

# **УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

Научно-практическое пособие

*Ответственный редактор  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
член-корреспондент Международной  
академии сравнительного права  
Ю. А. Тихомиров*

Москва  
2013

УДК 342.5;  
ББК 67.401.02  
У90

*Одобрено на заседании секции «Публичное право»  
Ученого совета Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации.*

Рецензенты:

*С. М. Зырянов* – доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник ИЗаСП, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России;

*И. В. Плюгина* – кандидат юридических наук, и.о. ведущего научного сотрудника Центра публично-правовых исследований ИЗаСП.

У90 **Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие** / Т. А. Едкова, О. А. Иванюк, Ю. А. Тихомиров и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»; 2013. – 160 с.

ISBN 978-5-906644-01-5

В настоящем научно-практическом пособии использован системный подход к изучению природы общественных институтов и их взаимодействия с органами публичной власти. Даны характеристики способов формирования правового сознания и правомерного поведения, а также правовых антикоррупционных средств. Раскрыто содержание деятельности органов местного самоуправления, общественных объединений, бизнес-сообществ и СМИ в предотвращении и устранении коррупции.

Для работников государственных, общественных, экономических и иных организаций, преподавателей и ученых, широкого круга читателей.

УДК 342.5;  
ББК 67.401.02

ISBN ISBN 978-5-906644-01-5

© Институт законодательства и  
сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской  
Федерации, 2013

**PARTICIPATION  
OF CIVIL SOCIETY INSTITUTES  
IN COMBATING CORRUPTION**

Research and practical manual

*Chief editor*  
*Doctor of law, professor,*  
*Revered scientist of Russian Federation,*  
*Corresponding member*  
*of International Comparative Law Academy*  
**Y.A. Tikhomirov**

Moscow  
2013

*Approved at session of "Public law" section of Scientific council of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.*

**Reviewers:**

*S. M. Zyrianov* – Doctor of law, leading researcher of ILCL, professor of administrative law department of Moscow university of Russian Ministry of Interior;

*I. V. Pliugina* – candidate of legal science, a. a. leading researcher of centre of public legal research ILCL.

**Participation of civil society institutes in combating corruption: research and practical manual**/T. A. Edkova, O. A. Ivaniuk, Y. A. Tikhomirov etc.; Chief Editor: Y. A. Tikhomirov. – M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation/ "POLIGRAF-PLUS"; 2013. – 160 p.

ISBN 978-5-906644-01-5

In research and practical manual system approach to participation of civil society institutes in combating corruption is revealed for the first time. Nature of social institutes and their interaction with bodies of public power is revealed as well. Features of formation methods of legal conscience, lawful behavior and legal anticorruption means are inspected. Content of activities of local self-government bodies, public associations, business communities and mass media in counteraction and liquidation of corruption is revealed. Recommendations and conclusions are settled.

The manual is intended for workers of state and social bodies, economic and other organizations, for lecturers and scientists, and for wide reader range.

**УДК 342.5;**  
**ББК 67.401.02**

ISBN 978-5-906644-01-5

© Institute of Legislation and  
Comparative Law  
under the Government  
of the Russian Federation, 2013

## **АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ**

**Т.А. Едкова**, младший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЖиСП

**О.А. Иванюк**, старший научный сотрудник отдела теории законодательства ИЖиСП

**А.В. Сороко**, директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации

**Ю.А. Тихомиров**, главный научный сотрудник Центра публично-правовых исследований ИЖиСП, координатор фундаментальных научных исследований, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права

**Е.В. Черепанова**, старший научный сотрудник отдела правовых проблем противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук

**Г.Т. Чернобель**, ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства ИЖиСП, кандидат юридических наук

**А.Н. Чертков**, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЖиСП, доктор юридических наук

## COLLECTIVE OF AUTHORS

**T.A. Edkova**, junior researcher of administrative law and process department of ILCL.

**O.A. Ivaniuk**, senior researcher of department of legislative theory ILCL, candidate of legal science.

**A.V. Soroko**, director of the Department of public service and personnel of the Russian Federation

**Y.A. Tikhomirov**, major researcher of centre of public legal research ILCL, coordinator of fundamental research, doctor of law, professor, Revered scientist of the Russian Federation, Corresponding member of International Comparative Law Academy – foreword.

**E.V. Cherepanova**, senior researcher of department of legal issues in counteracting corruption ILCL, candidate of legal science.

**G.T. Chernobel**, leading researcher of department of legislative theory ILCL, candidate of legal science.

**A.N. Chertkov**, leading researcher of department of constitutional law ILCL, doctor of law.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> . . . . .	9
<b>Глава 1. Общество: механизм противодействия коррупции.</b> . . 10	
§ 1. Использование антикоррупционного потенциала гражданского общества . . . . .	10
§ 2. Правовая защита публичных интересов . . . . .	16
§ 3. Преодоление коррупции и формирование правосознания и правомерного поведения . . . . .	21
<b>Глава 2. Правовые способы реагирования на проявления коррупции</b> . . . . .	31
§ 1. Реализация гражданских инициатив в сфере противодействия коррупции . . . . .	31
§ 2. Использование мер ответственности за коррупцию и обнародование его результатов . . . . .	42
<b>Глава 3. Антикоррупционная деятельность институтов гражданского общества</b> . . . . .	55
§ 1. Повышение эффективности общественного контроля . . . 55	
§ 2. Активизация антикоррупционной деятельности профессиональных объединений и бизнес-структур. . . . .	60
§ 3. Роль средств массовой информации . . . . .	70
§ 4. Деятельность специальных некоммерческих организаций . . . . .	75
§ 5. Активизация научного сообщества. . . . .	82
<b>Глава 4. Коррупция в зеркале общественного мнения</b> . . . . 91	
§ 1. Социологические опросы . . . . .	91
§ 2. Новые технологии обеспечения обратной связи в сфере противодействия коррупции . . . . .	103
<b>Глава 5. Взаимодействие государственных и общественных институтов в сфере противодействия коррупции</b> . . . . .	118
§ 1. Общие задачи и поиск партнеров . . . . .	118
§ 2. Формы взаимодействия институтов гражданского общества и органов публичной власти . . . . .	129
<b>Краткие выводы.</b> . . . . .	138
<b>Приложения</b> . . . . .	140

## CONTENTS

<b>Foreword</b> . . . . .	9
<b>Chapter 1. Society: mechanism of counteracting corruption</b> . . . . .	10
§ 1. Usage of anticorruption potential of civil society . . . . .	10
§ 2. Legal protection of public interests . . . . .	16
§ 3. Overcoming corruption and formation of legal conscience and lawful behavior . . . . .	21
<b>Chapter 2. Legal methods of corruption response</b> . . . . .	31
§ 1. Realization of civil initiatives in counteracting corruption . . . . .	31
§ 2. Usage of liability measures manifestation of results . . . . .	42
<b>Chapter 3. Anticorruption activities of civil society institutes</b> . . . . .	55
§ 1. Increasing efficiency of social control . . . . .	55
§ 2. Activation of anticorruption activities of professional associations and business structures . . . . .	60
§ 3. Role of mass media . . . . .	70
§ 4. Activities of special non-profit organizations . . . . .	75
§ 5. Activation of scientific community . . . . .	82
<b>Chapter 4. Corruption in the mirror of public opinion</b> . . . . .	91
§ 1. Sociological surveys . . . . .	91
§ 2. New technologies of feedback provision in sphere of counteracting corruption . . . . .	103
<b>Chapter 5. Interaction of governmental and social institutes in sphere of corruption counteaction</b> . . . . .	118
§ 1. Joint tasks and search of partners. . . . .	118
§ 2. Types of counteraction of civil society institutes and bodies of public power . . . . .	129
<b>Short conclusions</b> . . . . .	138
<b>Schedules</b> . . . . .	140



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Противодействие и преодоление коррупции – стратегическая задача нашей страны. Ее решение способствует успешному социально-экономическому развитию, укреплению государства и правопорядка. Многие в этом направлении сделано – разработаны программы антикоррупционной деятельности, приняты новые законодательные акты и внесены изменения в действующее законодательство, активизировали работу государственные и муниципальные органы. Однако гражданское общество в целом пока еще слабо участвует в этом процессе. В связи с этим подготовка книги по данной теме представляется необходимой для пополнения арсенала работ в этой области. В научно-практическом пособии показаны пути формирования общественного механизма для преодоления коррупции, действующие и формируемые институты общества, трудности в их деятельности. Анализ роли права в данной сфере потребовал усиления акцента на изменение правосознания и формирование активного правомерного поведения. Рассмотрен комплекс используемых правовых средств.

В пособии обобщен нормативный и фактический материал, имеющий отношение к теме, обоснованы предложения и рекомендации, полезные для общественной практики.

Пособие рассчитано на широкий круг читателей и прежде всего на работников государственных и муниципальных органов, членов общественных объединений, бизнес-структур, на представителей научно-педагогического сообщества.

# ГЛАВА 1. ОБЩЕСТВО: МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

## § 1. Использование антикоррупционного потенциала гражданского общества

Развитие каждой страны связано с формированием и использованием государственных и общественных институтов, с правовым регулированием. Без этого нельзя обеспечить ее устойчивость и развитие, права и интересы граждан. Но нормальное позитивное состояние общества нарушается разными отклонениями, в т. ч. нарушениями законности. Возникают сбои в работе публичных учреждений и экономических организаций, в оказании населению услуг, в охране правопорядка. Отсюда протесты, социальные волнения и открытые выступления против власти.

Наиболее острые социальные противоречия и трудности возникают в связи с массовыми коррупционными действиями. Коррупция в России и других странах стала реальной угрозой обществу. Поэтому понимание ее природы, причин и видов стало актуальной задачей. Российское государство принимает комплексные программы противодействия коррупции. Ученые исследуют данное явление<sup>1</sup>. У граждан формируется нетерпимое отношение к коррупции, а публичные институты вводят «защитные механизмы». Это вполне объяснимо.

Правовой нигилизм – один из источников коррупции. Показательны итоги систематических опросов общественного мнения, проводимых ВЦИОМ, ИСР и другими структурами. В обобщенном виде уровень соблюдения законов не превышает в среднем 20–25%. Показательно отношение к законодательному органу страны. Так, по данным опроса в марте 2013 г., одобрение деятельности Совета Федерации – 39%, Государственной Думы – 50%. Сигнал «тревоги»!

Государство – мощный фактор общественной жизни<sup>2</sup>, но многие государства почувствовали системную угрозу своему развитию. И это вполне объяснимо, поскольку государство есть публичная организация общества для управления его общими делами на основе права. Такое определение конкретизируется в

---

<sup>1</sup> См. Коррупция: природа, проявления, противодействие / под ред. Т.Я. Хабриевой М.: Юриспруденция, 2012; Кабанов П. А., Райнов Г. Ю., Чирков Д. К. Политическая коррупция в условиях реформирования Российской государственности на рубеже веков. М.: Дружба народов, 2008.

<sup>2</sup>Тихомиров Ю. А. Государство. М.: Норма, 2013.