



Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ  
КОММЕНТАРИЙ**

к Федеральному закону  
от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ

**«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ  
КОРРУПЦИИ»**

(постатейный)

Ответственный редактор  
академик РАН  
*Т.Я. Хабриева*

Москва  
2018

УДК 343.352  
ББК 67.408.142  
НЗ4

*Издание рекомендовано Междисциплинарным советом по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.*

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

Редакционная коллегия:

академик РАН **Т.Я. Хабриева** (отв. ред.), член-корр. РАН **А.В. Габов**,  
д-р юрид. наук **А.Я. Капустин** (зам. отв. ред.).

Рецензенты:

**Бошно С.В.** — заведующий кафедрой государственного права МИГСУ  
РАНХиГС, доктор юридических наук;

**Михайлов В.И.** — доктор юридических наук, профессор;

**Федоров А.В.** — заместитель Председателя СК РФ, кандидат юридических  
наук, профессор;

**Черногор Н.Н.** — заведующий кафедрой публично-правовых дисциплин  
ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор.

**НЗ4** **Научно-практический комментарий к Федеральному закону от  
25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»  
(постатейный) / Т.Я. Хабриева, А.В. Габов, А.М. Цирин и др.;**  
отв. ред. Т.Я. Хабриева. — М.: Институт законодательства и сравни-  
тельного правоведения при Правительстве Российской Федерации,  
2018. — 424 с.

ISBN 978-5-9516-0815-4

Научно-практический комментарий содержит постатейный анализ положений Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в системной взаимосвязи с иными нормативными правовыми актами отечественного законодательства.

Комментарий отражает современные теоретико-методологические подходы к ограничению коррупции, а также правоприменительную практику, включая взаимодействие правоохранительных органов в данной сфере. Приводятся рекомендации компетентных государственных органов и научных работников по применению положений данного Федерального закона, учитывающие новеллы законодательного регулирования, включая ст. 15 «Реестр лиц, уволенных за утрату доверия».

Для научных работников, практикующих юристов, сотрудников правоохранительных органов, реализующих нормы законодательства о противодействии коррупции.

УДК 343.352  
ББК 67.408.142

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

---

**SCIENTIFIC-PRACTICAL  
COMMENTARY**

of the Federal Law

№ 273-FZ , December 25, 2008

**“ON COMBATING  
CORRUPTION”**

(Itemized)

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

Moscow  
2018

*Recommended by the Interdisciplinary Council on coordination  
of scientific and educational-methodological support of anticorruption.*

*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:

academician **T.Y. Khabrieva** (resp. editor), Doctor of Sciences (Law) **A.V. Gabov**,  
Doctor of Sciences (Law) **A.Ya. Kapustin** (Vice resp. editor).

Reviewer:

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

**Mikhailov V.I.** — Doctor of Sciences (Law), Professor;

**Fedorov A.V.** — Deputy head of the Investigative Committee of the Russian Federation, Candidate of Sciences (Law), Professor;

**Chernogor N.N.** — head of the Department of state-legal disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Law), Professor.

**Scientific-practical commentary of the Federal Law № 273-FZ , december 25, 2008 «On combating corruption» (itemized) / T.Y. Khabrieva, A.V. Gabov, A.M. Tsirin, etc.; managing editor T.Y. Khabrieva. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — 424 p.**

ISBN 978-5-9516-0815-4

The scientific and practical comment contains an article-by-article analysis of the provisions of Federal Law No. 273-FZ of December 25, 2008 "On Counteracting Corruption" in a systemic relationship with other normative legal acts of the domestic legislation.

The commentary reflects current theoretical and methodological approaches to limiting corruption, as well as law enforcement practices, including the interaction of law enforcement agencies in this field. The recommendations of competent state bodies and scientific workers on the application of the provisions of this Federal Law are given, taking into account the novels of legislative regulation, including art. 15 "Register of persons dismissed for loss of confidence".

For researchers, practicing lawyers, law enforcement officers implementing anti-corruption legislation.

