



ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Научно-практическое пособие

Под редакцией
Ю.В. Трунцевского, А.М. Цирина



Москва
2025

УДК 342.5
ББК 67.401
3-19

znanium
электронно-библиотечная система

*Рекомендовано Междисциплинарным советом по координации
научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции*

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

Рецензенты:

Осокин Р.Б. — начальник факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор;

Морозов А.Н. — ведущий научный сотрудник центра международного права и сравнительно-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

3-19 Законодательство о противодействии коррупции: тенденции и перспективы развития: научно-практическое пособие / Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин, В.В. Севальнев и др.; под ред. Ю.В. Трунцевского, А.М. Цирина. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма; ИНФРА-М, 2025. — 184 с.

ISBN 978-5-16-113405-4 (online)

ISBN 978-5-00156-421-8 (Норма)

ISBN 978-5-16-020749-0 (ИНФРА-М)

Настоящее пособие продолжает цикл исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, направленных на научное и учебно-методическое обеспечение противодействия коррупции.

Раскрываются основные этапы развития законодательства о противодействии коррупции, выявлены современные тенденции его развития в контексте цифровизации антикоррупционной деятельности. Особое внимание уделено феномену конституционализации антикоррупционного законодательства, влияющему на построение его оптимальной системы, а также проблемам реализации его норм на разных уровнях управления.

Отличительной особенностью работы является наличие прогноза развития отечественного законодательства о противодействии коррупции, сделанного на основе анализа имплементации международных антикоррупционных стандартов и процесса систематизации российских нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции.

Для научных работников, государственных и муниципальных служащих, практикующих юристов, преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и институтов.

**УДК 342.5
ББК 67.401**

ISBN 978-5-16-113405-4 (online)

ISBN 978-5-00156-421-8 (Норма)

ISBN 978-5-16-020749-0 (ИНФРА-М)

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2024

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

LEGISLATION ON COMBATING CORRUPTION: TRENDS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

Scientific and Practical Guide

Edited by
Yu.V. Truntsevsky, A.M. Tsirin



Moscow

*Recommended by the Interdisciplinary Council for the Coordination
of Scientific and Educational Support for Anti-Corruption*

*Approved by the Public Law Section of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Osokin R.B. — Head of the Department of Training of Scientific, Pedagogical and Scientific Personnel at V.Ya. Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs, Doctor of Law, Professor;

Morozov A.N. — Leading researcher at the Center for International Law and Comparative Legal Studies of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law

Legislation on Combating Corruption: Trends and Prospects for Development: Scientific and Practical Guide / Yu.V. Truntsevsky, A.M. Tsin, V.V. Sevalnev and others; ed. by Yu.V. Truntsevsky, A.M. Tsin. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Norma; INFRA-M. — 184 p.

ISBN 978-5-16-113405-4 (online)

ISBN 978-5-00156-421-8 (Norma)

ISBN 978-5-16-020749-0 (INFRA-M)

This publication continues the research cycle of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, with the aim of providing scientific and educational support in the fight against corruption.

The scientific and practical guide reveals the main stages in the development of anti-corruption laws, analyzes current trends in their development in the context of the digitalization of anti-corruption efforts. The authors focus on the phenomenon of the constitutionalization of anti-corruption law, which affects the creation of an optimal system for its organization, as well as on the challenges of implementing its regulations at various levels of government.

A distinctive feature of this scientific and practical resource is the provision of a legal prediction for the future development of national legislation on combating corruption, based on an analysis of the implementation of international anti-corruption standards and the process of organizing domestic legislation in the Russian Federation.

For employees of the scientific and educational sector, government and municipal officials, practicing lawyers, educators, graduate students, and students of law schools and institutions.

ISBN 978-5-16-113405-4 (online)

ISBN 978-5-00156-421-8 (Norma)

ISBN 978-5-16-020749-0 (INFRA-M)

© The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, 2024

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Трунцевский Ю.В., заведующий отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, доктор юридических наук, профессор (отв. ред.) — введение, § 1.2, 2.1, 3.2, 3.3, заключение (в соавторстве с Цириным А.М.)

Цирин А.М., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, секретарь Бюро Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук (отв. ред.) — § 1.1 (в соавторстве с Севальневым В.В.), § 3.1, 3.3, заключение (в соавторстве с Трунцевским Ю.В.)

Севальнев В.В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1.1 (в соавторстве с Цириным А.М.), § 2.2, 2.3 (в соавторстве с Матвеевым В.В.), § 3.3

Черепанова Е.В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1.3, 1.4, 3.3

Матулис С.Н., старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат политических наук — § 1.5, 3.3

Матвеев В.В., научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2.3 (в соавторстве с Севальневым В.В.), § 3.3

AUTHORS

Truntsevsky Yu.V., Head of the Department of Anti-Corruption Methodology ILCL, Executive Secretary of the Interdisciplinary Council for Coordination of Scientific and Educational Support for Anti-Corruption, Doctor of Law, Professor — Introduction, § 1.2, 2.1, 3.2, 3.3, Conclusion (co-authored with Tsirin A.M.)

