

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОНЦЕПЦИЯ КОНСОЛИДАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Под редакцией
доктора юридических наук,
профессора **Д. А. Пашенцева**

*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*



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2021

Рецензенты:

Власенко Н. А., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Чердаков О. И., доктор юридических наук, профессор, проректор по научной работе Международного юридического института.

К65 Концепция консолидации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции : научно-практическое пособие / А. И. Абрамова, М. В. Залоило, А. А. Дорская [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. А. Пашенцева. — Москва : Проспект, 2021. — 112 с.

ISBN 978-5-392-32887-1

В современных условиях вопросы систематизации законодательства о противодействии коррупции могут рассматриваться как приоритетные с позиций теории и практики правового регулирования, поскольку их успешное решение в значительной мере определяет эффективность применения соответствующих норм.

В пособии представлены концептуальные основания консолидации законодательства о противодействии коррупции в современной России. Исследование проведено на основе анализа российской правовой традиции с учетом доктринальных представлений и зарубежного опыта. Вопросы консолидации антикоррупционного законодательства рассмотрены в качестве целостной концепции, которая базируется на современных теоретических представлениях о системе законодательства и системе права, принципах правотворчества, сущности и формах систематизации. Большое внимание уделяется непосредственно научной концепции систематизации законодательства о противодействии коррупции, а также критериям ее эффективности.

Законодательство приведено по состоянию на 1 января 2021 г.

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

УДК 343.35

ББК 67.408

Научное издание

**Абрамова Александра Ивановна,
Залоило Максим Викторович,
Дорская Александра Андреевна и др.**

**КОНЦЕПЦИЯ КОНСОЛИДАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

Научно-практическое пособие

Подписано в печать 23.04.2021. Формат 60×90^{1/16}.

Печать цифровая. Печ. л. 7,0. Тираж 1000 (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, 2021

© Оформление. ООО «Проспект», 2021

ISBN 978-5-392-32887-1

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

CONCEPT OF CONSOLIDATION OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE

Edited by

Doctor of Law, Professor

D. A. Pashentsev

*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*



• PROSPEKT •

Moscow
2021

Reviewers:

Vlasenko N. A., Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Research of Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;

Cherdakov O. I., Doctor of Law, Professor, Vice-Rector on Scientific Work of the International Juridical Institute.

Concept of Consolidation of Anti-Corruption Legislation of the Russian Federation : Scientific and Practical Guide / A. I. Abramova, M. V. Zaloilo, A. A. Dorskaya [etc.]; ed. by Doctor of Law, Professor D. A. Pashentsev. — Moscow : Prospekt, 2021. — 112 p.

ISBN 978-5-392-32887-1

In modern conditions, the issues of systematization of anti-corruption legislation can be considered as a priority from the standpoint of the theory and practice of legal regulation, since their successful solution largely determines the effectiveness of the application of the relevant norms.

The manual presents the conceptual foundations for the consolidation of anti-corruption legislation in modern Russia. The study is based on the analysis of the Russian legal tradition, taking into account the doctrinal concepts and foreign experience. The issues of consolidation of anti-corruption legislation are considered as an integral concept, which is based on modern theoretical ideas about the system of legislation and the system of law, the principles of law-making, the essence and forms of systematization. Much attention is paid directly to the scientific concept of systematization of anti-corruption legislation, as well as to the criteria for its effectiveness.

Legislation as of January 1, 2021.

For state and municipal employees, employees of the educational system, practicing lawyers, post-graduates and students.

© Institute of Legislation
and Comparative Law
under the Government
of the Russian Federation, 2021
© Design. Prospekt LLC, 2021

ISBN 978-5-392-32887-1

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

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, параграф 1.1 главы 1, параграф 1.2 главы 1 (в соавторстве с А. А. Дорской), краткие выводы.

Абрамова Александра Ивановна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — параграф 2.3 главы 2.

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 — параграфы 2.1, 2.2 главы 2, параграф 3.1 главы 3.