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017

ISBN 978-5-9516-0815-4

## КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

**Хабриева Т.Я.** (отв. редактор) — академик РАН, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 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) — предисловие

**Габов А.В.** — заместитель директора ИЖиСП, член-корреспондент Российской академии наук, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации — ст. 12.3

**Цирин А.М.** — и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЖиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук — комментарий к преамбуле, ст. 1; ст. 2 (в соавторстве с Н.А. Абузяровой); ст. 5; ст.7.1 (в соавторстве с Н.Г. Семилутиной); ст. 8; ст. 8.1; ст. 11 (в соавторстве с В.И. Кузнецовым); ст. 12.2; ст. 12.4 (в соавторстве с Ю.В. Трунцевским, Л.А. Ломакиной); ст. 13.4; ст. 14

**Ноздрачев А.Ф.** — заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЖиСП, доктор юридических наук, профессор — ст. 10

**Абузярова Н.А.** — ведущий научный сотрудник отдела экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления ИЖиСП — ст. 2 (в соавторстве с А.М. Цириным); ст. 13.2 (в соавторстве с Ю.В. Трунцевским)

**Кошаева Т.О.** — ведущий научный сотрудник уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства, кандидат юридических наук, доцент — ст. 13

**Кузнецов В.И.** — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук — ст. 7; ст. 11 (в соавторстве с А.М. Цириным)

**Ломакина Л.А.** — старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЖиСП, кандидат юридических наук — ст. 12; ст. 12.4 (в соавторстве с А.М. Цириным, Ю.В. Трунцевским)

**Матулис С.Н.** — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат политических наук, PhD — ст. 12.5

**Молчанова М.А.** — младший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП — ст. 13.3 (в соавторстве с Ю.В. Трунцевским)

**Никитина Е.Е.** — ведущий научный сотрудник конституционного права ИЖиСП, кандидат юридических наук — ст. 12.1, 13.1

**Семялотина Н.Г.** — заведующий отделом гражданского законодательства иностранных государств ИЖиСП, доктор юридических наук, доцент — ст. 7.1 (в соавторстве с А.М. Цириным)

**Севальнев В.В.** — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук — ст. 4 (в соавторстве с Ю.В. Трунцевским); ст. 9

**Трунцевский Ю.В.** — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, доктор юридических наук, профессор — ст. 4 (в соавторстве с В.В. Севальневым); ст. 6, 11.1; ст. 12.4 (в соавторстве с А.М. Цириным, Л.А. Ломакиной); ст. 13.2 (в соавторстве с Н.А. Абузяровой); ст. 13.3 (в соавторстве с М.А. Молчановой); ст. 15

**Черепанова Е.В.** — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук — ст. 3

## COLLECTIVE OF AUTHORS

**Khabrieva T.Y.** — Academician of the Russian Academy of Sciences, Member of the Academy of Comparative Law, Doctor of Law, Professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Honored Jurist of the Republic of Tatarstan, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 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 Council of Europe) — Preface

**Gabov A.V.** — Deputy Director (ILCL), a Member-correspondent of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Sciences (Law), Honored Jurist of the Russian Federation — article 12.3

**Tsirin A.M.** — acting Head of the Department of Methodology of Combating Corruption (ILCL), Candidate of Sciences (Law), Executive Secretary of the Multidisciplinary Committee of Coordination of Scientific and Methodological Anti-corruption Policies — commentary to the preamble, article 1; article 2 (co-authored with Abuzyarova N.A.); article 5; article 7.1 (co-authored with Semilyutina N.G.); article 11 (co-authored with Kuznetsov V.I.); article 12.2; article 12.4 (co-authored with Lomakina L.A., Truntsevskii Yu.V.); article 14

**Nozdrachev 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 — article 10

**Abuzyarova N.A.** — Leading Research Fellow of the Department of Economic and Legal Problems of State and Municipal management (ILCL) — article 2 (co-authored with Tsirin A.M.); article 13.2 (co-authored with Truntsevskii Yu.V.)

**Koshaeva T.O.** — Leading research fellow of the Department of criminal law and criminal procedure; the court system (ILCL), Candidate of Sciences (Law), Docent — article 12

**Kuznetsov V.I.** — Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — article 7; article 10; article 11 (co-authored with Tsirin A.M.)



*Collective of authors*

**Lomakina L.A.** — Senior research fellow of the Department of labor and social security legislation (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — article 12; article 12.4 (co-authored with Truntsevskii Yu.V., Tsirin A.M.)

**Matulis S.N.** — Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Sciences (Political), PhD — article 12.5

**Molchanova M.A.** — Junior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL) — article 13.3 (co-authored with Truntsevskii Yu.V.)