Tsirin A.M., Leading Researcher, Department of Anti-corruption Methodology ILCL, Secretary of the Bureau of the Interdisciplinary Council, Candidate of Law — § 1.1 (co-authored with Sevalnev V.V.), 3.1, 3.3 Conclusion (co-authored with Truntsevsky Yu.V.)

Sevalnev V.V., Leading Researcher, Department of Anti-Corruption Methodology ILCL, Candidate of Law — § 1.1 (co-authored with Tsirin A.M.), 2.2, 2.3 (co-authored with Cherepanova E.V.), 3.3

Cherepanova E.V., Leading Researcher, Anti-Corruption Methodology Department ILCL, Candidate of Law — § 1.3, 1.4, 3.3

Matulis S.N., Senior Researcher, Anti-Corruption Methodology Department ILCL, Candidate of Political Sciences — § 1.5, 3.3

Matveev V.V., Researcher, Anti-Corruption Department of the Institute for State and Law ILCL, Candidate of Law — § 2.3 (co-author with Sevalnev V. V.), 3.3

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	11
Глава 1	
Основные этапы развития и уровни законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции	14
§ 1.1. Основные этапы развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.....	14
§ 1.2. Конституционализация противодействия коррупции	30
§ 1.3. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции	42
§ 1.4. Правовое регулирование противодействия коррупции на муниципальном уровне	54
§ 1.5. Реализация антикоррупционных стандартов в организациях	65
Глава 2	
Современные тенденции развития законодательства о противодействии коррупции	84
§ 2.1. Противодействие коррупции как кросс-отраслевой феномен современного законодательства	84
§ 2.2. Законодательство о противодействии коррупции и процессы цифровизации антикоррупционной деятельности в Российской Федерации	101
§ 2.3. Развитие законодательства о противодействии коррупции в зарубежных странах	116
Глава 3	
Перспективы развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции	135
§ 3.1. Систематизация законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции: проблемы и пути их решения	135
§ 3.2. Международные антикоррупционные стандарты и их имплементация	150
§ 3.3. Прогнозирование развития правового регулирования в сфере противодействия коррупции	162
Заключение	172
Список использованной литературы	176

CONTENTS

Introduction	11
Chapter 1	
The Stages of Legal Development of Combating Corruption in the Russian Federation	14
§ 1.1. Key Stages in the Formation of Legislation to Combat Corruption in Russia	14
§ 1.2. Process of Institutionalizing Anti-Corruption Measures.....	30
§ 1.3. Evolution of Anti-Corruption Laws at the Level of Regions	42
§ 1.4. Regulation of Anti-Corrupt Practices at Municipalities	54
§ 1.5. Implementation of Anti-Corruption Strategies within Organizations.....	65
Chapter 2	
Trends in the Development of Anti-Corruption Law	84
§ 2.1. Corruption as an Interdisciplinary Phenomenon in Current Legislation.....	84
§ 2.2. Impact of Digitalization on Anti-Corruption Initiatives in Russia	101
§ 2.3. Comparative Analysis of Foreign Anti-Bribery Legislation	116
Chapter 3	
Prospects for Future Development of the Anti-Corruption Legal Framework in Russia	135
§ 3.1. Systematization of Legislation of the Russian Federation on Combating Corruption: Challenges and Solutions	135
§ 3.2. International Anti-Corruption Standards and their Implementation	150
§ 3.3. Forecasting the Evolution of Legal Regulations in the Field of Combating Corruption	162
Conclusion.....	172
List of sources	176

ВВЕДЕНИЕ

В условиях последовательной реализации конституционных принципов существенно обновились базовые отрасли законодательства, активно формируются комплексные отрасли, отражая новизну правового воздействия на процессы в экономической, социальной и политической сферах.

Конституция РФ дала мощный импульс развитию законодательства. Реализация потенциала конституционно-правового регулирования в антикоррупционной области свидетельствует о важности этого блока законодательства для государства и общества. Такой потенциал отчетливо прослеживается не только в новых конституционных положениях о необходимости создания условий для укрепления взаимного доверия государства и общества (ст. 75.1)¹, но и в нормах, устанавливающих требования к лицам, замещающим государственные должности и ряд иных должностей, связанных с выполнением функций публичного управления².

В настоящее время не существует самостоятельной отрасли законодательства по противодействию коррупции (целостной совокупности нормативных актов, характеризующихся единой целью, общностью предмета и метода правового регулирования). Нормы права, направленные на борьбу с коррупцией, представлены в различных отраслях права и включены в нормативные правовые акты различного уровня³.

В доктрине противодействие коррупции характеризуется одновременно как деятельность государства, общественных структур,

¹ См.: Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. М., 2020.

² См. статьи 77, 78, 81, 95, 97, 103, 110, 119, 129 Конституции РФ.

³ См.: Руцкая М.В., Курочкина В.Р. Конституция Российской Федерации как правовая основа противодействия коррупции // Права человека: история, теория, практика. Шестая Всероссийская научно-практическая конференция: сборник научных статей / отв. ред. В.В. Коровин [и др.]. Курск, 2017. С. 172.