Дорская Александра Андреевна — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — параграф 1.2 главы 1 (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 — параграф 2.4 главы 2, параграф 3.2 главы 3.

COLLECTIVE OF AUTHORS

Pashentsev D. A. — 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, paragraph 1.1 of chapter 1, paragraph 1.2 of chapter 1 (co-authored with A. A. Dorskaya), summary.

Abramova A. I. — candidate of law, 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 — paragraph 2.3 of chapter 2.

Zaloilo M. V. — candidate of law, 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 — paragraphs 2.1, 2.2 of chapter 2, paragraph 3.1 of chapter 3.

Dorskaya A. A. — doctor of law, professor, chief 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 paragraph 1.2 of chapter 1 (co-authored with D. A. Pashentsev).

Tsirin A. M. — candidate of law, head of the anti-corruption methodology department of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation — paragraph 2.4 of chapter 2, paragraph 3.2 of chapter 3.

ВВЕДЕНИЕ

Противодействие коррупции занимает важное место в правовой политике демократического государства. В современных условиях это направление государственной деятельности закономерно выходит на новый уровень. За последние годы в Российской Федерации сформирован значительный массив правовых норм, направленных на борьбу с коррупцией¹. Пришло время задуматься о повышении эффективности их реализации, об усилении системного характера антикоррупционной деятельности. Фактически речь идет о наступлении нового этапа в противодействии коррупционным правонарушениям, который связан с целенаправленным и комплексным воздействием на соответствующие сферы общественных отношений.

Постнеклассическая научная парадигма говорит о том, что конструирование правовой реальности происходит посредством прохождения трех стадий: создание знаковой формы (подготовка и принятие нормативных правовых актов), формирование ментального образа (правовое воспитание), реализация требований правовой нормы в повседневном поведении ее адресатов. Представляется, что в сфере противодействия коррупции первая стадия пройдена успешно — подготовлены и приняты необходимые нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупции и соответствующие международным стандартам в данной сфере. Достаточно активно проводится работа, связанная со второй стадией — антикоррупционным правовым воспитанием². Что касается третьей стадии — реализации правовых норм, — то в этом вопросе еще предстоит большая и систематическая работа. Одним из ее аспектов выступает упорядочение правового массива, так как систематизация норм антикоррупционного законодательства является важным условием его понятности и доступности для всех адресатов. Такая систематизация облегчает правоприменительную практику, а также способствует

¹ См.: Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6.

² См. подр.: Антикоррупционное правовое воспитание: науч.-практ. пособие / под ред. Д. А. Пашенцева М.: Проспект, 2020.

успешной реализации правовых норм в форме исполнения и соблюдения.

Систематизация законодательства может осуществляться в различных формах, и применительно к законодательству о противодействии коррупции выбор оптимальной формы является очень важным. Такой выбор зависит от точного определения места, занимаемого антикоррупционными нормами в системе российского права¹. В Институте законодательства и сравнительного правоведения разрабатывается концепция циклических правовых массивов, и законодательство в сфере противодействия коррупции относится к таким массивам². Это осложняет его систематизацию, накладывая ограничение на выбор ее возможных форм. Представляется, что в сложившихся условиях и на современном уровне развития юридической науки и практики оптимальной можно считать консолидацию антикоррупционного законодательства.

В предлагаемой вниманию читателей работе исследованы теоретические и практические вопросы консолидации законодательства о противодействии коррупции. Исследование проведено на основе анализа российской правовой традиции с учетом доктринальных представлений и зарубежного опыта. Вопросы консолидации антикоррупционного законодательства рассмотрены в качестве целостной концепции, которая в своих основаниях базируется на современных теоретических представлениях о системе законодательства и системе права, принципах правотворчества, сущности и формах систематизации. Большое внимание уделяется непосредственно научной концепции систематизации законодательства о противодействии коррупции, а также критериям эффективности систематизации законодательства о противодействии коррупции.

