

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
МЕХАНИЗМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М О Н О Г Р А Ф И Я



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2019

УДК 343.35(470+571)
ББК 67.408(2Рос)

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

О-64

Издание одобрено секцией публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Хабриева Т. Я., академик РАН;

Андриченко Л. В., доктор юридических наук, профессор;

Кучеров И. И., доктор юридических наук, профессор;

Цирин А. М., кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Бошно С. В., доктор юридических наук, профессор;

Капустин А. Я., доктор юридических наук, профессор.

О-64 Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации : монография / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин [и др.]. — Москва : Проспект, 2019. — 224 с.

ISBN 978-5-392-28811-3

DOI 10.31085/9785392288113-2019-224

Монография посвящена анализу организационно-правовых механизмов противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации в системной взаимосвязи с нормативными правовыми актами федерального законодательства о противодействии коррупции.

Исследование отражает теоретико-методологические подходы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации к правовому обеспечению противодействия коррупции, а также учитывает правоприменительную практику, включая взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных государственных органов.

Рассмотрены проблемы, связанные с организацией деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также вопросы антикоррупционного социального контроля.

Нормативные правовые акты приводятся по состоянию на 15 июня 2018 г.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей государственных органов и органов местного самоуправления, общественных и правозащитных организаций, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в успешной реализации антикоррупционной политики государства.

УДК 343.35(470+571)
ББК 67.408(2Рос)

Научное издание

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Подписано в печать 24.10.2018. Формат 60×90 1/16.

Печать цифровая. Печ. л. 14,0. Тираж 500 (1-й завод 100) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации, 2018
© ООО «Проспект», 2018

ISBN 978-5-392-28811-3

DOI 10.31085/9785392288113-2019-224

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

ORGANIZATIONAL AND LEGAL
MECHANISMS
FOR COMBATING
CORRUPTION

IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

M O N O G R A P H



• PROSPEKT •

Moscow
2019

Approved at the Meeting of Scientific Board (“Public Law” Section) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Editorial board:

Khabrieva T. Y., Academician of the Russian Academy of Sciences;

Andrichenko L. V., Doctor of Law, Professor;

Kucherov I. I., Doctor of Law, Professor;

Tsirin A. M., Candidate of Law.

Reviewers:

Boschno S. V., Doctor of Law, Professor;

Kapustin A. Ya., Doctor of Law, Professor.

Organizational and Legal Mechanisms for Combating Corruption in the Subjects of the Russian Federation : Monograph / T. Y. Khabrieva, L. V. Andrichenko, A. M. Tsirin [etc.]. — Moscow : Prospekt, 2019. — 224 p.

ISBN 978-5-392-28811-3

The monograph is devoted to the analysis of organizational and legal mechanisms for combating corruption in the subjects of the Russian Federation, conducted in a system relationship with the regulatory legal acts of the Federal legislation on combating corruption.

The scientific work reflects the theoretical and methodological approaches of the institute to the legal support of combating the negative social phenomenon of corruption, and as well as takes into account law enforcement practice, including interaction of public authorities of the subjects of the Russian Federation and federal state bodies in the sphere under consideration.

A distinctive feature of the monograph is the consideration of issues related to the organization of the activities of the commissions for the coordination of combating corruption in a subject of the Russian Federation and public authority of a subject of the Russian Federation on the prevention of corruption and other offenses, as well as issues of anti-corruption social control in the subjects of the Russian Federation.

The monograph contains the conclusions and recommendations of scientific workers who are competent in the field of scientific support for combating corruption, and participated in the empirical research in the subjects of the Russian Federation, as well as having access to monitoring results of legislation of combating corruption and practice of law enforcement of the subjects of the Russian Federation.

The explanations and recommendations contained in the book will be useful to both researchers and practitioners implementing the norms of legislation.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Хабриева Т. Я. — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель президента РАН, академик РАН, действительный член 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, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) (введение).

Андрющенко Л. В. — заведующий Центром публично-правовых исследований ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (п. 2 гл. 1).

Цирин А. М. — и. о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗИСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук (п. 1 гл. 1, заключение).

Илий С. Е. — заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент, старший советник юстиции (п. 4 гл. 5).

Кузнецов В. И. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 1 гл. 5, п. 3 гл. 5).

Ломакина Л. А. — старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 2 гл. 5).

Матулис С. Н. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат политических наук, PhD (п. 1 (в соавт.) гл. 2, п. 2 (в соавт.) гл. 2, п. 1 (в соавт.) гл. 4, п. 4 (в соавт.) гл. 4).

Молчанова М. А. — младший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП (п. 1 гл. 3, Приложение).

Никитина Е. Е. — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 2 гл. 4).

Крысенкова Н. Б. — старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права, кандидат юридических наук (п. 3 (в соавт.) гл. 1).

Лещенков Ф. А. — научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (п. 3 (в соавт.) гл. 1).

Севальнев В. В. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 1 (в соавт.) гл. 4, п. 4 (в соавт.) гл. 4).

Трущевский Ю. В. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор (п. 1 (в соавт.) гл. 2, п. 2 (в соавт.) гл. 2, п. 3 гл. 4).

Черепанова Е. В. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 2 гл. 3).

AUTHORS

Khabrieva T. Y. — Director of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, Deputy President of the Russian Academy of Sciences (RAS), academician of RAS, member of the International Academy of Comparative Law, Doctor of Law, Professor, Honored lawyer of the Russian Federation, Honored lawyer of the Republic of Tatarstan, member of the anti-corruption Council under the President of the Russian Federation, member of the European Commission for democracy through law (Venice Commission of the Council of Europe) (introduction).

Andrichenko L. V. — Head of the Center for the public law studies (ILCL), Doctor of Law, Professor, the Honored Lawyer of Russian Federation (p. 2 of ch. 1).

Tsirin A. M. — acting Head of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Executive secretary of the Multidisciplinary committee of coordination of scientific and methodological anti-corruption policies, Candidate of Law (p. 1 of ch. 1, conclusion).

Iliy S. Ye. — Head of the Department of Problems of Prosecutor's Supervision and Strengthening of Legality in the Sphere of State and Municipal Service, Counteracting Corruption of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor, Senior Counselor of Justice (p. 4 of ch. 5).

Kuznetsov V. I. — Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Candidate of Law (p. 1 of ch. 5, p. 3 of ch. 5).

Lomakina L. A. — Senior research fellow of the Department of labor and social security legislation (ILCL), Candidate of Law (p. 2 of ch. 5).

Matulis S. N. — Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Political Science, PhD (p. 1 (co-authored) of ch. 2, p. 2 (co-authored) of ch. 2, p. 1 (co-authored) of ch. 4, p. 4 (co-authored) of ch. 4).

Molchanova M. A. — Junior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL) (p. 1 of ch. 3, Annex).

Nikitina E. E. — Leading research fellow of the Department of constitutional law (ILCL), Candidate of Law (p. 2 of ch. 4).

Krysenkova N. B. — Senior research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal Law and international Law (ILCL), Candidate of Law (p. 3 (co-authored) of chapter 1).

Leshenkov F. A. — Research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal Law and international Law (ILCL) (p. 3 (co-authored) of ch. 1).

Sevalnev V. V. — Leading research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Law (p. 1 (co-authored) of ch. 4, p. 4 (co-authored) of ch. 4).

Truntsevsky Yu. V. — Leading research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Doctor of Law, Professor (p. 1 (co-authored) of ch. 2, p. 1 (co-authored) of ch. 2, p. 3 of ch. 4).

Cherepanova E. V. — Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Law (p. 2 of ch. 3).

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	10
Глава I. Правовое регулирование противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и зарубежных государств.....	16
Глава II. Анализ деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации	54
Глава III. Основные подходы к созданию органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений	88
Глава IV. Правовое регулирование антикоррупционного социального контроля в субъектах Российской Федерации.....	113
Глава V. Анализ практики исполнения законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации.....	165
Заключение.....	217
Приложение.....	222

SUMMARY

Introduction.....	10
Chapter I. Legal regulation of combating corruption in the subjects of the Russian Federation and foreign states	16
Chapter II. Analysis of the activities of the commissions for the coordination of combating corruption work in the subjects of the Russian Federation	54
Chapter III. Main approaches to the creation of a public authority of the subject of the Russian Federation on the prevention of corruption and other offenses	88
Chapter IV. Legal regulation of anti-corruption social control in the subjects of the Russian Federation	113
Chapter V. Analysis of practice of law enforcement in combating corruption in the subjects of the Russian Federation	165
Conclusion.....	217
Appendix.....	222

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГРЕКО — Группа государств против коррупции

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КПК ООН — Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UN Convention against corruption, 2003) (принята 31 октября 2003 г.)