**Nikitina E.E.** — Senior research fellow of the Department of constitutional law (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — article 12.1; article 13.1

**Semilyutina N.G.** — Head of the Department of civil legislation of the foreign states (ILCL), Doctor of Sciences (Law) — article 7.1 (co-authored with Tsirin A.M.)

**Sevalnev V.V.** — Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — article 4 (co-authored with Truntsevskii Yu.V.); article 9

**Truntsevskii Yu.V.** — Leading research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Doctor of Sciences (Law), Professor — article 4 (co-authored with Sevalnev V.V.), article 6, 11.1; article 12.4 (co-authored with Lomakina L.A., Tsirin A.M.), article 13.2 (co-authored with Abuzyarova N.A.); article 13.3 (co-authored with Molchanova M.A.); article 15

**Cherepanova E.V.** — Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Sciences (Law) — article 3

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	17
<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	19
<b>НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ</b> .....	26
<b>Статья 1.</b> Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе .....	28
<b>Статья 2.</b> Правовая основа противодействия коррупции .....	37
<b>Статья 3.</b> Основные принципы противодействия коррупции .....	49
<b>Статья 4.</b> Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции .....	57
<b>Статья 5.</b> Организационные основы противодействия коррупции .....	73
<b>Статья 6.</b> Меры по профилактике коррупции .....	103
<b>Статья 7.</b> Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции .....	153
<b>Статья 7.1.</b> Запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами .....	214
<b>Статья 8.</b> Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера .....	220
<b>Статья 8.1.</b> Представление сведений о расходах .....	234
<b>Статья 9.</b> Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений .....	245
<b>Статья 10.</b> Конфликт интересов .....	257

## Содержание

<b>Статья 11.</b> Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов .....	267
<b>Статья 11.1.</b> Обязанности служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами .....	270
<b>Статья 12.</b> Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора .....	280
<b>Статья 12.1.</b> Ограничения и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности .....	296
<b>Статья 12.2.</b> Ограничения и обязанности, налагаемые на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами .....	311
<b>Статья 12.3.</b> Обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов .....	313
<b>Статья 12.4.</b> Ограничения, запреты и обязанности, налагаемые на работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами .....	326
<b>Статья 12.5.</b> Установление иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения .....	345

<b>Статья 13.</b> Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения .....	351
<b>Статья 13.1.</b> Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия .....	360
<b>Статья 13.2.</b> Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих (занимающих) должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в связи с утратой доверия .....	366
<b>Статья 13.3.</b> Обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции .....	371
<b>Статья 13.4.</b> Осуществление проверок уполномоченным подразделением Администрации Президента Российской Федерации .....	397
<b>Статья 14.</b> Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения .....	400
<b>Статья 15.</b> Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия .....	418

# CONTENTS

<b>PREFACE</b> .....	17
<b>COMMENT TO THE PREAMBLE</b> .....	19
<b>SCIENTIFIC-PRACTICAL COMMENTARY OF THE FEDERAL LAW № 273-RF , december 25, 2008</b> .....	26
<b>Article 1.</b> Basic concepts used in this Federal law .....	28
<b>Article 2.</b> Legal basis of combating corruption.....	37
<b>Article 3.</b> Basic principles of combating corruption.....	49
<b>Article 4.</b> International cooperation of the Russian Federation in the field of combating corruption.....	57
<b>Article 5.</b> Organizational basis for combating corruption .....	73
<b>Article 6.</b> Measures of prevention of corruption.....	103
<b>Article 7.</b> The main directions of activities of state bodies for improving the effectiveness of combating corruption .....	153
<b>Article 7.1.</b> The prohibition of certain categories of persons to open and have accounts (deposits), store cash and values in foreign banks located outside the territory of the Russian Federation, own and (or) to use foreign financial instruments.....	214
<b>Article 8.</b> Submission of information on incomes, about property and liabilities of property.....	220
<b>Article 8.1.</b> Presentation of information about expenses.....	234
<b>Article 9.</b> The duty of state and municipal employees to notify about appeals with a view to inciting to commit corruption offenses.....	245
<b>Article 10.</b> Conflict of interest .....	257
<b>Article 11.</b> The procedure of prevention and settlement of conflict of interests.....	267

**Article 11.1.** Obligations of employees of the Central Bank of the Russian Federation, employees occupying positions in state corporations, public-law companies, other organizations created by the Russian Federation on the basis of Federal laws, employees substituting individual posts on the basis of an employment contract in organizations, created to fulfill the tasks assigned to Federal government agencies.....270