Авторы монографии опирались на научные школы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации³, труды ученых Института по вопросам изучения противодействия коррупции⁴.

¹ Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: науч.-практ. пособие / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. А. Пашенцева. М., 2020.

² Подробнее см.: *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–18.

³ См.: Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Е. А. Приянишников, Т. Я. Хабриева, В. И. Лафитский и др. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. 568 с.

⁴ Коррупция: природа, проявление, противодействие: научно-правовое исследование / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012; Правовые средства противодействия

Глава 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ КОНСОЛИДАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

1.1. Методологические основания исследования вопросов консолидации законодательства о противодействии коррупции

Решение вопроса о методологии исследования консолидации законодательства о противодействии коррупции должно осуществляться на основе сочетания, во-первых, выработанных теоретико-правовой доктриной классических подходов к консолидации законодательства и определению ее оптимальных форм, во-вторых, новых научных подходов, отвечающих требованиям постнеклассической научной парадигмы. Кроме того, методология научного исследования законодательства о противодействии коррупции не может развиваться вне понимания тех процессов, которые происходят в регулируемой этим законодательством сфере общественных отношений, тех тенденций, которые в со-

коррупции: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012; Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / О.А. Плохой, Н.Г. Семилютина, А.М. Цирин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014; 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: науч.-практ. пособие / под ред. И.И. Кучерова, А.М. Цирин. М., 2018; *Хабриева Т.Я.* Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы. Избранные труды: в 10 т. Т. 10. Право и экономика. Право и антикоррупционная политика. М., 2018; Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: науч.-практ. 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 и др.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Коллектив авторов	5
Введение	7

Глава 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ КОНСОЛИДАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

- 1.1. Методологические основания исследования вопросов консолидации законодательства о противодействии коррупции9
- 1.2. Развитие законодательства о противодействии коррупции в России: тенденции и исторические этапы 15

Глава 2

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ НАУЧНОЙ КОНЦЕПЦИИ КОНСОЛИДАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

- 2.1. Законодательство о противодействии коррупции: правовая природа и место в системе российского права и законодательства 35
- 2.2. Структура законодательства о противодействии коррупции и ее динамика..... 43
- 2.3. Разработка научной концепции консолидации законодательства о противодействии коррупции 51
- 2.4. Систематизация законодательства о противодействии коррупции: опыт зарубежных стран 64

Глава 3**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
И КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

3.1. Формы и направления систематизации законодательства о противодействии коррупции в Российской Федерации	79
3.2. Правовые критерии эффективности систематизации законодательства о противодействии коррупции	89
Краткие выводы	98
Список литературы	100

CONTENT

Collective of authors	6
INTRODUCTION	7
CHAPTER 1. HISTORICAL AND THEORETICAL BASIS OF THE CONSOLIDATION OF THE LEGISLATION ON COMBATING CORRUPTION	
1.1. Methodological bases of research of questions of consolidation of the legislation on combating corruption.....	9
1.2. The development of legislation on combating corruption in Russia: trends and historical stages.....	15
CHAPTER 2. PROBLEMATIC ISSUES OF CONSOLIDATION OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION FROM THE PERSPECTIVE OF MODERN SYSTEM-LEGAL THEORY	
2.1. Anti-corruption legislation: legal nature and place in the system of Russian law and legislation.....	35
2.2. The structure of the legislation on counteraction of corruption and its dynamics.....	43
2.3. The development of the scientific concept of consolidation of the legislation on combating corruption.....	51
2.4. Systematization of legislation on combating corruption: the experience of foreign countries.....	64
CHAPTER 3. CONCEPTUAL DIRECTIONS AND CRITERIA OF EFFECTIVENESS OF THE SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION ON COMBATING CORRUPTION	
3.1. Forms and directions of systematization of anti-corruption legislation in the Russian Federation.....	79
3.2. Legal criteria of effectiveness of the systematization of legislation on combating corruption.....	89
Summary	98
Literature	100