Национальная стратегия — Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ООН — Организация Объединенных Наций

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

РГ — Российская газета

РФ — Российская Федерация

СБ ООН — Совет Безопасности Организации Объединенных Наций

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

СК РФ — Следственный комитет Российской Федерации

СНГ — Содружество Независимых Государств

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Федеральный закон № 273-ФЗ — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Федеральный закон № 230-ФЗ — Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»

- Федеральный закон № 25-ФЗ** — Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»
- Федеральный закон № 79-ФЗ** — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
- Федеральный закон № 231-ФЗ** — Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»
- Федеральный закон № 172-ФЗ** — Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»
- Федеральный закон № 212-ФЗ** — Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»
- Закон об основах** — Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятый Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ 15 ноября 2003 г. (постановление № 22–15)
- Типовое положение** — Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации
- Комиссия** — Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция, являясь универсальным общественно опасным социальным явлением, поражает различные уровни государственного управления и сферы общественной жизни. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ коррупция отнесена к числу основных угроз государственной и общественной безопасности (п. 43). Это обуславливает необходимость углубленного исследования данного феномена.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт) с позиций правовой науки многие годы исследует антикоррупционную тематику. Теоретической базой для этого послужили научные разработки Института в областях криминологии, уголовного права и конфликтологии, составляющие научную школу, имеющую без малого вековую историю². Знаковыми работами, во многом предварившими последующий научный поиск, стали исследова-

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ 2016, № 1 (часть II), ст. 212.

² См., напр.: Проблемы преступности: сборник статей: вып. 4 / под ред. Е. Ширвиндта, Ф. Трасковича, М. Гернета; Государственный институт по изучению преступности и преступника. М., 1929; Пределы действия Уголовного кодекса Российской Федерации / под ред. В. П. Кашепова. М., 1998; Уголовная ответственность несовершеннолетних / под ред. В. П. Кашепова. М., 1999; *Костарева Т. А.* Дифференциация уголовной ответственности. М., 1998; *Маргогулова И. Л.* Амнистия и помилование в российском законодательстве. М., 1998; Развитие уголовного законодательства Российской Федерации: учебно-практическое пособие / отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2007; Правовое противодействие экстремизму: научно-практическое пособие / отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2008; Международно-правовые стандарты в уголовной юстиции Российской Федерации / С. П. Андрусенко, Н. А. Голованова, А. А. Гравина и др.; отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2012; Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. М., 2012; Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой.

ния Института, связанные с научно-правовым обеспечением административной реформы¹, разграничением полномочий между уровнями публичной власти², а также с правовым мониторингом и антикоррупционной экспертизой³.

Вовлеченность Института в работу по научному, экспертному и образовательному обеспечению противодействия коррупции обусловила включение его представителя в состав Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции⁴.

Активные научные исследования Института послужили основанием для принятия президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции протокольного решения от 16 февраля 2011 г. (протокол заседания № 22) о возложении на Институт функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

За указанными выше работами последовали фундаментальные труды, посвященные изучению природы коррупции⁵, ее проявлений и трансформаций, стратегий противодействия⁶ и других вопросов, имеющих важнейшее значение для теории и практики борьбы с этим негативным социальным явлением⁷.

¹ См.: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008.

² См.: Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А. Е. Постников, Л. В. Андриченко, А. Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М.: ИЗиСП, 2015.

³ Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова и Д. Б. Горохова. М., 2009; Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / под ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой. М., 2010 и др.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1060 (ред. от 22 июня 2018 г.) «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4481.

⁵ Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. М., 2012.

⁶ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. М.: ИЗиСП, 2016.

⁷ См: Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / под ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирина. М.: ИЗиСП, 2013; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, 2016 и др.

Десять лет назад, после принятия ряда программных антикоррупционных документов (стратегии и планов)¹, определяющих основные направления государственной антикоррупционной политики и одновременно отражающих реализацию обязательств России по имплементации положений международных антикоррупционных конвенций², борьба с коррупцией приобрела характер долгосрочной государственной задачи.

В короткие сроки было сформировано законодательство о противодействии коррупции, отвечающее не только требованиям международных антикоррупционных стандартов, но и не уступающее лучшим зарубежным аналогам.