**Article 12.** Restrictions imposed on the citizen, replacing the post of a state or municipal service, at the conclusion of labor or civil contract .....280

**Article 12.1.** Restrictions and duties imposed on the persons occupying the state posts of the Russian Federation, public offices of constituent entities of the Russian Federation, municipal offices.....296

**Article 12.2.** Limitations and duties imposed on employees holding certain positions on the basis of an employment contract in organizations created to fulfill the tasks assigned to Federal government agencies.....311

**Article 12.3.** Duty to transfer of securities (participation shares, shares in authorized (share) capital of organizations) to trust management in order to prevent conflict of interest.....313

**Article 12.4.** Restrictions, prohibitions and duties imposed on employees occupying positions in state corporations, public-law companies, other organizations created by the Russian Federation on the basis of Federal laws, employees holding certain positions on the basis of an employment contract in organizations established to fulfill the tasks assigned to Federal government agencies .....326

**Article 12.5.** Establishment of other prohibitions, restrictions, duties and rules of service behavior.....345

**Article 13.** Liability of natural persons for corruption offences .....351

**Article 13.1.** Dismissal of persons occupying state posts of the Russian Federation, public offices of constituent entities of the Russian Federation, municipal positions, in connection with loss of confidence .....360

**Article 13.2.** Dismissal of persons occupying positions in the Central Bank of the Russian Federation, state corporations, public-law companies, other organizations created by the Russian Federation on the basis of Federal laws, organizations created to fulfill the tasks assigned to Federal government agencies, in connection with loss of confidence .....366

*Contents*

<b>Article 13.3.</b>	The obligation of organizations to take measures to prevent corruption .....	371
<b>Article 13.4.</b>	Execution of inspections by the authorized department of the Executive office of the President of the Russian Federation .....	397
<b>Article 14.</b>	Liability of legal persons for corruption offences.....	400
<b>Article 15.</b>	The registry of persons dismissed in connection with loss of confidence .....	418

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

**БК РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации

**ВАС РФ** — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

**ВС РФ** — Верховный Суд Российской Федерации

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации

**ГПК РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

**ГРЕКО** — Группа государств против коррупции

**ЕС** — Европейский Союз

**Закон № 79** — Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»

**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.)

**Конвенция СЕ** — Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) (заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г.)

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

**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

**ПФР** — Пенсионный фонд РФ

**РГ** — Российская газета

**РФ** — Российская Федерация

**СБ ООН** — Совет Безопасности Организации Объединенных Наций

**СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации



*Принятые сокращения*

**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

**Указ № 821** — Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»

**ФОМС** — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

**ФСС** — Фонд социального страхования Российской Федерации

**ФСБ России** — Федеральная служба безопасности РФ

**Федеральный закон № 79-ФЗ** — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

**Федеральный закон № 25-ФЗ** — Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

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

**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 № 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 № 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 № 212-ФЗ** — Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

**Федеральный закон № 285-ФЗ** — Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт) разрабатывает антикоррупционную тематику с 90-х XX века. Основой для этого послужило собственное наследие в области криминологии, уголовного права и конфликтологии — научные школы, имеющие без малого вековую историю.

Знаковыми работами, во многом предварившими научный поиск, стали исследования Института в области разграничения полномочий между уровнями публичной власти, связанные с научно-правовым обеспечением административной реформы<sup>1</sup>, а также правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы<sup>2</sup>.

За ними последовали фундаментальные труды, посвященные изучению природы коррупции<sup>3</sup>, ее проявлений и трансформаций, антикоррупционных стратегий<sup>4</sup> и других вопросов<sup>5</sup>, которые имеют важнейшее значение для теории и практики противодействия этому негативному социальному явлению.

В результате проведенных исследований коллективом Института был решен ряд важнейших научных задач, в частности, обоснованы доктринальные подходы к категорированию коррупции в праве, предложены способы и механизмы имплементации международных антикоррупционных стандартов в национальное законодательство<sup>6</sup>, тех-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова и Д.Б. Горохова. М., 2009 и др.

<sup>3</sup> Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций: монография / Т.Я. Хабриева, О.И. Тиунов, В.П. Кашепов и др.; отв. ред. О.И. Тиунов. М.: ИЗИСП, 2012; Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, А.А. Каширкина и др.; под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой, профессора А.В. Федорова. М.: ИЗИСП, 2015.

