов В.И. — старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса, кандидат юридических наук (ИЗиСП) — § 4 гл. 5 (в соавторстве с Ю.В. Трунцевским).

Лукьянова В.Ю. — заведующий отделом правового анализа и прогнозирования (ИЗиСП), кандидат философских наук — § 1 гл. 1 (в соавторстве с Т.Я. Хабриевой); § 3–4 гл. 1 (в соавторстве с Т.Я. Хабриевой).

Морозов А.Н. — заместитель заведующего отделом зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 1 гл. 2 (в соавторстве с А.Я. Капустинным).

Никитина Е.Е. — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 3 гл. 4 (в соавторстве с Л.В. Андриченко, Е.И. Спектор).

Ноздрачев А.Ф. — заведующий отделом административного законодательства и процесса (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 1 гл. 3 (в соавторстве с А.В. Сороко); § 4 гл. 4.

Павлушкин А.В. — заместитель заведующего отделом правового анализа и прогнозирования (ИЗиСП), кандидат юридических наук — таблицы 1–5 к гл. 1 (в соавторстве с О.И. Семькиной, Э.Л. Сидоренко).

Позднышева Е.В. — ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 1 гл. 5 (в соавторстве с С.А. Синицыным).

Савенков А.Н. — заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации — начальник Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — § 3 гл. 5 (в соавторстве с В.П. Кашеповым, Т.О. Кошаевой).

Семькина О.И. — старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (ИЗиСП), кандидат юридических наук — таблицы 1–5 к гл. 1 (в соавторстве с А.В. Павлушкиным, Э.Л. Сидоренко); гл. 6 (в соавторстве с А.С. Автономовым, Н.А. Головановой).

Синицын С.А. — ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 1 гл. 5 (в соавторстве с Е.В. Позднышевой).

Спектор Е.И. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции (ИЗиСП), кандидат юридических наук — § 2 гл. 2 (в соавторстве с А.М. Цириным); § 5 гл. 3; § 1 гл. 4; § 3 гл. 4 (в соавторстве с Л.В. Андриченко, Е.Е. Никитиной); § 6 гл. 4 (в соавторстве с А.М. Цириным, Н.А. Головановой).

Сидоренко Э.Л. — заведующий лабораторией криминологического анализа и прогнозирования (ИЗиСП), профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО(У) МИД России, доктор юридических наук, профессор — таблицы 1–5 к гл. 1 (в соавторстве с А.В. Павлушкиным, О.И. Семькиной).

Сороко А.В. — директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации, доктор экономических наук — § 1 гл. 3 (в соавторстве с А.Ф. Ноздрачевым).

Трунцевский Ю.В. — заведующий отделом методологии противодействия коррупции, доктор юридических наук, профессор (ИЗиСП) — § 4 гл. 5 (в соавторстве с В.И. Кузнецовым).

Федоров А.В. — заместитель председателя Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, член Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции — § 5 гл. 5.

Цирин А.М. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции (ИЗиСП), кандидат юридических наук, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции — § 2 гл. 2 (в соавторстве с Е.И. Спектор); § 6 гл. 4 (в соавторстве с Н.А. Головановой, Е.И. Спектор).

CONTRIBUTORS

Ivanov S.B. — Special Presidential Representative for Environmental Protection, Ecology and Transport¹ — introduction.

Khabrieva T.Y. — Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Vice-president of the Russian Academy of Sciences, Academician of the Russian Academy of Sciences, Corresponding member of the Academy of international comparative law, Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of the Russian Federation, the Honored Lawyer of the Tatarstan Republic, member of the Presidential Committee on combating corruption, President of the Multidisciplinary committee for coordination of scientific and methodological anti-corruption provisions, member of the European Commission for Democracy through law (Venice commission of the European Committee) — Role of legal science in combating corruption in modern Russia (by way of the introduction); paragraph 1 chapter 1 (co-authored with V.Yu. Lukyanova); paragraph 2 chapter 1; paragraph 3—4 chapter 1 (co-authored with V.Yu. Lukyanova); conclusion.

Tchikhantchin Yu.A. — Director of the Federal service for financial monitoring, Chairman of the Eurasian group on combating money laundering and financing of terrorism (EAG), Candidate of Economic Sciences, the Honored Economist of the Russian Federation — paragraph 5 chapter 4.

Avtonomov A.S. — Head of Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — chapter 6 (co-authored with N.A. Golovanova, O.I. Semykina);

Andritchenko L.V. — Head of the Center for the public law studies (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of Russian Federation — paragraph 3 chapter 2; paragraph 4 chapter 3; paragraph 3 chapter 4 (co-authored with E.E. Nikitina, E.I. Spektor).

Golovanova N.A. — Leading research fellow of the Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Candidate of Sciences (Law), the Honored Lawyer of the Russian Federation — paragraph 6 chapter 4 (co-authored with A.M. Tsirin, E.I. Spektor); chapter 6 (co-authored with A.S. Avtonomov, O.I. Semykina)

Gravina A.A. — Leading research fellow of the Department of criminal law and criminal procedure and court system (ILCL); Candidate of Sciences (Law), Docent — paragraph 2 chapter 3.