Национальная стратегия противодействия коррупции³ предусматривает согласование усилий в противодействии коррупции органов власти на всех уровнях управления. В юридической литературе справедливо отмечается, что «федеральный законодатель, как правило, делегирует правовое регулирование процедурных вопросов реализации антикоррупционного законодательства федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, органам управления организациями и учреждениями»⁴.

В связи с этим в субъектах Российской Федерации также создавалась необходимая правовая основа противодействия коррупции, которая в ряде случаев развивалась с опережением федерального уровня правового регулирования. Центральное место в ней заняли законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции⁵. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, органа-

¹ Национальный план противодействия коррупции, утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568; Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы (Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»).

² См.: Федеральные законы от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

³ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

⁴ Антикоррупционное процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации: сборник нормативных правовых актов. М., 2018. С. 4.

⁵ См., напр.: Закон Астраханской области от 28 мая 2008 г. № 23/2008-ОЗ «О противодействии коррупции в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. № 27; постановление Кабинета Министров РТ от 19 июля 2014 г. № 512 «Об утверждении Государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2020 годы». URL: <http://minjust.tatarstan.ru/gosudarstvennaya-programma-realizatsiya.htm>; распоряжение Мэра Москвы от 24 апреля 2015 г. № 303-РМ «Об утверждении Порядка разработки и реализации Плана противодействия коррупции в городе Москве, планов противодействия коррупции в органах исполнительной власти города Москвы, структурных подразделениях Аппарата Мэра и Правительства Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 25.

ми государственной власти субъектов Федерации в сфере противодействия коррупции принято 15 089 нормативных правовых актов (из них в I квартале 2016 г. — 2371 акт)¹.

Наряду с ними правовую основу противодействия коррупции составляют нормы, содержащиеся в правовых актах, регламентирующих вопросы государственной гражданской и муниципальной службы, статус отдельных государственных органов субъектов Федерации, обеспечения правотворческой деятельности и др.²

Задача реализации единой государственной антикоррупционной политики требует высокой степени синхронизации федерального и субъектного уровней правового регулирования. В этом контексте в гл. 1 настоящей монографии основной акцент сделан на анализе законодательства в области противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и зарубежных государствах с федеративной формой государственного устройства, рассматривается текущий этап эволюции системы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых по вопросам противодействия коррупции.

В период с 2012 по 2018 г. Институтом было проведено несколько крупных исследований по указанной проблематике. В соответствии с поручением председателя президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (письмо от 6 июня 2011 г. № А4-7981) были проведены выездные эмпирические исследования, позволившие получить целостное представление о проведении антикоррупционной политики на региональном уровне, в рамках которых осуществлялся выборочный анализ муниципальных программ³.

На основе материалов данного исследования в 2014 г. вышло в свет научно-практическое пособие «Противодействие коррупции в субъек-

¹ Обзор по результатам мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации, проведенного в целях выявления в нем положений, способствующих проведению коррупции, за I полугодие 2016 г. // URL: http://minjust.ru/sites/default/files/obzor_po_rezultatam_monitoringa_zakonodatelstva_subektov_1_polugodie_2016.docx

² См., напр.: Закон Тюменской области от 28 сентября 2011 г. № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2011. № 8. Ч. 2; Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Сборник законодательства Свердловской области. 2010. № 10–8. Ст. 1510; Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127. Ч. 2. С. 157; Закон Приморского края от 7 сентября 2011 г. № 808-КЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2011. № 199; и др.

³ Подробнее см.: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: научный доклад. М., 2012.

ектах Российской Федерации»¹, позволившее выявить типичные, в первую очередь юридические, а также организационные ошибки и недостатки в антикоррупционной деятельности субъектов Российской Федерации и сформулировать предложения по ее совершенствованию. Наряду с признанием определенного качественного уровня нормативно-правового обеспечения антикоррупционной деятельности субъектов Российской Федерации были определены погрешности, обусловленные слабостью общеправовых подходов и связанные с наличием проблем содержательного характера. В числе общесистемных недостатков были указаны разрозненность подходов субъектов Российской Федерации к порядку принятия программ противодействия коррупции; слабо выраженная доминанта воздействия федерального законодательства; наличие избыточного количества декларативных норм и ряд других².

Результаты этого исследования рассматривались на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 25 сентября 2012 г. и обсуждались в ходе Всероссийской научно-практической конференции «Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: проблемы и способы их решения» (г. Казань, 13 февраля 2013 г.).

Проявления коррупции в субъектах Российской Федерации дискредитируют государственную власть в глазах общественности, наносят ущерб инвестиционной привлекательности и благосостоянию региона, создают социальную напряженность. Данные обстоятельства учитываются в рамках совершенствования государственной антикоррупционной политики.

Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»³ были утверждены три типовых положения: о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации; о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации в трехмесячный срок было предписано: образовать комиссии

¹ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев [и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой; ред. кол. Л. В. Андриченко, Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013.

² Подробнее см.: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: научный доклад. М.: ИЗиСП, 2012.

³ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации; обеспечить издание нормативных правовых актов, устанавливающих порядок рассмотрения этими комиссиями вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и урегулирования конфликта интересов; создать органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Таким образом, процесс формирования организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации находится на завершающей стадии. При этом важным представляется проведение научного анализа подходов к созданию и организации деятельности вышеуказанных комиссий и органов, что предполагает изучение не только правового статуса этих институций, но также их правоприменительной практики. Этим вопросам посвящены гл. 2 и 3 настоящей монографии.

Не менее важной представляется проблема институционализации социального контроля в области противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации. В гл. 4 монографии рассматривается роль социального контроля в системе мер противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, институты гражданского общества, осуществляющие данную деятельность, и технологии социального контроля.

В рамках реализации Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг., утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147, Институт совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации провел мониторинг реализации норм законодательства о противодействии коррупции субъектов Российской Федерации. Результаты этого анализа отражены в гл. 5, которая посвящена практике применения законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации, включая материалы прокурорского надзора.

В ходе исследования были выявлены и систематизированы проблемные вопросы не только практического, но и теоретического плана, возникающие при реализации законодательства субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции, а также подготовлены предложения по их решению.

Предлагаемое читателю издание представляет собой одну из немногих монографических работ, посвященных анализу проблем правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, содержащих научно обоснованные предложения и рекомендации по их преодолению.

Содержащиеся в монографии выводы будут полезны как научным работникам, так и специалистам-практикам, конструирующим и реализующим нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции.

Глава I

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

§ 1. Правовая основа противодействия коррупции в Российской Федерации

Динамика развития правового регулирования противодействия коррупции в 1990-е и 2000-е гг. существенно различалась. В России 1990-х гг. становление законодательства о противодействии коррупции шло очень медленно¹. Нормативное закрепление антикоррупционных мер в качестве направления развития системы государственных органов берет начало с 1990-х гг. — с издания Президентом России двух указов:

— от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»;

— от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Эти нормативные правовые акты запрещали государственным служащим заниматься коммерческой деятельностью, вводили систему аттестации и обязательное представление государственными служащими при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, а также определяли порядок и правила организации торгов на закупку товаров, работ и услуг. Отмеченные акты впоследствии легли в основу Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»².

Законом № 119-ФЗ были установлены запреты и ограничения, введена обязанность ежегодно представлять в органы государственной

¹ См., напр.: *Талапина Э. В.* Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М., 2010.

² Утратил силу в 2004 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Коллектив авторов	5
Принятые сокращения.....	8
Введение	10
Глава I. Правовое регулирование противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и зарубежных государств.....	16
§ 1. Правовая основа противодействия коррупции в Российской Федерации	16
§ 2. Система нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.....	27
§ 3. Опыт зарубежных государств с федеративной формой государственного устройства в сфере правового регулирования противодействия коррупции в субъектах федерации.....	41
Глава II. Анализ деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	54
§ 1. Правовой статус и функции Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	54
§ 2. Организация деятельности и порядок работы Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	73
Глава III. Основные подходы к созданию органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.....	88
§ 1. Правовой статус и функции органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.....	88

§ 2. Организация деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.....	102
Глава IV. Правовое регулирование антикоррупционного социального контроля в субъектах Российской Федерации.....	113
§ 1. Роль социального контроля в системе мер противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации.....	113
§ 2. Институты гражданского общества в системе антикоррупционного социального контроля в субъекте Российской Федерации.....	120
§ 3. Технологии антикоррупционного социального контроля	132
§ 4. Сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов по вопросам антикоррупционного социального контроля в субъектах Российской Федерации.....	149
Глава V. Анализ практики исполнения законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации.....	165
§ 1. Антикоррупционные стандарты на государственной гражданской и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации.....	165
§ 2. Декларирование государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества.....	180
§ 3. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации	190
§ 4. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации.....	200
Заключение.....	217
Приложение	222