нологии и юридический инструментарий противодействия коррупции в публичной и частной сферах<sup>1</sup>, методика международного научного мониторинга коррупции (МОНКОР)<sup>2</sup>, «сконструированы» модели сочетания правовых и этических регуляторов в целях профилактики коррупционных правонарушений<sup>3</sup>. Этот научный фундамент позволяет и сегодня двигаться дальше в поиске ответов на новые вызовы.

В связи с тем что Институт располагал необходимым научным потенциалом и опытом изучения данной проблематики, его труды оказались востребованными при разработке концептуальных основ государственной антикоррупционной политики современной России, при подготовке и принятии государственных решений, определяющих стратегию, тактику и технологию противодействия коррупции. При участии Института были подготовлены проекты Национального плана противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 и последующих лет, развивалось законодательство о противодействии коррупции, муниципальное и локальное правотворчество в этой сфере.

Институт, учитывая транснациональный характер проблемы, в своих исследованиях опирался не только на национальные, но и на международные основы противодействия коррупции. Наряду с этим он содействовал объединению усилий государства и гражданского общества. Ученые предлагали правовые решения в свете гармонизации национальных и международных юридических и других антикоррупционных технологий. Так, с 2005 года осуществляется научное сопровождение процессов присоединения Российской Федерации к базовым международным договорам в области противодействия коррупции, таким как Конвенция ООН против коррупции 2003 г. и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., а также имплементации их положений в российское законодательство. Институт принимал непосредственное участие в конструктивном взаимодействии России со специализированными международными организациями, в частности с Группой государств против коррупции (ГРЕКО), полноправным членом которой Российская Федерация стала с 1 февраля 2007 г., и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

---

<sup>1</sup> Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения: монография / О.А. Плохой, Н.Г. Семилотина, А.М. Цирин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. ИЗаСП. М., 2014.

<sup>2</sup> Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / руководитель авторского коллектива Т.Я. Хабриева. М.: ИЗаСП, 2015.

<sup>3</sup> Антикоррупционная этика и служебное поведение: научно-практическое пособие / под ред. И.И. Кучерова, А.М. Цирина. М.: ИЗаСП, 2018.

Результаты исследований Института были использованы в докладах ГРЕКО по вопросам имплементации норм международных договоров в российское законодательство, а его сотрудники принимали участие в заседаниях оценочных комиссий ГРЕКО и ОЭСР, при подготовке тематического отчета Международной антикоррупционной академии, посвященного взаимодействию государства и бизнес-структур в противодействии коррупции, представленного на специальной целевой конференции «Практика взаимодействия государства и бизнеса в противодействии коррупции», соорганизатором которой выступил Институт. Это мероприятие было проведено в рамках VI сессии Конференции государств — участников Конвенции ООН против коррупции (г. Санкт-Петербург, 2015).

В 2011 году решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 16 февраля 2011 г. № 22) на Институт возложены функции научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, организован Междисциплинарный центр по его координации (постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2012 г. № 50), что нашло отражение в Уставе. С 2014 года Институт является организацией, официально привлеченной к выполнению Национального плана противодействия коррупции<sup>1</sup>.

С 2012 года ежегодно проводится Евразийский антикоррупционный форум, который стал одной из самых авторитетных международных площадок для обсуждения фундаментальных и прикладных проблем противодействия коррупции, обмена опытом и консолидации усилий государств Евразийского региона в решении антикоррупционных задач<sup>2</sup>.

Разработка закона о борьбе с коррупцией имеет долгую и непростую историю, которая началась в 1990-х годах. Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 4 апреля 1992 г. был принят Указ

---

<sup>1</sup> См.: Указы Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 (подп. «е» п. 2) и от 1 апреля 2017 г. № 147 (подп. «з» п. 1, п. 19).

<sup>2</sup> Форум проходит при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Счетной Палаты Российской Федерации. Он ежегодно собирает сотни участников — ведущих ученых и экспертов из стран СНГ, Австрии, КНР, Финляндии, Швейцарии, Эстонии и других государств. В мероприятии принимают участие руководители органов государственной власти стран евразийского региона, представители международных организаций (IASA, FATF, OECD, G20, Transparency International, UNCAC). С 2016 года проведение ежегодного евразийского антикоррупционного форума предусмотрено Национальным планом противодействия коррупции, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

№ 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Значительная часть его положений, например об обязательности представления сведений о доходах, имуществе, ценных бумагах и банковских вкладах, а также об обязательствах финансового характера, были реализованы лишь в 1997 г.