¹ During the preparation of the manuscript of the monograph S.B. Ivanov held the position of the Head of Administration of the President of the Russian Federation.

Zaloilo M.V. — Senior research fellow of the Department of theory of legislation (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 2 chapter 4.

Zyryanov S.M. — Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — paragraph 3 chapter 3; paragraph 2 chapter 5.

Kapustin A.Ya. — the first deputy Director of ILCL, President of the Russian Association of international law, expert of the Group of States Against Corruption (GRECO), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Member of Sciences of the Russian Federation — paragraph 1 chapter 2 (co-authored with A.N. Morozov).

Kashepov V.P. — Head of the Department of criminal law and criminal procedure; the court system (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of the Russian Federation — paragraph 3 chapter 5 (co-authored with T.O. Koshaeva, A.N. Savenkov).

Koshaeva T.O. — Leading research fellow of the Department of criminal law and criminal procedure; the court system (ILCL), Candidate of Sciences (Law), Docent — paragraph 3 chapter 5 (co-authored with V.P. Kashepov, A.N. Savenkov).

Kuznetsov V.I. — Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 4 chapter 5 (co-authored with Y.V. Truntsevskii)

Lukyanova V.Yu. — Head of the Department of legal analysis and forecasting (ILCL), Candidate of Sciences (Philosophy) — paragraph 1 chapter 1 (co-authored with T.Y. Khabrieva); paragraphs 3–4 chapter 1 (co-authored with T.Y. Khabrieva).

Morozov A.N. — Deputy Head of the Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 1 chapter 2 (co-authored with A.Ya. Kapustin).

Nikitina E.E. — Senior research fellow of the Department of constitutional law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 3 chapter 4 (co-authored with L.V. Andritchenko, E.I. Spector).

Nozdratchev A.F. — Head of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Member of sciences of the Russian Federation — paragraph 1 chapter 3 (co-authored with A.V. Soroko); paragraph 4 chapter 4.

Pavlushkin A.V. — Deputy Head of the legal analysis and forecast department (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — tables 1–5 to chapter 1 (co-authored with O.I. Semykina, E.L. Sidorenko).

Pozdnysheva E.V. — Senior research fellow of the Department of civil legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 1 chapter 5 (co-authored with S.A. Sinitsyn).

Savenkov A.N. — Deputy Minister of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Head of the Investigation Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Senior research fellow of the Department of criminal law and criminal procedure; court system (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor, the Honored Lawyer of the Russian Federation — paragraph 3 chapter 5 (co-authored with V.P. Kashepov, T.O. Koshaeva).

Semykina O.I. — Senior research fellow of the Department of constitutional, administrative and criminal legislation of foreign countries and international law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — tables 1–5 to chapter 1 (co-authored with A.V. Pavlushkin, E.L. Sidorenko); chapter 6 (co-authored with A.S. Avtonomov, N.A. Golovanova).

Sinitsyn S.A. — Senior research fellow of the Department of civil legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 1 chapter 5 (co-authored with E.V. Pozdnysheva).

Spector E.I. — Leading researcher of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — paragraph 2 chapter 2 (co-authored with A.M. Tsirin); paragraph 5 chapter 3; paragraph 1 chapter 4; paragraph 3 chapter 4 (co-authored with L.V. Andritchenko, E.E. Nikitina); paragraph 6 chapter 4 (co-authored with A.M. Tsirin, N.A. Golovanova).

Sidorenko E.L. — Head of the Laboratory of criminalistic analysis and forecasting (ILCL), Professor of the Chair of criminal law, criminal procedures and criminalistics of the Moscow State Institute of International Relations (University) at the Russian Ministry of Foreign Affairs, Doctor of Sciences (Law), Professor — tables 1–5 to chapter 1 (co-authored with A.V. Pavlushkin, O.I. Semykina).

Soroko A.V. — Director of the Department of state service and human resources of the Government of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Economics) — paragraph 1 chapter 3 (co-authored with A.F. Nozdra-tchev).

Truntsevskii Yu.V. — Head of the Department of the methodology of combating corruption (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — paragraph 4 chapter 5 (co-authored with V.I. Kuznetsov).

Fedorov A.V. — Deputy Head of the Investigating Committee of the Russian Federation, Candidate of Sciences (Law), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, member of the Multidisciplinary com-

Contributors

mittee for coordination of science-educational and methodological anti-corruption policies — paragraph 5 chapter 5.

Tsirin A.M. — Leading research fellow of the Department of methodology of anti-corruption policies (ILCL), Candidate of Sciences (Law), Executive secretary of the Multidisciplinary committee of coordination of scientific and methodological anti-corruption policies — paragraph 2 chapter 2 (co-authored with E.I. Spector); paragraph 6 chapter 4 (co-authored with N.A. Golovanova, E.I. Spector).