направление государственной политики, объект и предмет правового регулирования¹.

Соответственно законодательство о противодействии коррупции все же имеет в своей основе системное ядро, в качестве которого выступает базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также систему устойчивых связей с иными нормативными массивами, что позволяет провести аналогию с категорией «активного центра отрасли законодательства»².

По мнению правоведов, законодательство о противодействии коррупции не просто занимает свое место в правовой системе, а обладает определенной спецификой, представляющей интерес для научных изысканий. В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации разрабатывается концепция циклических правовых массивов³. Проведенные исследования позволяют отнести законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции к таким нормативным правовым массивам, что обуславливает постановку вопроса о динамике его развития и продолжении поиска способов его систематизации.

В первой главе научно-практического пособия рассмотрены основные этапы становления законодательства в сфере противодействия коррупции. При этом особое внимание уделено конституционализации этого законодательства, построению оптимальной модели его систематизации, а также его реализации на разных уровнях управления.

Во второй главе анализируются современные тенденции развития законодательства о противодействии коррупции, которое рассматривается в качестве кросс-отраслевого правового феномена. Антикоррупционное законодательство исследуется в контексте цифровизации антикоррупционной деятельности. При этом предлагаются варианты применения современных информационных технологий к деятельности по систематизации законодательства о

¹ См.: Материалы основного доклада академика РАН Т.Я. Хабриевой на X Евразийском антикоррупционном форуме «Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции». URL: www.izak.ru

² Шебанов А.Ф. Система законодательства как научная основа кодификации // Советское государство и право. 1971. № 12. С. 34.

³ См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции // Общественные науки и современность. 2017. № 1. С. 5–19; Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–18.

противодействию коррупции. Также проведен анализ опыт правового регулирования противодействия коррупции в зарубежных странах.

В третьей главе на основе изучения процессов имплементации международных антикоррупционных стандартов и систематизации отечественного законодательства о противодействии коррупции формулируется правовой прогноз его развития.

Отличительной особенностью научно-практического пособия является прогнозная модель развития законодательстве о противодействии коррупции, учитывающая основные этапы его становления и современные тенденции развития. Авторы приходят к выводу о постепенном смещении антикоррупционного правового регулирования в направлении большего использования финансово-правового инструментария, что в совокупности с традиционными уголовно-правовыми и административно-правовыми средствами позволяет повысить эффективность противодействия коррупции. Таким образом, пособие может стать ценным источником информации для специалистов, работающих в области права и государственного управления, а также для научных сотрудников, студентов и аспирантов, интересующихся вопросами противодействия коррупции.

Настоящее издание продолжает цикл исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, направленных на уяснение места и роли законодательства о противодействии коррупции в правовой системе Российской Федерации¹.

Авторы надеются, что сформулированные подходы к совершенствованию законодательства о противодействии коррупции и практики его применения будут способствовать повышению эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности.

¹ См.: Доклад академика РАН Т.Я. Хабриевой на пленарном заседании X Евразийского антикоррупционного форума «Конституционно-правовые ориентиры противодействия коррупции». URL: www.izak.ru; Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: научно-практическое пособие / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, А.М. Цирин и др.; под ред. Д.А. Пашенцева. М., 2020; Концепция консолидации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции: научно-практическое пособие / под ред. Д.А. Пашенцева. М., 2021.

Глава 1

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И УРОВНИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

§ 1.1. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В правовом регулировании противодействия коррупции в нашей стране выделяются различные исторические этапы, включая царский, дореволюционный и советский, каждый из которых обладал своими особенностями.

В Российском царстве и Российской империи проявления коррупции жестоко карались. В Средние века практиковались четвертование¹, колесование², растерзание толпой³ и другие виды казни.

Отличительной особенностью правового регулирования противодействия коррупции в Российской империи стал акцент не только на уголовно-правовые средства, но и на внедрение административно-правовых мер борьбы с ее проявлениями. Например, император Александр II ввел ведомственные книги гражданских чинов и стал основоположником системы контроля имущественного положения государственных служащих. В указанные книги подлежали внесению сведения не только о жаловании, наградах, объявленных взысканиях, финансовых обязательствах (например, по аренде квартир), но и иные, характеризующие материальное

¹ Иван IV считал борьбу с коррупцией делом первостепенной важности и зачастую сам проводил суды над взяточниками. Этой казни Иван Грозный предал дьяка, соблазнившегося взяткой в виде гуся, набитого серебряными монетами.

² В 1723 году Петр I приговорил бывшего обер-фискала А. Нестерова, обвиняемого в растрате 300 тыс. казенных рублей, к смертной казни через колесование.

³ В 1648 году царь Алексей Михайлович отдал на расправу народу главу Земского приказа Л. Плещеева, обложившего народ непомерными поборами.

Научное издание

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ:
ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ**

Научно-практическое пособие

Под редакцией
Ю.В. Трунцевского, А.М. Цирина

Подписано в печать 11.11.2024.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 11,5.
Тираж ??? экз. Заказ № ???

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации