

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

# **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ:**

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ  
И МЕСТО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ  
Под редакцией доктора юридических наук,  
профессора Д.А. Пашенцева



Москва  
Инфотропик Медиа 2020

УДК 342.5  
ББК 67.401.02  
З 19

*Издание 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:

**А.А. Дорская** — заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, доктор юридических наук, профессор

**В.Б. Евдокимов** — главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник юстиции Российской Федерации.

**З 19 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-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. — М.: Инфотропик Медиа, 2020. — 176 с. — ISBN 978-5-9998-0341-2.**

Агентство СІР РГБ

В современных условиях вопросы противодействия коррупции рассматриваются как приоритетные с позиций теории и практики правового регулирования, поскольку от точного определения роли и места специального законодательства в системе нормативных правовых актов зависят перспективные модели его совершенствования и повышения эффективности.

В настоящем пособии раскрываются особенности законодательства о противодействии коррупции, определены исторические этапы его становления, структура и направления развития. Выявлены актуальные проблемы систематизации законодательства о противодействии коррупции, исследованы его взаимосвязи с конституционным, уголовным, административным, гражданским законодательством. Обосновано включение отдельных норм и институтов антикоррупционного законодательства в состав разных отраслей, что в итоге позволяет создавать нормативную базу противодействия коррупции во всех сферах государственной и общественной жизни.

Для государственных и муниципальных служащих, работников системы образования, практикующих юристов, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов.

**Все права защищены.**

© Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской  
Федерации, 2019

**ISBN 978-5-9998-0341-2**

© ООО «Инфотропик Медиа», 2019

## Авторский коллектив

---

**Пашенцев Дмитрий Алексеевич** — доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — введение (в соавторстве с М. В. Залоило), § 2.1; заключение (в соавторстве с М. В. Залоило)

**Залоило Максим Викторович** — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — введение (в соавторстве с Д. А. Пашенцевым), § § 1.2; 1.3; 1.4, заключение (в соавторстве с Д. А. Пашенцевым)

**Цирин Артем Михайлович** — кандидат юридических наук, заведующий отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — § 3.4

**Трунцевский Юрий Владимирович** — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — § § 3.1; 3.2; 3.3

**Головина Анна Александровна** — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — § § 1.1; 2.2; 2.3; 3.5.



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

# **LEGISLATION IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION:**

A CONCEPTUAL FRAMEWORK  
AND PLACE IN THE SYSTEM  
OF RUSSIAN LAW

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE

Edited by Doctor of law,  
Professor D.A. Pashentsev



Moscow  
Infotropic Media 2020

UDK 342.5  
BBK 67.401.02  
3 19

*Recommended by the Interdisciplinary Council on coordination  
of scientific and educational-methodological support of anticorruption.  
Approved by the Section of Public Law of the Academic Council of the Institute of Legislation  
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

**Dorskaya A. A.**, head of the department of international law of the Herzen State Pedagogical University of Russia, doctor of law, professor

**Evdokimov V. B.**, chief researcher of the department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker of Justice of the Russian Federation.

**3 19 Legislation in the Field of Combating Corruption:  
a Conceptual Framework and Place in the System of Russian  
Law: scientific and practical guide / D.A. Pashentsev,  
M.V. Zaloilo, A.M. Tsirin and others; ed. by doctor of law,  
professor D.A. Pashentsev. — M.: Infotropic Media, 2020. —  
176 pp. — ISBN 978-5-9998-0341-2.**

Agency CIP RSL

The scientific and practical manual reveals the features of anti-corruption legislation and its place in the system of Russian legislation. The historical stages of anti-corruption legislation development are revealed. The main directions of the dynamics of anti-corruption legislation in modern conditions are shown. The system connections of anti-corruption legislation with constitutional, criminal, administrative, civil legislation are revealed. It is proved that certain norms and institutions of legislation in the field of combating corruption are harmoniously part of the most different branches of legislation, which ultimately allows you to create a regulatory framework for combating corruption in various spheres of state and public life.

Recommended for educators, public and municipal servants, legal practitioners, graduate students, law students, and institutions.

**All rights reserved.**

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2019

**ISBN 978-5-9998-0341-2**

© «Infotropic Media» LLC, 2019

## Authors:

---

---

**Pashentsev Dmitriy Alekseevich** — doctor of law, Professor, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation, head of the Department of theory of law and interdisciplinary studies of legislation of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation — introduction (co-authored with M. V. Zaloilo); § 2.1; conclusion (co-authored with M. V. Zaloilo)

**Zaloilo Maksim Viktorovich** — candidate of legal Sciences, leading researcher of the Department of theory of law and interdisciplinary studies of legislation of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation — introduction (co-authored with D. A. Pashentsev); § § 1.2; 1.3; 1.4; conclusion (co-authored with D. A. Pashentsev)

**Tsirin Artem Mikhailovich** — candidate of legal Sciences, head of the anti-corruption methodology Department of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation — § 3.4

**Truntsevsky Yuri Vladimirovich** — doctor of law Sciences, Professor, leading researcher of the Department of methodology of the corruption counteraction of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation — § § 3.1; 3.2; 3.3

**Golovina Anna Aleksandrovna** — candidate of legal Sciences, senior researcher of the Department of theory of law and interdisciplinary studies of legislation of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation — § § 1.1; 2.2; 2.3; 3.5.

# СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	1
----------------	---

## Глава 1

### ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ КАК СИСТЕМА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

1.1. Понятие законодательства в сфере противодействия коррупции и его системные свойства .....	5
1.2. Основные исторические этапы формирования законодательства в сфере противодействия коррупции. ....	10
1.3. Современная структура законодательства в сфере противодействия коррупции. ....	22
1.4. Актуальные проблемы систематизации законодательства в сфере противодействия коррупции .....	32

## Глава 2

### ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ, СТАТУС И ПЕРСПЕКТИВЫ

2.1. Методологические подходы к определению места законодательства о противодействии коррупции в системе российского законодательства .....	43
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

- 2.2. Основные доктринальные подходы к определению места законодательства в сфере противодействия коррупции в системе российского законодательства ..... 49
- 2.3. Законодательство в сфере противодействия коррупции в системе российского законодательства: актуальный статус и перспективы его изменения ..... 60

### Глава 3

## СИСТЕМНЫЕ СВЯЗИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ С ИНЫМИ КОМПОНЕНТАМИ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

- 3.1. Законодательство в сфере противодействия коррупции и конституционное законодательство ..... 71
- 3.2. Законодательство в сфере противодействия коррупции и административное законодательство ..... 88
- 3.3. Законодательство в сфере противодействия коррупции и уголовное законодательство ..... 112
- 3.4. Законодательство о противодействии коррупции и гражданское законодательство ..... 131
- 3.5. Законодательство в сфере противодействия коррупции и иные отрасли российского законодательства ..... 138
- ЗАКЛЮЧЕНИЕ ..... 144
- СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ ..... 146

# TABLE OF CONTENT

INTRODUCTION ..... 1

## Chapter 1

### ANTI-CORRUPTION LEGISLATION AS A SYSTEM: GENERAL CHARACTERISTIC

1.1. The concept of anti-corruption legislation and its systemic properties. .... 5

1.2. The main historical stages of formation of legislation in the sphere of counteraction of corruption. .... 10

1.3. The current structure of the legislation in the sphere of counteraction of corruption ..... 22

1.4. Actual problems of systematization of anti-corruption legislation ..... 32

## Chapter 2

### ANTI-CORRUPTION LEGISLATION IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LEGISLATION: MAIN APPROACHES, STATUS

2.1. Methodological approaches to determining of the place of anti-corruption legislation in the system of Russian legislation ..... 43

2.2. Basic doctrinal approaches to the determining of the place of legislation in the sphere of counteraction of corruption in the system of Russian legislation ..... 49

2.3. Anti-corruption legislation in the system of Russian legislation: current status and prospects of its change ..... 60

Chapter 3

SYSTEM LINKS OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF COUNTERACTION OF CORRUPTION WITH OTHER COMPONENTS OF THE SYSTEM OF THE RUSSIAN LEGISLATION

3.1. Anti-corruption legislation and constitutional legislation ..... 71

3.2. Anti-corruption legislation and administrative legislation ..... 88

3.3. Anti-corruption legislation and criminal legislation ..... 112

3.4. Anti-corruption legislation and civil legislation ..... 131

3.5. Anti-corruption legislation and other branches of Russian legislation ..... 138

CONCLUSION ..... 144

BIBLIOGRAPHY ..... 146



# ВВЕДЕНИЕ

---

---

В течение многих лет Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт) занимается изучением феномена коррупции. Первые подходы к исследованию этой темы были обоснованы в криминологических работах Института еще в 1930-е годы. Значительное количество работ по этой теме было опубликовано в 1960–1980-е гг. В те же годы в Институте проводились исследования правовых аспектов конфликта интересов на государственной службе. В настоящее время коррупция начинает проявлять себя по-новому, в связи с чем наблюдается стремительный рост научных изысканий по антикоррупционной тематике.

В современных условиях вопросы противодействия коррупции могут рассматриваться как приоритетные с позиций и теории, и практики правового регулирования. Коррупция представляет собой социальное зло, которое негативно влияет на процессы общественного развития, сдерживает происходящие в стране реформы, замедляет темпы экономического роста. Коррупция — это серьезная угроза существующему правопорядку. В связи с этим государство предпринимает серьезные меры для создания целостной системы противодействия коррупции. Реализация этих мер осложняется рядом факторов. Среди них можно отметить особенности отечественной государственно-правовой традиции и национального менталитета, несовершенство действующего законодательства, недостатки в работе судебной и правоохранительной систем.

Успешное противодействие коррупции предполагает систематическую комплексную деятельность, направленную на решение целого ряда задач. Некоторые из этих задач связаны с развитием законодательства о противодействии коррупции. Одним из важных вопросов в этом контексте является вопрос о правовой природе законодательства о противодействии коррупции и его месте в системе законодательства Российской Федерации. Указанные вопросы имеют не только теоретическое, но и практическое значение, так как от точного определения правовой природы и места в системе непосредственным

образом зависят перспективные модели совершенствования законодательства, повышения эффективности его реализации.

Законодательство в сфере противодействия коррупции возникло относительно недавно, но за короткое время успело сделать огромный скачок в своем развитии. Сегодня оно, не образуя отдельной отрасли, фактически пронизывает все отрасли, которые формируют систему законодательства Российской Федерации. В итоге мы имеем дело с новым, ранее не известным правовой теории феноменом, который предстоит изучить и осмыслить.

Познание правовой природы и определение места, которое законодательство в сфере противодействия коррупции занимает в системе современного законодательства, предполагает ответ на ряд значимых вопросов, в частности, о существующей системе законодательства; о системных свойствах законодательства в сфере противодействия коррупции; об основных исторических этапах его формирования. Также представляется важной задачей определение и анализ системных связей законодательства в сфере противодействия коррупции с иными компонентами российского законодательства.

Следует отметить, что в публикуемых с 1994 года Институтом Концепциях развития российского законодательства выстроена четкая система, где выделяются базовые, комплексные, процессуальные отрасли российского законодательства, а также формирующиеся законодательные комплексы, которые находятся в процессе своего становления как самостоятельные отрасли законодательства<sup>1</sup>.

В недавнее время на основе междисциплинарного подхода учеными Института была обоснована категория нетипичных — циклических — правовых массивов, к которым было отнесено в том числе антикоррупционное законодательство, отличительной чертой которого является «способность к сквозному пронизыванию всех или большинства элементов системы права, внедрению в устоявшиеся ее элементы, особому взаимодействию с ними, детерминации их

---

<sup>1</sup> Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015.

содержания, функционирования, а также вектора и темпов дальнейших трансформаций»<sup>2</sup>.

Решение намеченных задач, которое должно опираться на современную научную методологию, создаст необходимые предпосылки для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере противодействия коррупции, для укрепления режима законности и правопорядка.

Перспективными в этом отношении представляются методы постклассической юриспруденции, в первую очередь, конструктивизм. Сторонники конструктивизма утверждают, что изначально критериев преступности нет. Любое преступное поведение трактуется так только после наделения его соответствующим значением. Фактически содержание понятия «преступление» конструируется с помощью криминализации. Именно этот механизм государство использует для борьбы с коррупционными преступлениями.

В процессе социального конструирования важную роль играет субъект права, что актуализирует использование антропоцентризма как современного методологического принципа. Наделенный правомприменительными полномочиями субъект права представляет собой главное звено в процессе конструирования правовой реальности.

---

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т. Я. Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в условиях цифровизации экономики: стратегические задачи и правовые решения // Всероссийский криминологический журнал. 2018. № 4. С. 462–463; Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 12; Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102; Хабриева Т. Я. Право в условиях цифровой реальности. Избранные лекции Университета; Вып. 189. СПб., 2019. С. 18; Хабриева Т. Я. Доклад на Восьмом Евразийском антикоррупционном Форуме «Законодательство о противодействии коррупции: феномен, эволюция и современные тренды» (20 марта 2019 г., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) // <https://goo-gl.ru/5SG0>; Хабриева Т. Я. Презентация доклада на Восьмом Евразийском антикоррупционном Форуме «Законодательство о противодействии коррупции: феномен, эволюция и современные тренды» (20 марта 2019 г., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) // <https://goo-gl.ru/5SG1>; Хабриева Т. Я. Проекция технологической революции в правовой доктрине (доклад в рамках VI Московского юридического форума «Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции», Москва, 4 апреля 2019 г., Московский государственный университет им. О. Е. Кутафина) // <https://goo-gl.ru/5SG2>.

Эффективность реализации законодательства о противодействии коррупции зависит, во-первых, от его качества, во-вторых, от правосознания субъектов, наделенных правоприменительными полномочиями в данной сфере.

Безусловно, при юридическом анализе коррупции применимы традиционные критерии, такие как противоправность, общественная опасность, виновность, наказуемость. Вместе с тем следует учитывать и иные обстоятельства, в первую очередь, отношение к коррупции и ее проявлениям со стороны общества, а также составляющих его отдельных социальных групп. Официальная оценка коррупции, которая проявляется в нормах законодательства, может в некоторых случаях не совпадать с оценкой общественности.

Факторы, которые обуславливают коррупцию, вытекают из существующего на данный момент состояния общества, они неотделимы от официальной и неофициальной оценки коррупционных проявлений.

Для успешного противодействия коррупции следует не только ужесточать ответственность за коррупционные проявления, но и последовательно ликвидировать условия для их возникновения. Для этого важно продолжение исследований в данной сфере<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Коррупция: природа, проявление, противодействие: научно-правовое исследование / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012; Правовые средства противодействия коррупции: научно-практическое пособие / отв. ред. Н. А. Власенко. М., 2012; Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016; Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике: словарь-справочник. М., 2016; Антикоррупционная этика и служебное поведение: научно-практическое пособие / под ред. И. И. Кучерова, А. М. Цирина. М., 2018; Хабриева Т. Я. Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы // Избранные труды в 10 т. Т. 10. Содерж: Право и экономика. Право и антикоррупционная политика. М., 2018 и др.

## Глава 1

---

# ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ КАК СИСТЕМА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

### **1.1. Понятие законодательства в сфере противодействия коррупции и его системные свойства**

Законодательство в сфере противодействия коррупции можно определить как систему нормативных правовых актов, регулирующих деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции), выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией), а также по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Законодательство в сфере противодействия коррупции как система имеет в соответствии с общими закономерностями функционирования систем свое системное ядро, в качестве которого выступает Федеральный закон «О противодействии коррупции». Роль этого законодательного акта также вполне соответствует роли «активного центра отрасли законодательства» по своему значению и содержательному наполнению, а система взаимосвязанных с ним нормативных правовых актов в целом отвечает закономерностям, выявленным для отрасли законодательства.

Рассматривая место этого массива в системе законодательства, следует отметить некоторые ключевые нормативные правовые акты,

Научное издание

**Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, А.М. Цирин и др.;**  
**под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева**

**Законодательство в сфере противодействия коррупции:  
концептуальные основы и место в системе российского  
законодательства: научно-практическое пособие**

Выпускающий редактор И.М. Столярова  
Дизайн и верстка текста А.А. Савченко

Издательский номер 341  
Год издания 2019

ISBN 978-5-9998-0341-2  
Подписано в печать 20.12.2019  
Формат 60×90/16  
Печать цифровая  
Бумага офсетная

Усл. печ. л. 11,0  
Авт. л. 9,82

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ  
**ParaType**  
In Legal Use

Гарнитура Charter  
Использованы лицензионные шрифты фирмы «ParaType»



ООО «Инфотропик Медиа»  
141009, Московская область, г. Мытищи, проспект Олимпийский, д. 10, пом. 7Л, оф. 2А  
Заказ книг: (495) 212 92 31 (многоканальный)  
sales@infotropic.ru  
www.infotropic.ru, интернет-магазин издательства: <http://shop.infotropic.ru>

Все права защищены. Любое копирование, воспроизведение, хранение в информационных системах или передача в любой форме и любыми средствами — электронными, механическими, посредством фотокопирования, записями или иными — любой части этой книги запрещено без письменного разрешения ООО «Инфотропик Медиа».

Издание не содержит информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей, и информацию, запрещенную для распространения среди детей.