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|------------|
| ПРЕДИСЛОВИЕ | 21 |
| РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (вместо введения)..... | 24 |
| Глава 1 | |
| КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ | 35 |
| § 1. Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы..... | 35 |
| § 2. Коррупция и правопорядок: современный контекст | 53 |
| § 3. Юридическая квалификация коррупции..... | 67 |
| § 4. Государственная антикоррупционная политика: базовые ориентиры и новые векторы | 82 |
| Глава 2 | |
| КАТЕГОРИРОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ..... | 92 |
| § 1. Международные договоры и развитие российского антикоррупционного законодательства | 92 |
| § 2. Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции: возможности систематизации | 104 |
| § 3. Законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты как элементы правовой основы противодействия коррупции | 112 |
| Глава 3 | |
| ИНСТИТУТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 126 |
| § 1. Роль Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в противодействии коррупции | 126 |
| § 2. Судебные органы и противодействие коррупции | 143 |
| § 3. Прокуратура Российской Федерации и Счетная палата Российской Федерации в национальной системе противодействия коррупции | 156 |

| | |
|---|-----|
| § 4. Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в противодействии коррупции | 166 |
| § 5. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией | 181 |

Глава 4

| | |
|--|------------|
| ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 194 |
|--|------------|

| | |
|---|-----|
| § 1. Современные технологии противодействия коррупции | 194 |
| § 2. Формирование антикоррупционного правосознания и воспитание правомерного поведения | 211 |
| § 3. Установление системы запретов, ограничений и обязанностей в целях противодействия коррупции | 219 |
| § 4. Конфликт интересов и пути его преодоления | 233 |
| § 5. Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации как фактор предупреждения коррупции | 253 |
| § 6. Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции | 267 |

Глава 5

| | |
|--|------------|
| ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ | 278 |
|--|------------|

| | |
|--|-----|
| § 1. Меры гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения | 278 |
| § 2. Административно-правовые меры ответственности за коррупционные правонарушения | 294 |
| § 3. Криминологические аспекты коррупционных проявлений и уголовно-правовые средства противодействия их распространенности | 303 |
| § 4. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения | 315 |
| § 5. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения | 332 |

Глава 6

| | |
|---|------------|
| СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ | 340 |
|---|------------|

| | |
|---|-----|
| § 1. Тенденции развития законодательства зарубежных стран | 340 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| § 2. Механизмы противодействия коррупции в публичной и частной сферах в зарубежных странах | 345 |
| § 3. Ответственность за коррупционные деяния по законодательству зарубежных стран | 363 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 370 |

CONTENTS

| | |
|---|-----|
| INTRODUCTION | 21 |
| ROLE OF LEGAL SCIENCE IN COMBATING CORRUPTION IN MODERN RUSSIA (by way of the introduction) | 24 |
| Chapter 1 | |
| CORRUPTION AS A THREAT TO SOCIETY AND STATE | 35 |
| § 1. Corruption in the present day society and the factors which lead to it..... | 35 |
| § 2. Corruption and law and order: present day context | 53 |
| § 3. Legal qualification of corruption | 67 |
| § 4. State anti-corruption policy: basic directions and new vectors | 82 |
| Chapter 2 | |
| DEFINITION OF CORRUPTION IN INTERNATIONAL AND NATIONAL LAW | 92 |
| § 1. International treaties and development of Russia's anti-corruption legislation | 92 |
| § 2. Legislation of the Russian Federation on counter-acting corruption: a system-format approach | 104 |
| § 3. Legislation of the subjects of the Russian Federation and municipal legal acts as the elements of the legal system relating to combating corruption | 112 |
| Chapter 3 | |
| THE INSTITUTIONS ESTABLISHED TO COUNTER-ACT CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION | 126 |
| § 1. The role of the President of the Russian Federation and federal bodies of executive power in the field of combating corruption | 126 |
| § 2. Judicial bodies and combating corruption | 143 |

| | |
|--|-----|
| § 3. Office of Public Prosecutor of the Russian Federation and Auditing Board of the Russian Federation in national anti-corruption system | 156 |
| § 4. Role of bodies of state power in the subjects of the Russian Federation and the bodies of local self-government in counter-corruption system | 166 |
| § 5. Participation of civil society institutes in combating corruption | 181 |

Chapter 4

**PRIORITIES, WAYS AND MEANS
OF COMBATING CORRUPTION
IN THE RUSSIAN FEDERATION.....**

| | |
|--|-----|
| | 194 |
| § 1. Contemporary technologies in counter-corruption practices..... | 194 |
| § 2. Formation of anti-corruption legal consciousness and law-obedient behavior..... | 211 |
| § 3. Establishing the system of prohibitions and limitations, as well as obligations with a view to combating corruption | 219 |
| § 4. Conflict of interests and the ways to get them settled | 233 |
| § 5. Financial security of the Russian Federation as a factor to prevent corruption..... | 253 |
| § 6. Protection of persons who inform of the facts of corruption | 267 |

Chapter 5

**LIABILITY FOR THE ACTS
OF CORRUPTION.....**

| | |
|--|-----|
| | 278 |
| § 1. Measures of civil and legal liability for the acts of corruption..... | 278 |
| § 2. Administrative legal acts establishing liability for the acts of corruption..... | 294 |
| § 3. Corruption manifestations and criminological legal methods aimed at their prevention. Criminology aspects | 303 |
| § 4. Disciplinary responsibility for the acts of corruption..... | 315 |
| § 5. Liability of juridical persons for the acts of corruption..... | 332 |

Contents

Chapter 6

| | |
|--|------------|
| COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF TRENDS IN FOREIGN LEGISLATIONS IN THE SPHERE OF ANTI-CORRUPTION | 340 |
| § 1. Trends in foreign legislations..... | 340 |
| § 2. Mechanisms employed to combat corruption in public and private spheres in foreign countries | 345 |
| § 3. Liability for the acts of corruption provided for by foreign legislations..... | 363 |
| CONCLUSION | 370 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Каждая страна стремится успешно решать социально-экономические и политические задачи, обеспечивать достойное качество жизни своих граждан. Для этого требуются высокий уровень законодательства и правосознания, устойчивый правопорядок. Отступление от принципов правового государства наносит ущерб обществу, государству и человеку. Особенно опасны коррупционные правонарушения, проявляющиеся в различных формах и в самых разных сферах общественных отношений.

Коррупция постоянно эволюционирует и как всякое сложное социальное явление не имеет границ. Она характеризуется универсальностью — существует во всех государствах независимо от степени социально-экономического и политического развития, приобретает все новые транснациональные формы. Ее причины, так же как и обусловленные ею последствия, представляют собой серьезный вызов государству, поскольку приводят к снижению эффективности государственных институтов, деформируют основы общественного строя, резко сокращают потенциал права в управлении государственными делами. В связи с этим противодействие коррупции и борьба с ней приобрели в России системный и наступательный характер. Антикоррупционная стратегия современного правотворчества и правоприменения направлена не только на неотвратимость наказания за коррупционные действия, но и на последовательную ликвидацию условий возникновения коррупции.

Проблема коррупции не замыкается в национальных границах, поэтому идет активное развитие международных правовых стандартов борьбы в этой области. Российская Федерация в законодательном освоении требований международных антикоррупционных конвенций занимает передовые позиции, не уступая зарубежным странам: практически все обязательства, взятые в рамках международных договоров, принятых международными организациями как универсального, так и регионального уровня (Организация Объединенных Наций (ООН), Совет Европы (СЕ), Группа государств против коррупции (ГРЕКО), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)), достаточно успешно реализуются. Происходит гармонизация правовых режимов борьбы с коррупцией в государствах евразийского региона. Большое внимание уделяется изучению подобного опыта и в быстро развивающихся странах, например членах БРИКС.

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации постоянно совершенствуется, становится более целостным и системным, получает серьезную апробацию. Новые глобальные вызовы диктуют необходимость рассматривать противодействие коррупции в числе основных функций государства. По этой причине в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы поставлены такие правотворческие задачи, как введение в правовые рамки института лоббизма, оптимизация механизмов урегулирования конфликта интересов, что актуализирует проведение научных исследований и изучение мирового опыта.

Кроме того, на современном этапе для юридической науки по-прежнему в повестке дня проблемы имплементации положений международных конвенций в части института ответственности с учетом различий в базовых подходах национальных правовых систем; коррупционных рисков; создания правовых моделей, позволяющих предвидеть, предупреждать, выявлять, пресекать и нивелировать негативное воздействие коррупции на общество, государство, мировые хозяйственно-экономические, политические и социальные процессы. Предстоит также интенсифицировать исследования на региональном и муниципальном уровнях законодательства, проработать теоретико-правовые и теоретико-методологические вопросы создания и внедрения новых технологий противодействия коррупции.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации многие годы анализирует развитие российского законодательства и практики его применения. Методологическая база в области предметного изучения антикоррупционных мер, накопленная Институтом, позволила ему получить статус Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции. В Институте или под руководством его ведущих ученых вышло немало трудов, посвященных данной теме. Представленная монография — еще одна веха на пути решения государственной задачи «Россия — без коррупции».

В работе проведен комплексный правовой анализ противодействия коррупции как социального явления, подробно охарактеризован весь системный механизм антикоррупционной деятельности. Такой подход полезен всем — государственным и муниципальным служащим, бизнесменам, судьям, депутатам.

Особенность книги — ее подлинное гражданское содержание, приверженность позиции, согласно которой все члены общества должны быть призваны на борьбу с коррупцией. Формирование высокого уровня правосознания и правовой культуры, по мнению

авторов, должно сочетаться с действием четких законодательных инструментов, созданием эффективных правовых режимов деятельности, а также с введением строгих мер ответственности за коррупционные деяния.

В работе использован разнообразный нормативный, статистический, научно-практический материал, что позволило сформулировать рекомендации по совершенствованию способов и методов борьбы с коррупционными проявлениями. Это открывает изданию путь к широкому кругу читателей, заинтересованных в преодолении коррупции и укреплении законности.

РОЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (вместо введения)

В настоящее время для юридической науки особенно актуальны следующие задачи: изучение влияния на распространение коррупции каждого из детерминирующих ее факторов и различных их сочетаний, прогнозирование возможных направлений ее эволюции; мониторинг проявлений коррупции и эффективности мер национальной и международной антикоррупционной политики; выявление в действующем законодательстве нарушений системных связей, пробелов и противоречий, способствующих совершению деяний коррупционного характера. Речь идет не только о постоянном совершенствовании доктринального фундамента противодействия коррупции, но и о своевременном обнаружении и изучении новых ее форм в целях выработки адекватной коррупционной угрозе системы мер профилактики и ответственности.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт), опираясь на свое научное наследие в области уголовного права, в последние годы расширил диапазон исследования проблем, связанных с преодолением коррупции¹. На первом этапе внимание ученых было сконцентрировано на формировании доктринальных подходов к ее определению, правовых основ противодействия коррупции в России, зарубежных странах и на межгосударственном уровне². Это позволило:

— представить широкий взгляд на возможности и особенности отечественной правовой и государственной системы, международных и зарубежных практик в борьбе с коррупцией;

¹ С 2011 года в соответствии с решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. (протокол № 22) и постановлением Правительства РФ от 31 января 2012 г. № 50 Институт осуществляет координацию научно-методического обеспечения противодействия коррупции.

² Многие выводы и оценки, сформулированные в фундаментальном монографическом исследовании «Коррупция: природа, проявления, противодействие» (отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012), стали востребованы в зарубежной науке и практике. Книга была переведена на китайский язык и опубликована в Китае. 腐败：性质、表现与应对/（俄罗斯）哈布里耶娃-北京：法律出版社，2014.

- обозначить проблемы, сопровождающие реализацию актов, составляющих правовую основу противодействия коррупции;
- определить тенденции, без углубленного изучения которых невозможно повышение эффективности правовых инструментов в рассматриваемой сфере.

Одним из наиболее опасных видоизменений коррупции является развитие ее транснациональных форм. По данным ОЭСР, крупные транснациональные компании как инициаторы зарегистрированных случаев взяточничества по всему миру атакуют рынки, стремясь укрепиться на них, повлиять на правовое регулирование, получить покровительство должностных лиц и вытеснить конкурентов, представляющих различные секторы национальных экономик. Это позволяет говорить о качественном изменении коррупции: переходе от ее рыночной «модели», основанной преимущественно на взятках, к «сетевой», обусловленной связями, вхождением в элитные клубы, плуы, группы и «семьи».

Вместе с тем «транснациональные формы» противодействия коррупции развиваются недостаточно эффективно: массив международно-правовых антикоррупционных стандартов, принятых универсальными и региональными международными организациями, характеризуется множественностью актов, отсутствием иерархической упорядоченности и согласованности, наличием коллизий и противоречий. Многие контрольно-мониторинговые институты (например, ГРЕКО) допускают произвольное толкование международных антикоррупционных стандартов, не учитывая особенности и традиции национальных правовых систем¹. И это несмотря на то, что реальные коррупционные процессы в разных государствах происходят по-разному, а одни и те же регулятивные меры дают неодинаковый эффект. Например, проведенные Институтом исследования практики реализации в нашей стране антикоррупционных стандартов ОЭСР показали наличие культурологических особенностей в понимании видов и значения коррупционных практик, подвергшихся запрету согласно Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г. и иным связанным с ней международным актам (рекомендациям), что затрудняет имплементацию соответствующих

¹ См.: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

положений антикоррупционных стандартов ОЭСР в правовой системе России¹.

В связи с этим необходимы единые правила по толкованию решений, имеющих обязательный характер для государств — участников той или иной международной организации, с учетом защиты их национальных интересов. Эти правила должны иметь научную основу. Первый шаг на пути ее создания уже сделан — Институтом разработаны критерии, позволяющие проводить оценку рекомендаций, принимаемых международными организациями, с точки зрения их соответствия российской правовой действительности².

Не менее значимая проблема — «освоение» правовых норм правоприменительной практикой. Общеизвестно, что российское антикоррупционное законодательство соответствует лучшим международным стандартам. Однако в реализации положений законодательных и подзаконных актов нередко возникают сбои. Так, несмотря на наличие предписаний в актах федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, недостаточно эффективно развиваются механизмы публичной отчетности органов государственной власти, причем особенно это заметно на региональном уровне. Не в должной мере используется потенциал независимых экспертов. Затягивается создание механизмов общественного контроля как одной из наиболее значимых общесоциальных мер профилактики коррупции.

Негативные тенденции прослеживаются и в самом антикоррупционном законодательстве: по мере увеличения числа правовых актов все более очевидна недостаточная согласованность документов различной юридической силы и отраслевой принадлежности, их разнонаправленность³. Между тем решение вопросов противодействия коррупции требует системного и гармоничного антикоррупционного законодательства, совершенствования межотраслевых сис-

¹ См. подробнее: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С.В. Борисов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

² См.: Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.П. Емельянцев, В.И. Лафитский, О.И. Семькина и др.; рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015.

³ Более подробно данные вопросы рассмотрены в § 2 гл. 1 и § 2 гл. 2 настоящего издания.

темных связей, предотвращения коллизий антикоррупционных и иных отраслевых норм. В этих условиях еще одним приоритетным направлением юридической науки становится поиск путей повышения эффективности правового регулирования в сфере противодействия коррупции.

В 1960–1980-е годы Институтом был проведен цикл фундаментальных исследований по проблемам эффективности права¹, однако затем эта тематика ушла на второй план. Сейчас интерес к ней возрождается², находит отражение, например, в подготовленных Минэкономразвития России методиках оценки регулирующего воздействия и в научных работах прикладного и фундаментального характера. В 2015 году Институтом проведена работа, которая показала, что, оценивая и прогнозируя эффективность того или иного законодательного акта, необходимо принимать во внимание не только правовые, но и историко-культурные, этнополитические, конфессиональные и иные особенности развития отдельной страны, бытования каждого этноса, а в случае Российской Федерации — и целых групп

¹ См.: Самошенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3–19; Они же. Цели правовых норм — масштаб оценки их эффективности // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 19. С. 46–61; Шаргородский М.Д. Система наказаний и их эффективность // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 54; Самошенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971. С. 3–40; Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самошенко, В.В. Глазырин. М., 1980. В рамках этих исследований понятия эффективности правовой нормы и ее экономичности жестко разграничивались: исследователи полагали, что «норма права может быть эффективной, т.е. в той или иной мере приближать нас к намеченной цели, но отнюдь не экономичной, поскольку затраченные при этом денежные средства не окупаются; достижение тех же или даже лучших результатов может быть получено и иным, более экономичным путем». Однако в условиях рыночной экономики эффективность любого действия, в особенности правового акта, направленного на противодействие коррупции, определяется не просто достижением целей, но и соотношением результата и затраченных на его достижение ресурсов.

² См., например: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8; Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 29–31 мая 2008 г.). М., 2009. С. 4; Эффективность законодательства в экономической сфере: научно-практическое исследование / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2010.

этносов¹. Неполный и (или) неточный учет базовых закономерностей общественно-экономического развития приводит не просто к снижению эффективности законодательства², а к потере нормативными правовыми актами роли ведущего регулятора общественных отношений.

В противодействии коррупции такой комплексный подход особенно важен, поскольку он обнажает суть и причины нерешенных проблем, с одной стороны, и определяет пределы применимости правовых регуляторов антикоррупционной деятельности — с другой. Коррупция как социальное явление детерминирована факторами совершенно разной природы — не только экономическими и политическими. Соответственно, и противопоставляться ей должны не только меры, предпринимаемые государством в отдельных сферах жизни общества, а стабильный правопорядок, минимизирующий коррупционные проявления и реализацию коррупционных практик, основанный на «нулевой терпимости» общества к коррупции, в рамках которого она будет «являться не просто незаконной — неприличной»³.

Перед наукой встает еще одна задача: поиск оптимального сочетания правовых и неправовых методов регулирования. И те и другие тесно связаны между собой и имеют целью главным образом поддержание сложносоставных моделей поведения человека. Тем не менее в Российской Федерации зачастую происходит смешение таких методов. Приведем пример: и в рекомендациях различных международных организаций, и в научных исследованиях, проводимых российскими и иностранными учеными, неоднократно указывалось на антикоррупционное значение этических кодексов. При этом особо подчеркивалось, что они могут усилить эффективность правовых средств, но только при условии, если они имеют не абстрактное, а четкое целевое содержание, отражающее особенности их применения, если дополняют, а не дублируют и не подменяют правовые нормы⁴.

¹ См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. М., 2015.

² См.: Коцоев А.Г. К вопросу методологии исследования экономической эффективности права // Экономическая эффективность права: материалы круглого стола V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2010 г.) / отв. ред. Н.Г. Доронина. М., 2011. С. 44–52.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/4150>

⁴ См. подробнее: Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) /

В настоящее время такие кодексы принимаются не только государственными органами, но и частными структурами, в том числе в Российской Федерации. Однако многие органы государственной власти и органы местного самоуправления этические кодексы (кодексы служебной этики), которыми должны руководствоваться гражданские служащие в своей деятельности, вводят приказами (постановлениями) и даже предусматривают возможность применения мер юридической¹ ответственности (вплоть до уголовной²) к нарушающим нормы этих кодексов. Тем самым значение этического кодекса выхолащивается, он превращается в очередную ведомственную инструкцию.

В связи с этим принципиально важно провести «водораздел» между различными формами социальной регуляции, основаниями их применения. Причем основываться такое разграничение должно на всестороннем изучении базовых закономерностей социально-экономического развития, возникающих при этом рисков, а также типологических предикторов коррупции как социального феномена. Коррупция представляет собой социальную проекцию психологических законов, представлений, господствующих в обществе моральных, социокультурных и иных императивов социальной активности людей. Поэтому изучение ее типологических предикторов подразумевает, в частности, исследование взаимосвязи интенсивности коррупционных проявлений и континуальности параметров акмеологического благополучия человека, таких как комфортность жизнедеятельности, продуктивность, результативность, эффективность

Т.Я. Хабриева, С.Е. Нарышкин, С.В. Степашин и др.; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012; Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24–25 апреля 2014 г.) / С.Е. Нарышкин, Т.А. Голикова, Т.Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015.

¹ См., например: Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной налоговой службы, утв. приказом Минфина России от 17 апреля 2014 г. № 115; Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Федеральной службы по финансовому мониторингу, утв. приказом Росфинмониторинга от 25 марта 2011 г. № 109.

² См., например: Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Ногинского муниципального района, утв. постановлением главы Ногинского муниципального района Московской области от 22 августа 2012 г. № 33. URL: http://nog.rf/officialnaya_informaciya/postanovleniya_glavy_noginskogo_municipalnogo_rajona/

становления и деятельности профессионала, оптимальность регуляторных влияний мотивационной сферы на личность, креативность личности, риски психосоматики. Только при таком условии и право, которое, по меткому выражению П. Бурдые, является «наивысшей формой активного дискурса, обладающего властью вызывать реальные последствия»¹, и неправовые регуляторы антикоррупционной деятельности в совокупности могут стать действенным инструментом сознательного управления процессами противодействия коррупции.