После присоединения России к Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию возникла необходимость в имплементации их положений в национальное законодательство. Важный импульс для принятия комментируемого закона дал Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. (№ Пр-1568), пункт первый которого предусматривал внесение в Государственную Думу РФ проекта федерального закона «О противодействии коррупции».

Институт, отстаивавший еще до начала работы над законопроектом модель правового регулирования соответствующих отношений и концепцию развития антикоррупционного законодательства в России, которая предусматривала наличие базового закона, активно участвовал в проектной работе, обеспечивая экспертное сопровождение подготовки и согласования текста будущего закона.

Принятый 25 декабря 2008 г. Федеральный закон «О противодействии коррупции» установил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Кроме того, Закон предписывал подачу должностными лицами сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции, развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров и др.

Принятие Закона стало важным этапом в развитии антикоррупционного законодательства России. На его базе формировалась нормативно-правовая основа противодействия коррупции на всех уровнях власти — федеральном, субъектов Российской Федерации, муниципальном. За этим последовало развитие локального нормотворчества, ставшего одним из способов внедрения норм антикоррупционной направленности в нормативные акты организаций.

Однако возрастающее многообразие форм проявлений коррупции, ее способность приспосабливаться к новым условиям обусловили в скором времени необходимость изменения и актуализации Закона. В него было внесено более 50 поправок, существенно расширен предмет регулирования, в частности за счет:

- увеличения категорий лиц, на которых распространяются антикоррупционные запреты, обязанности и ограничения;
- расширения круга должностных лиц, на которых возложена обязанность предоставлять сведения не только о доходах, но и о расходах;
- установления порядка антикоррупционных проверок;
- регламентации применения новых информационных технологий, в частности ведения реестра лиц, уволенных за утрату доверия;
- установления обязанности организаций вне зависимости от организационно-правовой формы принимать меры, направленные на предупреждение коррупции.

Высокая динамика Закона не может оцениваться как проявление его несовершенства и нестабильности. Это тот случай, когда изменения продиктованы стремительным развитием и трансформацией регулируемых отношений, выполнением международных обязательств России.

Изменения планируются и в дальнейшем. В Институт на экспертизу поступают проекты законов, предусматривающие коррективы действующего законодательства. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации внесены законопроекты: № 430594-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» и № 430595-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Согласно первому руководители госкорпораций, публично-правовых компаний, государственных внебюджетных фондов наделяются правом получать справки по счетам физических лиц (в отдельных случаях юридических лиц) при осуществлении проверок соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции. Также вносятся изменения, предусматривающие упрощенный порядок привлечения госслужащих, работников госкорпораций и некоторых других лиц к дисциплинарной ответственности (за исключением увольнения в связи с утратой доверия) в случае признания ими факта совершения правонарушения, а также устанавливается единый срок давности для применения взысканий — не позднее трех лет со дня совершения коррупционного правонарушения.

Исследования<sup>1</sup>, проведенные Институтом в рамках реализации подп. «е» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на

---

<sup>1</sup> См., например: Административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица / С.М. Зырянов, А.М. Цирин // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 82–90.

2014–2015 гг., показали, что наряду с активным использованием запретительных и ограничительных антикоррупционных мер ощущается острая нехватка механизмов, стимулирующих правомерное поведение. Данные механизмы нашли свое отражение в проекте федерального закона № 430595-7. В частности, в примечание к ст. 19.28 КоАП «Незаконное вознаграждение от имени или в интересах юридического лица» включены основания освобождения юридического лица от административной ответственности. Такими основаниями являются:

- активное содействие лица выявлению данного правонарушения;
- активное содействие лица проведению расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию преступления;
- вымогательство в отношении этого юридического лица.

Таким образом, законопроект стимулирует правомерное поведение организаций.

Кроме того, в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица спроектирована новая статья КоАП — 27.20 «Арест имущества», которая вводит новую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а именно — арест имущества юридического лица. Данная инициатива объясняется разработчиками законопроекта низкой собираемостью налагаемых на организации административных штрафов. Новая мера, по их мнению, будет способствовать исправлению этой ситуации.