Эта задача не может быть решена без использования всего комплекса средств общественных наук — не только права, но и философии, экономики, истории, социологии, политологии. Именно междисциплинарный подход позволит обеспечить действенность борьбы с коррупцией. При этом принципиальными являются сочетание междисциплинарного и узкоспециализированных подходов, проведение исследований как прикладного, так и фундаментального характера.

На таких принципах строит работу в области противодействия коррупции Институт, начинавший свою деятельность как научный центр по изучению преступности и преступника, взаимосвязей экономических условий жизни человека с его преступным поведением и потому имеющий обширный опыт проведения комплексных междисциплинарных исследований. Научные школы, использующие арсенал правоведения вместе с социологическими и экономическими методами анализа, сформировались в Институте достаточно давно. Еще в первые десятилетия XX в. профессором М.Н. Гернетом была создана целостная теория социологии преступности, получившая широкое признание не только в России, но и за рубежом². Разработанные им теоретические подходы, методология и приемы исследования во многом сохраняют свою актуальность, как и традиции выездных эмпирических исследований, проводившихся Институтом в разные периоды его истории.

Эти традиции позволили Институту выполнять функции Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, наращивать свой научный потенциал, увеличивать число публикаций, посвященных этой тематике. Среди них следует отметить монографию «Правовые

¹ Бурдые П. Власть права: основы социологии юридического поля // Социальное пространство: поля и практики. М.; СПб., 2007. С. 104–105.

² О социологической школе права Института см.: Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Е.А. Прянишников, Т.Я. Хабриева, В.И. Лафитский и др. Изд. 4-е, доп. и перераб. М., 2015. С. 365–370.

механизмы имплементации антикоррупционных конвенций»¹ и ряд научно-практических и научно-методических пособий, направленных на изучение практики применения антикоррупционных механизмов², а также выработанных в рамках Программы международного научного мониторинга проявлений коррупции³ (далее — МОНКОР) методологических подходов к выявлению и оценке масштабов коррупционных проявлений⁴.

Указанные исследования подтверждают необходимость непрерывной актуализации доктринальных подходов к проблеме коррупции, что позволит оценивать возможности отечественной правовой и институциональной системы, всего российского общества противостоять коррупции, выявить резервы правовых средств и методов правового регулирования общественных отношений для построения результативной модели предупреждения и пресечения коррупции и на этой основе определить приоритетные направления совершенствования правового регулирования. Именно такие задачи ставили перед собой авторы, приступая к настоящей работе, которая соответствует логике рассмотрения общетеоретических и прикладных проблем повышения роли права в противодействии коррупции. В первой главе дается оценка современного состояния коррупции и системы противодействия ей. Обобщаются социально-экономические, социально-психологические, политические, экономические и иные

¹ Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012.

² См.: Правовая защита лиц, сообщающих о фактах коррупции: научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Голованова, С.А. Кубанцев и др.; отв. ред. А.М. Цирин, Е.И. Спектор. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016.

³ Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / В.П. Емельянцева, В.И. Лафитский, О.И. Семькина и др.; рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015.

⁴ Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: научно-методическое 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, 2016.

факторы, определяющие уровень коррупции в российском обществе. При этом акцент сделан на использовании результатов социологических исследований и инструментария МОНКОР, влиянии на развитие общественной практики и уровень коррупции укоренившихся в общественном сознании мифов, банализирующих и фатализирующих коррупцию.

С учетом того, что эволюция, организационное оформление и динамика коррупции требуют поиска качественно новых подходов к решению задачи ее преодоления, предлагается широкий контекст исследований, а именно изучение взаимного влияния коррупции и правопорядка, причем правопорядок рассматривается не только как объект негативного воздействия коррупции, нуждающийся в защите, но и как эффективное средство противодействия ей. Девиантная природа коррупции раскрывается через деликтологическое описание этого социального явления. Обосновываются предложения по корректировке государственной антикоррупционной политики.

Во второй главе монографии детально проанализирован весь нормативно-правовой массив, обеспечивающий регламентацию противодействия коррупции в Российской Федерации. Авторами не только предлагается обзор системы международных антикоррупционных актов, влекущих возникновение международных обязательств Российской Федерации, но и обозначаются правовые проблемы имплементации норм международных конвенций в правовую систему России, а также трудности, возникающие на пути реализации конвенционных положений. Оценка создаваемой на национальном уровне правовой базы противодействия коррупции осуществлена через призму конституционных основ разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней. Показаны основные этапы и направления развития антикоррупционного законодательства и муниципальных правовых актов с учетом меняющихся социально-экономических практик. Это имеет не только научную, но и практическую ценность — для проведения государственной политики в области борьбы с коррупцией, совершенствования правоприменительной практики, прогнозирования развития законодательства.

Третья глава посвящена исследованию процессов формирования и развития организационных институтов противодействия коррупции, определяющая роль в которых принадлежит Президенту РФ как гаранту прав и свобод человека и гражданина. Рассматриваются функции и полномочия не только федеральных органов исполнительной власти, но и региональных и муниципальных органов, а также институтов гражданского общества. Подчеркивается, что единая

целенаправленная государственная политика на всех уровнях власти обусловила необходимость унификации организационных моделей противодействия коррупции на региональном и муниципальном уровнях. Однако это не исключает, а напротив, предполагает наличие особенностей отдельных региональных моделей в силу присущей каждому субъекту Российской Федерации специфики коррупционных рисков, структуры коррупционных деяний и методов их осуществления.

Специальное внимание уделено определению эффективности национальных и международных антикоррупционных регуляторов, применимости новых юридических технологий (включая правовой мониторинг, прогнозирование, экспертизу), а также проблемам правового регулирования системы антикоррупционных запретов и ограничений. Авторы пришли к выводу о том, что одним из наиболее значимых направлений антикоррупционной работы может стать анализ (в том числе посредством компьютерного моделирования) движения финансовых средств и их отслеживание («окрашивание» подозрительных финансовых потоков), а также формирование и развитие международных и национальных механизмов репатриации коррупционных доходов. Не менее актуальна проблема конфликта интересов, прежде всего на государственной гражданской и муниципальной службе. В книге рассматривается комплекс правовых проблем, связанных с причинами и условиями возникновения конфликта интересов. Проводится детальное исследование законодательства, регламентирующего отношения, связанные с такими ситуациями и их урегулированием; выявляются пробелы в правовых положениях о конфликте интересов и недостатки в практике их применения; формулируются предложения по совершенствованию правового механизма предотвращения, выявления и разрешения конфликта интересов. Все эти вопросы раскрываются в четвертой главе монографии.

Выше уже отмечалось, что противодействие коррупции требует применения механизмов государственного принуждения, поэтому в пятой главе изучаются возможности институтов гражданско-правовой, дисциплинарной, административно-правовой, уголовной ответственности за коррупционные правонарушения. При этом ряд вопросов, ставших предметом исследования, имеют дискуссионный характер и отражают научные позиции авторов, в частности институт уголовной ответственности юридических лиц, который не вписывается в российскую правовую доктрину, но на введении которого настаивали международные контрольно-мониторинговые органы.

Современный этап развития человеческого общества характеризуется расширением и интенсификацией не только глобализационных процессов, влекущих за собой универсализацию коррупционных практик и методов борьбы с ними, но и процессов регионализации мирового пространства, которые обязывают юридическую науку учитывать юридикко-цивилизационные особенности стран — участниц того или иного интеграционного объединения, предлагая согласованные правовые решения. В связи с этим шестая глава монографии посвящена сравнительно-правовому анализу антикоррупционных мер, предпринимаемых в различных государствах. В ней исследованы тенденции развития антикоррупционного законодательства зарубежных стран, правовые механизмы противодействия коррупции в публичной и частной сферах, включая правовое регулирование лоббистской деятельности.

В целом комплексный анализ состояния проблем противодействия коррупции в Российской Федерации может стать еще одним шагом на пути формирования в нашей стране эффективной и «самонастраивающейся» антикоррупционной системы.

Глава 1

КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ

§ 1. КОРРУПЦИЯ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ И ДЕТЕРМИНИРУЮЩИЕ ЕЕ ФАКТОРЫ

Коррупция представляет собой сложное, многоаспектное социальное явление, которое оказывает негативное влияние на все сферы жизни государства и общества и не просто снижает эффективность государственных институтов, а подрывает авторитет власти и престиж страны.

Начиная со второй половины XX в. деяния коррупционного характера все чаще приобретают как транснациональный, так и международный характер, совершаются в области международных, межгосударственных отношений, ставя под угрозу стабильность функционирования государства как участника этих отношений. При этом «коррупционность правящего режима» зачастую становится предлогом для осуществления давления на государство или вмешательства в его внутренние дела со стороны других государств или межгосударственных объединений. Таким образом, высокий уровень коррупции подвергает риску суверенитет и безопасность государства. Не менее разрушительное влияние коррупция оказывает на внутреннюю политику: в силу известного науке принципа голографичности, т.е. единства и разнообразия мира¹, коррумпированные государственные органы и даже отдельные их представители воспринимаются общественным сознанием как отражение государства в целом. Тем самым коррупция «подрывает сами устои человеческой цивилизации, нарушает нормальное развитие всех сфер жизни людей, снижает их нравственность и материальное благосостояние, а также усугубляет один из самых опасных как для нормальной человеческой жизни, так и для ведения бизнеса кризисов — кризис доверия»².

¹ Указанный принцип впервые был сформулирован Б. Паскалем еще в XVII в. и получил дальнейшее развитие в трудах современного французского философа Э. Морена. См. подробнее: Морен Э. Метод. М., 2005.

² Нарышкин С.Е. Международное сообщество в борьбе с коррупцией // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 36.

Научное издание

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
КОРРУПЦИИ
НОВЫЕ ВЫЗОВЫ**

Монография

Ответственный редактор академик РАН
Т.Я. Хабриева

Подписано в печать 25.08.2016.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 23,5. Уч.-изд. л. 25,0.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 646485-759973-250816

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**