В перспективе можно прогнозировать более существенную модернизацию не только данного Закона, но и антикоррупционного законодательства в целом, что вызвано необходимостью гармонизации правового регулирования, осуществляемого на всех уровнях публичной власти, его систематизации и синхронизации с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризму. Доктринальное обоснование такого проекта в настоящий момент является актуальной задачей юридической науки, к решению которой Институт уже приступил<sup>1</sup>.

Указанные обстоятельства нацеливают на продолжение работы по разъяснению данного Закона и подготовку в среднесрочной пер-

---

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Доклад на пленарном заседании III Международной научно-практической конференции «Финтех и Регтех: возможности, угрозы и риски финансовых технологий», организованной Росфинмониторингом при поддержке Министерства образования и науки России, ФАНО и Президиума РАН (Москва, 21 ноября 2017 г.).

спективе очередного издания научно-практического комментария к нему.

Любой закон, для того чтобы эффективно регулировать общественные отношения, должен быть обеспечен механизмом реализации правовых норм, заключенных в его положениях. Этот механизм включает разные элементы: правовые (например, подзаконное регулирование), организационные, экономические, идеологические. Научно-практический комментарий также может быть отнесен к их числу, поскольку он облегчает восприятие юридического текста, интерпретацию положений закона правоприменителем, дает целостную картину правового регулирования общественных отношений (как нормативного, так и казуального), составляющих предмет закона, содержит доктринальные оценки эффективности правовых норм, ориентиры и предложения в части совершенствования самого закона и механизма его исполнения.

Научно-практический комментарий к закону нередко связывают с доктринальным толкованием права, называя его формой выражения результатов последнего. Полагаем, что это не совсем так, коль скоро комментаторы решают более широкий круг задач, чем тот, что стоит перед интерпретатором. В тексте комментария изложены не только разъяснения смысла и содержания правовых норм, но и рекомендации по их применению, указания на риски этому сопутствующие, дефекты, обнаруженные в законе, и способы их устранения, недостатки правоприменительной практики, зарубежный опыт законодательного регулирования общественных отношений, образующих предмет закона, и проч. Это отличает комментарии от привычного понимания толкования права.

Научно-практический комментарий — это особый, уже ставший самостоятельным жанр научного издания, во многом созданный коллективом Института и утвердившийся в качестве одного из востребованных направлений его деятельности. Сохраняя свои традиции, Институт продолжает эту работу, которая позволяет обеспечить граждан и практикующих юристов необходимыми знаниями для правильного и эффективного поиска и принятия юридически значимых решений.

Комментарий будет полезен как научным работникам, так и практикам, реализующим нормы законодательства о противодействии коррупции.



**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ  
КОММЕНТАРИЙ  
к Федеральному закону  
от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ**

**«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»**

**(постатейный)**

**Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.**

В юридической науке и практике совершенно неоправданно недооцениваются роль и организационно-творческие возможности преамбул нормативных правовых актов<sup>1</sup>. Преамбулы не только позволяют придать нормативное закрепление базовым ценностным основаниям принятия нормативного правового акта, реализуемым в рамках проводимой государственной политики, но и являются средствами повышения уровня правового просвещения адресатов нормативных предписаний.

Следует отметить, что даже крупные кодифицированные законы не всегда имеют преамбулы, однако в случае с Федеральным законом № 273-ФЗ преамбула подчеркивает его базовый, основополагающий характер по отношению к другим нормативным правовым актам в сфере противодействия коррупции. В федеральных законах от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», как и в Федеральном законе «О противодействии коррупции», содержатся преамбулы. Вместе с тем в ряде законов, касающихся противодействия негативным социально-правовым явлениям, преамбулы отсутствуют<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Юридическая техника: курс лекций / под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, С. 158.

<sup>2</sup> См. федеральные законы от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

*Научное издание*

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ  
КОММЕНТАРИЙ  
к Федеральному закону  
от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ  
«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ  
КОРРУПЦИИ»  
(постатейный)**

Ответственный редактор  
академик РАН  
*Т.Я. Хабриева*

Подписано в печать 18.04.2018.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.  
Печать цифровая. Усл. печ. л. 26,5. Уч.-изд. л. 25,7.  
Тираж 500 экз. Заказ № .

ИД «Юриспруденция»  
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11  
[www.jurisizdat.ru](http://www.jurisizdat.ru), e-mail: [y-book@mail.ru](mailto:y-book@mail.ru)  
Тел. (495)979-7028

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации