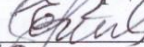


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция  
Направленность (профиль) образовательной программы Теория и история  
государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ


И. о. зав. кафедрой

 Е.Ю. Титлина  
« 28 » июня 2022 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**


на тему: Правовая политика в сфере противодействия коррупции в контексте  
эволюции российского государства в XX-XXI вв.: историко-правовое исследование

Исполнитель  
студент группы 021-ом

17.06.2022   
(подпись, дата)

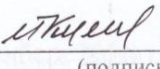
О.В. Маричева

Руководитель  
доцент, канд. истор. наук

20.06.2022   
(подпись, дата)

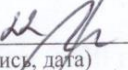
Н.В. Кононкова

Руководитель научного  
содержания программы  
магистратуры  
профессор, д-р филос. наук

28.06.2022   
(подпись, дата)


И.Ю. Куляскина

Нормоконтроль

17.06.22   
(подпись, дата)

О.В. Громова

Рецензент

27.06.2022   
(подпись, дата)

В.В. Вискулова


Благовещенск 2022

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зав. кафедрой

  
(подпись) Е.Ю. Титлина  
И.О. Фамилия

«10» октября 2020 г.

**ЗАДАНИЕ**

К магистерской диссертации студента Маричевой Ольги Викторовны.

1. Тема магистерской диссертации: Правовая политика в сфере противодействия коррупции в контексте эволюции российского государства в XX-XXI вв.: историко-правовое исследование.

(утверждена приказом от 18.05.2022 № 1011-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 20 июня 2022 года.

3. Исходные данные к работе: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы», юридическая литература по теме исследования, правоприменительные акты.

4. Содержание работы (перечень подлежащих разработке вопросов): становление и развитие антикоррупционного законодательства в Советском Союзе, изменение антикоррупционного законодательства в постсоветский период, развитие законодательства по противодействию коррупции в современной России, опыт и проблемы повышения эффективности антикоррупционной политики в современной России.

5. Перечень материалов приложения: нет.

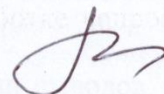
6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 10 октября 2020 года.

Руководитель магистерской диссертации: доцент, кандидат исторических наук Кононкова Нина Васильевна.

Задание принял к исполнению: 10 октября 2020 года.

(дата, подпись студента)





## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 72 с., 2 таблицы, 106 источников.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ДОЛЖНОСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ, ВЗЯТКА, КОРРУПЦИЯ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ, АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ, СИСТЕМАТИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ И ПРОПАГАНДА

Коррупция – явление, давно известное не только в нашей стране. Ее проявления тормозят устойчивое развитие государства и подрывают доверие к власти. Противодействие коррупции в той или иной мере являлось частью государственной политики на разных исторических отрезках времени, особое значение борьба с коррупцией приобрело в XX-XXI вв.

Объектом данного исследования выступает антикоррупционная политика в России, включающая в себя деятельность по совершенствованию антикоррупционного законодательства и деятельность по просвещению населения в данной области. Хронологические рамки работы охватывают период с начала XX века до настоящего времени.

Предмет исследования – изменения в антикоррупционной политике в России XX-XXI вв. в контексте эволюции российской государственности.

Основная цель работы - на основе анализа исторического опыта становления и развития отечественного антикоррупционного законодательства выявить пути повышения его эффективности.

Область применения. Результаты исследования могут быть использованы в дальнейшей научной исследовательской деятельности по вопросу развития антикоррупционного законодательства.

Значимость исследования состоит в обосновании выводов, предложений и рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Становление отечественной политики по противодействию коррупции в советский и постсоветский периоды (XX в.)	11
1.1 Становление и развитие антикоррупционного законодательства в Советском Союзе	11
1.2 Изменение антикоррупционного законодательства в постсоветский период	23
2 Основные направления антикоррупционной политики в современной России (XXI в.)	30
2.1 Развитие законодательства о противодействии коррупции в современной России	30
2.2 Опыт и проблемы повышения эффективности антикоррупционной политики современной России	42
Заключение	58
Библиографический список	61

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ВЦИК - Всероссийский центральный исполнительный комитет;

ГРЕКО - группа государств против коррупции;

Закон «О государственной гражданской службе» - Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Закон «О муниципальной службе» - Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

Закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» - Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

Закон «О противодействии коррупции» - Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

МВД РФ – Министерство внутренних дел Российской Федерации;

СК РФ – Следственный комитет Российской Федерации;

СНК РСФСР – Совет народных комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики;

УК РСФСР – Уголовный Кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, введенный в действие Постановление ВЦИК от 01.06.1922;

ФСБ РФ – Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы магистерской диссертации объясняется следующим.

Проблема наличия в обществе коррупционных проявлений не является новой, а известна с древних времен, сопровождая возникновение государственного аппарата<sup>1</sup>. Вред, наносимый обществу явлением, известным под названием коррупция, настолько существенен, что борьба с ним давно стала частью государственной политики многих государств. Россия не стала исключением. Угрозой для стабильного развития государства коррупция названа в документах, формирующих системный подход в борьбе с ней – стратегиях и концепциях национальной безопасности, а также национальных планах противодействия коррупции. Как ключевое направление «государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу» в этих документах определена борьба с коррупцией<sup>2</sup>.

Соответственно, осознавая негативные последствия, которые наступают из-за этого общественно-политического явления, государство всегда принимало меры для противодействия коррупции. Однако полностью искоренить коррупцию не удается, ее считают неизбежностью, «которую можно существенно уменьшить, но нельзя искоренить абсолютно»<sup>3</sup>, хотя в международной практике имеются примеры успешной противокоррупционной компании, «которая в короткие исторические сроки реально повлияла на антикоррупционное оздоровление своего общества»<sup>4</sup>.

Так как любое общественно-политическое явление можно познать только через историю его становления и развития, представляется актуальным исследование развития российской антикоррупционной правовой политики в XX-XXI вв.

---

<sup>1</sup> Землин А. И. Правовые основы противодействия коррупции : учебник и практикум для вузов. М. : Издательство Юрайт, 2021. С. 11.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>3</sup> Манукян А., Хаджиев Т. Антикоррупционная стратегия Сингапура: ориентация на результат // Трибуна молодого ученого. 2013. №1 (26). С. 117.

<sup>4</sup> Там же. С. 117.

Правовую реальность современного российского, да и любого другого, государства невозможно постичь, не уяснив ее генезис. Формулирование аргументированных предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства возможно при глубоком изучении изменения в ходе эволюции государства видов проявления коррупции и методов борьбы с ней.

Степень изученности научной проблемы. Феномен коррупции достаточно хорошо изучен, ему посвящено множество учебных пособий, монографий, статей<sup>5</sup>. Среди зарубежных авторов особый интерес представляет исследование историка Йенса Иво Энгельса «История коррупции. От раннего Нового времени к XX веку»<sup>6</sup>, в котором автор доказывает наличие общих черт между современной коррупцией и той, что существовала в разные исторические эпохи.

Фундаментальное исследование проведено К. В. Сурковым, издавшим «Курс общего антикоррупционного права» в 3 томах. В первом томе рассмотрены основные аспекты организации управления антикоррупционной деятельностью<sup>7</sup>, во втором - вопросы субъектного состава коррупции и реализации коррупционной ответственности<sup>8</sup>, в третьем - вопросы правового регулирования уголовного судопроизводства по коррупционным преступлениям<sup>9</sup>. В своем исследовании автор рассматривал составы коррупционных правонарушений, начиная с советского периода и заканчивая современным. Сущность, организация борьбы с коррупцией и ее правовая регламентация систематизированы А. И. Землиным, О. М. Землиной, В. М. Корякиным и В. В. Козловым<sup>10</sup>. С политико-правовых позиций раскрыты виды и причины данного явления, способы его искоренения И. А. Амиантовой<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> См. : Антикоррупционная политика: учеб. пособие / сост. : Г. Р. Ибраева, Н. Н. Клинцева, М. А. Мыльников [и др.]. Казань: Казан. гос. энерг. ун-т, 2016. С. 136.; Меньшенина, Н. Н. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. С. 202; Варфоломеева Н. П. Борьба с коррупцией как способ обеспечения эффективности реализации конституционных прав и свобод граждан // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 4. С. 42-47.

<sup>6</sup> Энгельс Й. И. История коррупции. От раннего Нового времени к XX веку. Франкфурт-на-Майне : Издательство С. Фишер, 2014. С. 432.

<sup>7</sup> Сурков К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. Часть 1. Чита : ЗабГУ, 2013. С. 420.

<sup>8</sup> Сурков К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. Часть 2. Чита : ЗабГУ, 2013. С. 560.

<sup>9</sup> Сурков К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. Часть 3. Чита : ЗабГУ, 2013. С. 624.

<sup>10</sup> Правовые основы противодействия коррупции : учебник и практикум для вузов / А. И. Землин, О. М. Землина, В. М. Корякин, В. В. Козлов ; под общей редакцией А. И. Землина. - Москва : Издательство Юрайт, 2021. С. 197.

<sup>11</sup> Амиантова И. С. Противодействие коррупции : учебное пособие для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2021. С. 149.

Данным автором коррупция рассматривалась и в исторической ретроспективе, в том числе в советский, постсоветский и современный периоды. На разных исторических этапах, изучали коррупцию Л. Н. Щанкина<sup>12</sup> (советский период), Л. Ф. Писарькова<sup>13</sup>, О. Е. Финогентова<sup>14</sup> (дореволюционный период). Однако, несмотря на хорошую проработанность данной темы, на периферии внимания ученых остался вопрос о том, как совершенствовалась российская антикоррупционная политика, начиная с XX века по настоящее время, что обуславливает объект, предмет, цель и задачи настоящего диссертационного исследования.

Нормативную базу исследования составили Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 года, Уголовный кодекс РСФСР 1922 года, Уголовный кодекс РСФСР 1926 года, Уголовный кодекс РСФСР 1960 года, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество», Указы Президента Российской Федерации<sup>15</sup>, Декреты ВЦИК<sup>16</sup>, Декреты СНК РСФСР<sup>17</sup>, постановления СНК РСФСР<sup>18</sup>, ВЦИК<sup>19</sup>, Цирку-

---

<sup>12</sup> Щанкина Л. Н. Антикоррупционное законодательство в годы советской власти // Экономика. Право. Общество. 2019. № 4 (20). С. 72 – 79.

<sup>13</sup> Писарькова Л. Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных) // Отечественная история. 2002. № 5. С. 33 - 49.

<sup>14</sup> Финогентова О. Е. Понятие и ответственность за взятку по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и Уголовному уложению 1903 года // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. № 9. С. 23- 29.

<sup>15</sup> Указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ", 23.04.1992. № 17. Ст. 923.

<sup>16</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 26.04.1920 «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов Исполнительных Комитетов и служащих в советских учреждениях» // Сборник узаконений РСФСР. 1920. № 32. Ст. 155. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 26.04.1920 «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов Исполнительных Комитетов и служащих в советских учреждениях» // Сборник узаконений РСФСР. 1920. № 32. Ст. 155. Декрет ВЦИК от 27.01.1921 «О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях» // Сборник узаконений РСФСР. 1921. № 8. Ст. 58.

<sup>17</sup> Декрет СНК РСФСР от 16.08.1921 «О борьбе со взяточничеством» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 60. Ст. 421. Декрет СНК РСФСР от 08.05.1918 «О взяточничестве» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 35. Ст. 467. Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 04.07.1927 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // Сборник узаконений РСФСР. 1927. № 72. Ст. 485. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1932 «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // Сборник узаконений РСФСР. 1932. № 32. Ст. 152.

<sup>18</sup> Постановление СНК РСФСР от 27.07.1918 «Об ограничении совместной службы родственников в Советских учреждениях» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 56. Ст. 615.

<sup>19</sup> Постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.



ляры Наркомюста РСФСР<sup>20</sup>, регулирующие вопрос исследования, и иные нормативные правовые акты.

Объектом данного исследования выступает антикоррупционная политика в России, включающая в себя деятельность по совершенствованию антикоррупционного законодательства и деятельность по просвещению населения в данной области. Хронологические рамки работы охватывают период с начала XX века до настоящего времени.

Предмет исследования – изменения в антикоррупционной политике в России XX-XXI вв. в контексте эволюции российской государственности.

Основная цель работы - на основе анализа исторического опыта становления и развития отечественного антикоррупционного законодательства выявить пути повышения его эффективности.

В соответствии с данной целью в исследовании были поставлены следующие задачи:

- проследить становление и развитие антикоррупционного законодательства в Советском Союзе;
- рассмотреть, как изменилось антикоррупционное законодательство в постсоветский период;
- выявить основные направления антикоррупционной политики в современной России;
- определить проблемы, препятствующие эффективности антикоррупционной политики в современной России.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в углублении представления государственной антикоррупционной политике. В законопроектной работе органов государственной власти и в нормотворчестве органов местного самоуправления возможно применение полученных в ходе работы над магистерской диссертацией результатов, в частности, при подготовке правового обоснования проектов актов правотворчества.

---

<sup>20</sup> Циркуляр Народного Комиссариата Юстиции от 25.09.1922 № 86 «О мерах по борьбе со взяточничеством» // Ежегодник советской юстиции. 1922. № 35.

В диссертации применялись философские методы исследования (диалектический и метафизический), общенаучные методы теоретического познания (логический и метод системного анализа), общелогический метод (анализ), методы гуманитарно-социального познания (метод герменевтической интерпретации, исторический метод), частнонаучные методы (сопоставление и анализ правовых актов по линии их сходства и различия, а также практики их применения), дисциплинарные методы (формально-юридический и нормативно-юридический), методы междисциплинарного исследования (конкретно-исторический метод).

Новизна исследования состоит в том, что в работе на основании анализа становления внутренней антикоррупционной политики российского государства в XX - XXI веках выявлены проблемы действующего антикоррупционного законодательства и предложены пути их решения.

Теоретические основы исследования. Под правовой политикой государства в настоящей работе мы будем понимать самостоятельную функцию государства, которая состоит в разработке и постоянном осуществлении разносторонних и последовательных мер с целью нивелирования причин и условий, способствующих появлению коррупции и ее внедрению в большинство областей жизни человека. К таким мерам относятся антикоррупционное просвещение, создание правотворческих актов, актов партийных органов в сфере противодействия коррупции, контроль за их исполнением, реализация наказаний за нарушение установленных требований законодательства и актов партийных органов.

Магистерская диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

# 1 СТАНОВЛЕНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В СОВЕТСКИЙ И ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОДЫ (XX в.)

## 1.1 Становление и развитие антикоррупционного законодательства в Советском Союзе

Явление, связанное с выгодой, полученной благодаря служебному положению, ныне именуемое коррупцией, было широко распространено в России задолго до смены общественного строя в 1917 году, несмотря на уголовную ответственность, которая наступала за «лихоимство» (незаконные действия), «мздоимство» (взятку) и «казнокрадство» (хищение бюджетных средств) по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года, а позднее по Уголовному уложению 1903 года. Терпимое и даже снисходительное отношение к таким деяниям отмечается как в художественной литературе дореволюционной России (достаточно вспомнить произведения М. Е. Салтыкова-Щедрина, А. Н. Островского, Н. В. Гоголя, А. П. Чехова), так и в исследованиях ученых. В частности, на «освященность» взятки «обычаем» и на ее «терпимость правительством» обращают внимание О. Е. Финогентова<sup>21</sup> и Л. Ф. Писарькова<sup>22</sup>. Повсеместность подкупа и казнокрадства сыграли не последнюю роль в недовольстве народных масс правительством, которое привело к февральской революции 1917 года, отречению от престола Николая II и октябрьскому перевороту<sup>23</sup>.

Таким образом, задача вновь образованного советского государства по воспитанию человека новой формации осложнялась «наследием царизма» в части привычности коррупционных проявлений и терпимости к ним населения. Кроме того, как отмечается в научной литературе, трудности и противоречия переходного периода, «брешь между старым и новым» культивировали злоупо-

---

<sup>21</sup> Финогентова О. Е. Понятие и ответственность за взятку по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и Уголовному уложению 1903 года // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2015. № 9. С. 23.

<sup>22</sup> Писарькова Л. Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных) // Отечественная история. 2002. № 5. С. 33.

<sup>23</sup> Щанкина Л. Н. Антикоррупционное законодательство в годы советской власти // Экономика. Право. Общество. 2019. № 4 (20). С. 72.

требления властными полномочиями со стороны госслужащих<sup>24</sup>.

С начала своего образования Советское государство применяло способы недопущения коррупции, ее пресечения и неприятия, большей частью на государственной службе. Несмотря на разрушение старого государственного механизма и отмену законодательства Российской Империи, достижения дореволюционных правоведов «не были преданы забвению»<sup>25</sup> - в первые же месяцы установления новой власти были изданы несколько Декретов, направленных на предупреждение злоупотреблений.

В первую очередь необходимо отметить принятый 10 ноября 1917 года Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»<sup>26</sup>, упразднивший все сословия и гражданские чины, а также сословные привилегии и ограничения. Все жители страны теперь стали равноправными гражданами Российской Республики. На наш взгляд, в деле противодействия коррупции такой законодательный акт имел первостепенное значение, так как он узаконил реализацию своих прав всеми гражданами на равных условиях.

Некоторые авторы, например, Л. Н. Щанкина, считают, что «становлению механизмов противодействия коррупции» способствовало «Положение о рабочем контроле»<sup>27</sup>, которым на всех предприятиях, где трудилось более пяти человек или оборот составлял более десяти тысяч рублей в год, вводился контроль производства, который должны были осуществлять сами рабочие или служащие: весь коллектив на малых предприятиях или выбранные представители – на больших. Решения органов рабочего контроля объявлялись обязательными для владельцев этих предприятий и могли быть отменены только профессиональными союзами и съездами. Наказание для владельцев предприятий и самих контролеров, виновных в «нерадивости, сокрытии запасов и отчете

---

<sup>24</sup> Касьянов В. С. Коррупция и борьба с ней в Советской России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 4. С. 16.

<sup>25</sup> Алимписев С. А. Эволюция уголовно-правовой нормы о получении взятки по законодательству России в дореволюционный период (IX - XIX века) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68-1). С. 21.

<sup>26</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

<sup>27</sup> Щанкина Л. Н. Антикоррупционное законодательство в годы советской власти // Экономика. Право. Общество. 2019. № 4 (20). С. 72.

тов» определялось в виде конфискации всего имущества и лишения свободы до пяти лет. В реализацию данного Положения непосредственно на самих предприятиях должны были устанавливаться «более подробные правила рабочего контроля»<sup>28</sup>.

Рабочий контроль стал одной из основных переходных мер от капиталистической организации хозяйства к социалистической путем постепенного перевода частных предприятий в собственность государства, обосновывал национализацию предприятий. Вместе с тем, согласимся с Л. Н. Щанкиной о наличии немаловажной его роли в борьбе с коррупцией, так как именно контроль «снизу» установленный «Положением о рабочем контроле», способен на превенцию злоупотреблений.

Серьёзной антикоррупционной мерой, по нашему мнению, стало принятие постановления СНК РСФСР от 27.07.1918 «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях», запретившего состоять на службе лицам, находящимся между собой в родстве или свойстве, в одном и том же отделе Советского учреждения или даже в одном и том же учреждении, если один из этих лиц его возглавляет. Исключение составляли выборные должности и специалисты, работающие «лишь по особому постановлению Коллегии данного учреждения»<sup>29</sup>. Лица, попавшие под действие этого постановления, в срок до двух недель подлежали увольнению. Также в нем содержался запрет на принятие на работу новых сотрудников по рекомендации родственников. Отмечаем, что в дореволюционной России законодательного запрета на совместную работу родственников не было, поэтому можно говорить о прогрессе в борьбе с коррупцией, в том числе, с семейственностью и клановостью в органах власти. Такой запрет для ряда лиц (преимущественно для государственных и муниципальных служащих), зародившийся в первые годы советской власти, сохраняется и в современном законодательстве.

---

<sup>28</sup> Положение ВЦИК, СНК РСФСР о рабочем контроле 27.11.1917 / Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 2. Оп. 1. Д. 4723. Л. 1 – 3.

<sup>29</sup> Постановление СНК РСФСР от 27.07.1918 «Об ограничении совместной службы родственников в Советских учреждениях» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 56. Ст. 615.

Около четырех лет, до введения «Временных правил о службе в государственных учреждениях и предприятиях»<sup>30</sup>, действовало указанное постановление. «Временные правила» переняли нормы отмененного постановления.

Следующим шагом к искоренению злоупотреблений по указанию и при непосредственном участии В.И. Ленина стало принятие Декрета от 08.05.1918 «О взяточничестве»<sup>31</sup>, установившего за дачу и принятие взятки, а также за подстрекательство, пособничество и иную «прикосновенность» к таким действиям уголовную ответственность в виде лишения свободы на срок не менее пяти лет, соединенным с принудительными работами на тот же срок.

Данный документ, по нашему мнению, имея антикоррупционную направленность, сам содержал коррупциогенные факторы (по современным критериям), например, наличие «неустоявшихся, двусмысленных терминов»<sup>32</sup> - не определено понятие взятки, неясно, кто такие «прикосновенные к даче взятки служащие», или выборочное изменение объема прав<sup>33</sup> – для принадлежащих к «имуществу классу» в качестве наказания предусматривались «наиболее тяжелые, неприятные и принудительные работы» и конфискация всего имущества.

Кроме того, очевидным минусом данного документа является придание ему обратной силы. Справедливости ради следует заметить, что при этом в нем предусматривались условия, при которых виновные лица могли быть освобождены от уголовной ответственности, если они совершили преступление (дали взятку) до того, как был издан указанный Декрет. Таким условием была явка с повинной в период до трех месяцев со дня издания данного Декрета. Положительным моментом Декрета, как отмечается в научной литературе, является вновь введенное в советское законодательство понятие «должностного лица»<sup>34</sup>.

Хотя сущность этого понятия не раскрывалось, определялся круг долж-

---

<sup>30</sup> Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.

<sup>31</sup> Декрет СНК РСФСР от 08.05.1918 «О взяточничестве» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 35. Ст. 467.

<sup>32</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010 № 10. Ст. 1084.

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Волженкин Б. В. Взяточничество в истории советского уголовного законодательства: 1918–1927 г. // Правоведение. 1993. № 2. С. 59.



ностных лиц. В него входили члены советского Правительства, члены комитетов при фабриках и заводах, руководство профсоюзов и кооперативов, служащие указанных органов и организаций<sup>35</sup>.

Такой подход, по замечанию С. В. Мурина, порождал проблемы в правоприменении. Этот же автор обращает внимание на важность данного акта для советской власти и проблемах борьбы с взяточничеством<sup>36</sup>. Несмотря на недостатки этого Декрета, факт его издания говорит о потребности нового государства в регулировании противодействия взяточничеству. Указанный автор отмечает всплеск взяточничества в исследуемый период, в связи с чем руководству страны пришлось пересмотреть положения Декрета «О взяточничестве» и внести в него изменения путем издания нового Декрета - от 16.08.1921 «О борьбе со взяточничеством»<sup>37</sup>.

Новый Декрет ужесточил наказание путем введения конфискации имущества всем лицам, а не только принадлежащим к имущему классу. Кроме того, уточнялись субъектный состав данного преступления: должностные лица, состоящие не только на государственной или общественной службе, но и на «союзной», посредники и укрыватели преступников. Новеллы не обошли и объективную сторону преступления: появляется уточнение о способе получения взятки (лично или через посредника), о наказуемости не только получения взятки, но и попытки это сделать, а также цель взяткодателя - за выполнение какого-либо действия, входящего в круг служебных обязанностей должностного лица. Интересным представляется дополнение о получении взятки «в каком бы то ни было виде», то есть впервые появилось понятие вариативности такого явления, как взятка, предположения о том, что она может быть получена в каких-то разных «видах». Закреплялась поощрительная мера в виде освобождения от наказания для взяткодателей, своими действиями продемонстрировав-

---

<sup>35</sup> Декрет СНК РСФСР от 08.05.1918 «О взяточничестве» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 35. Ст. 467.

<sup>36</sup> Мурин С. В. Некоторые проблемы советского уголовного законодательства об ответственности за получение взятки в отечественной истории с 1917 по 1922 год // Вестник Удмуртского университета. 2017. Т. 27. Вып. 3. С. 138.

<sup>37</sup> Декрет СНК РСФСР от 16.08.1921 «О борьбе со взяточничеством» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 60. Ст. 421.

ших свою правопослушность посредством заявления о вымогателе взятки или содействовавшим правоохранительным органом в раскрытии преступления о взятке.

Нормы вышеуказанных декретов послужили базой для разработки положений об уголовной ответственности за коррупционные преступления, которые позднее были включены в Уголовный кодекс РСФСР<sup>38</sup>.

Например, норма статьи 114 полностью дублирует норму Декрета «О борьбе со взяточничеством» в части определения субъекта преступления, частично повторяет её в части определения объективной стороны. Следует отметить, что в УК РСФСР 1922 года несколько видоизменяется цель взяткодателя – не только за действие, но и за бездействие должностного лица, если они составляют его обязанности по должности. По-прежнему влекло уголовную ответственность посредничество и укрывательство преступников. Необходимо отметить снижение нижнего предела санкции за данное преступление. Ранее предусматривалось наказание от пяти лет до одного года с конфискацией имущества или без таковой, во вновь введенных нормах он составил три года лишения свободы, конфискация обязательна, в особых случаях предусматривалась высшая мера наказания. Можно отметить принципиально новую диспозицию правовой нормы - непринятие мер противодействия взяточничеству (ст. 114а). Полагаем, что под этим подразумевалось недонесение о ставшем известном лицу эпизоде дачи взятки. Такой вывод вытекает из анализа текста Циркуляра Народного Комиссариата Юстиции от 25.09.1922 № 86 «О мерах по борьбе со взяточничеством»<sup>39</sup>. Так, Циркуляром предписывалось наравне со взяточниками «привлекать в качестве обвиняемых лиц, по отношению к коим установлена лишь осведомленность их об имевшей место взятке, как за пособничество».

Помимо статей, которыми устанавливалась уголовная ответственность за взяточничество, на основании указания на корыстный интерес к коррупцион-

---

<sup>38</sup> Постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

<sup>39</sup> Циркуляр Народного Комиссариата Юстиции от 25.09.1922 № 86 «О мерах по борьбе со взяточничеством» // Ежедневник советской юстиции. 1922. № 35.

ным преступлениям можно отнести вошедший в УК РСФСР 1922 года состав преступления, которое заключалось в вынесении неправосудного приговора. Обязательным субъективным признаком данного деяния была корысть или личные выгоды. Это преступление при наличии особо отягчающих обстоятельств могло повлечь для виновного высшую меру наказания. Нижний предел санкции составлял три года лишения свободы с обязательным лишением права занимать должность судьи. Подробные разъяснения положений статьи 114 Уголовного кодекса 1922 года давал Циркуляр Народного комиссариата юстиции РСФСР от 09.10.1922 № 97 «Об объеме понятия взятки»<sup>40</sup>. Под взяткой предлагалось понимать единовременное или периодическое получение от подотчетных должностному лицу учреждений незаконного материального довольствия, получение вознаграждения или довольствия по незаконному совместительству, получение «комиссионных» при соучастии, посредничество в поставках для нужд своего предприятия и т.д. Считаем этот документ очень важным для развития антикоррупционного правового регулирования, так как он дал четкое понятие действиям, за которые наступала уголовная ответственность, и устранял неопределенность термина «взятка».

Количество рассматриваемых преступлений росло, в связи с чем необходимым представлялось ужесточение наказания. Были приняты новые меры, например, в народных судах создавались специальные камеры для крупных взяточников, предлагалось применять сокращенное судопроизводство, широко использовать право запрета проживать в определенных местностях<sup>41</sup>. Такие жесткие меры в целом соответствовали проводимой государственной политике изничтожения «врагов» государственного строя, в том числе коррупционеров.

В 1922 был принят еще один акт, содержащий антикоррупционные нормы – также ранее упоминавшиеся Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях.

---

<sup>40</sup> Циркуляр Наркомюста РСФСР от 09.10.1922 № 97 «Об объеме понятия взятки» // Сборник циркуляров Наркомюста РСФСР за 1922 - 1925 гг. М., 1926.

<sup>41</sup> Циркуляр Наркомюста РСФСР № 86 от 25.09.1922 «О мерах по борьбе со взяточничеством» // Ежегодник советской юстиции. 1922. № 35.

В Правилах<sup>42</sup> сохраняется запрет на родство и свойство сослуживцев, но вводится условие о том, что данный запрет касается родственников, находящихся в соподчинении. Исключение, как и в предшествующем акте, составляли выборные должности. При этом определяется круг родственников и свойственников. В этот круг были включены близкие родственники (родители, дети, супруги и т.д.). Таким образом, можно говорить о том, что данное ограничение было мягче установленного постановлением «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях», и могло охватывать меньшее количество людей.

Помимо запрета на родство, для госслужащих Правилами были введены и другие ограничения: запрещалось прямо или косвенно участвовать в частных торговых или промышленных предприятиях, быть поверенными третьих лиц по делам учреждений и предприятий, в которых эти поверенные состоят на службе и т.п. Вводились также ограничения на совмещение должностей в одном или нескольких государственных учреждениях. Ответственность за нарушение Правил наступала в соответствии с недавно принятым Уголовным кодексом.

Издание в течение непродолжительного времени такого количества документов было обусловлено массовым распространением взяточничества, которое отмечалось в советской юридической прессе. В частности, Ежегодник советской юстиции за 1922 год разместил статью И.И. Славина «Война со взяточничеством», в которой вспоминалось высказывание В.И. Ленина о взяточничестве как одном из трех главных врагов нового общественного строя наряду с чванством и безграмотностью<sup>43</sup>. «Этому врагу – писал И.И. Славин - ныне объявлена открытая война, против него мобилизуются все силы - суд, профсоюзы, партийные организации».

Интересным представляется упомянутый в статье Славина факт о проведении с 10 октября по 10 ноября 1922 года «повсеместного и одновременного» заслушивания «в судах и трибуналах, по возможности, исключительно дел о

---

<sup>42</sup> Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.

<sup>43</sup> Славин И. И. Война со взяточничеством // Ежегодник советской юстиции. 1922. № 36. С 1.

взяточничестве»<sup>44</sup>. Все это свидетельствует о широком размахе коррупции в первые годы советской власти и необходимости искоренения этого явления.

Таким образом, национальная антикоррупционная политика молодого советского государства в период с 1917 по 1922 годы включала в себя принятие ряда документов, устанавливающих запреты, ограничения и уголовную ответственность за действия коррупционного характера. Отмечаем жесткость принимаемых мер. Применялась даже смертная казнь. Правовое регулирование противодействия коррупции в исследуемый период эволюционировало, уточнялось содержание составов правонарушений. Отдельные положения принятых в исследуемый период актов (ограничение службы родственников, в ряде случаев запрет на совмещение должностей и т.д.) нашли своё отражение в современном законодательстве.

Одних уголовно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы оказалось недостаточно. Дальнейшее развитие законодательства по предупреждению и пресечению коррупции шло по пути ужесточения служебной поведения служащих, а именно их дисциплины. Для этого необходима была разработка административно-правовых средств. Эта цель была обеспечена посредством принятия постановления ВЦИК РСФСР от 07.07.1923 «Положение о дисциплинарных судах»<sup>45</sup>, постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 04.07.1927 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности»<sup>46</sup>.

Работа дисциплинарных судов была направлена на противодействие проступкам на службе, осуществлению служащими неверных действий. Особенно это касалось лиц, занимающих высокие, ответственные посты. Эти служебные упущения не должны были попадать под действие уголовного закона.

Понятие, употребляемое в указанном Положении, - «лицо, занимающее ответственные должности в государственных органах» вызывает вопросы о его

---

<sup>44</sup> Славин И. И. Война со взяточничеством // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 36. С 2.

<sup>45</sup> Постановление Всероссийского Центрального исполнительного комитета от 07.07.1923 «Положение о дисциплинарных судах» // Сборник узаконений РСФСР. 1923. № 54. Ст. 531.

<sup>46</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 04.07.1927 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // СУ РСФСР. 1927. № 72. Ст. 485.

субъектном составе, а именно: все ли государственные служащие попадают под данное определение, и, соответственно, под действие Положения.

В статье 9 данного Положения приводился закрытый перечень наказаний, которые дисциплинарные суды могли накладывать на государственных служащих. Меры взысканий, предусмотренные Положением, переняты современным законодательством почти в полном объеме, например, домашний арест, лишение на определенный период (до двух лет) права занимать ответственные должности в государственных органах, увольнение, возмещение виновным лицом причиненного им ущерба, заглаживание вреда. Многие из этих мер наказания применяются с теми или иными особенностями в настоящее время. Однако в современном законодательстве мы не найдем такого наказания как «выговор с опубликованием в печати» или «выговор без опубликования». Еще одно наказание, вызывающее интерес, - перемещение на другую должность. По нашему мнению, такая формулировка вызывает неопределенность в связи с возможностью двоякого ее толкования: перемещением может быть и понижение в должности, и повышение, и «горизонтальное» перемещение на аналогичную в другом отделе. Таким образом, применять ее дисциплинарный суд может по своему усмотрению. Это обстоятельство само по себе порождает коррупцию. Необходимо обратить внимание, что в Декрете ВЦИК, действовавшем ранее, было точно указано, что перемещается должностное лицо на ступень ниже<sup>47</sup>. Затем данная мера взыскания была исключена из правового поля<sup>48</sup>.

Принятое позднее Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности определяло виды и порядок применения дисциплинарных взысканий «за служебные упущения и проступки, влекущие дисциплинарную ответственность согласно Уголовному Кодексу»<sup>49</sup> на служащих в случаях, когда применение мер уголовной ответственности было нецелесообразным ввиду

---

<sup>47</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 26.04.1920 «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов Исполнительных Комитетов и служащих в советских учреждениях» // Сборник узаконений РСФСР. 1920. № 32. Ст. 155.

<sup>48</sup> Декрет ВЦИК от 27.01.1921 «О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях» // Сборник узаконений РСФСР. 1921. № 8. Ст. 58.

<sup>49</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 04.07.1927 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // СУ РСФСР. 1927. № 72. Ст. 485.



небольшой степени серьезности деяния. Дисциплинарную ответственность можно было наложить в виде замечания, выговора, строгого выговора, перемещения на другую должность в том же учреждении или предприятии и увольнения.

В документе, который пришел на смену данному постановлению (Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1932), уточнялось, что дисциплинарные взыскания налагаются за служебные упущения и проступки, не преследуемые в уголовном порядке<sup>50</sup>. Следует отметить, что Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности от 20.03.1932 было признано утратившим силу только в 2020 году<sup>51</sup>.

Как уже отмечалось, в советском законодательстве применялся комплексный подход к противодействию коррупции. В него были включены не только уголовно-правовые меры, но и средства административного воздействия. В 1930-е годы (XX века) действия государства по предупреждению и пресечению коррупции представляла собой по большей части законодательную регламентацию экономических и хозяйственных взаимоотношений производственных предприятий и ограничения их форм, а также отношений между государственными служащими. На это указывают в своих работах В. В. Астанин<sup>52</sup> и А. В. Куракин<sup>53</sup>.

Данных о новеллах антикоррупционного законодательства 40-50-х годов XX века не имеется. Полагаем, что в этот период сферу противодействия коррупции регулировали выше названные постановления ВЦИК, СНК РСФСР, а также Уголовный кодекс РСФСР 1926 года, принятый взамен Уголовного кодекса РСФСР 1922 года.

Следующим значимым актом в сфере противодействия коррупции стал

---

<sup>50</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1932 «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // Сборник узаконений РСФСР. 1932. № 32. Ст. 152.

<sup>51</sup> Постановление Правительства РФ от 13.01.2020 № 7 «О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 3. Ст. 255.

<sup>52</sup> Астанин В. В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI - XX вв. (криминологическое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 67.

<sup>53</sup> Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе советской государственной службы // Административное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 71.

Уголовный кодекс РСФСР 1960 г.<sup>54</sup> Новый кодекс, сохранив составы коррупционных преступлений (злоупотребление властью, превышение полномочий, дача и получение взятки, должностной подлог), предусмотренные УК РСФСР 1922 года и УК РСФСР 1926 года, отличался точностью и определенностью норм, вариативностью видов наказаний за названные преступления. Наказание в виде лишения свободы за дачу, получение взятки или посредничество в этих действиях стало строже. Например, за дачу взятки по УК РСФСР 1926 года максимальное наказание составляло пять лет лишения свободы, по УК РСФСР 1960 года – восемь. За получение взятки – два года и десять лет соответственно. Неоднократность совершенных деяний и рецидив были отнесены к отягчающим обстоятельствам. Ужесточение коснулось и оснований освобождения от ответственности. В перечне оснований для освобождения больше не имелось такого как немедленное сообщение о даче взятки.

Остальные преступления коррупционной направленности в части наказаний за них не были столь кардинально изменены. На основании изложенного можно предположить, что именно взятка на данном историческом отрезке считалась на государственном уровне самым серьезным из коррупционных преступлений, что подтверждает появление Указа Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество»<sup>55</sup>. В данном документе взяточничество характеризовалось как отвратительное и недопустимое явление, были сформулированы меры ответственности, аналогичные установленным в УК РСФСР, и было рекомендовано в уголовные кодексы всех союзных республик внести изменения и дополнения в соответствии с настоящим Указом.

Таким образом, антикоррупционное законодательство советского периода включало уголовно-правовые и административно-правовые средства. Особое внимание при этом уделялось такому виду коррупции, как взяточничество. Ос-

---

<sup>54</sup> Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 8. С. 497.

<sup>55</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество» // Ведомости ВС СССР. 1962. № 8. Ст. 85.

новное правовое регулирование данного вопроса осуществлялось Уголовным кодексом.

## **1.2 Изменение антикоррупционного законодательства в постсоветский период**

После распада СССР коррупция в российском государстве приобрела поистине колоссальный масштаб, к причинам которого относят нестабильность и стремительное падение уровня жизни населения, «глубочайшее противоречие» между властью и обществом, ставшее основой резкого увеличения коррупционных проявлений в сфере государственного управления<sup>56</sup>.

Переход к новому экономическому укладу сопровождался легализацией теневой экономики и крупномасштабными злоупотреблениями представителей власти, в том числе в ее самых высших «эшелонах». Борьба с данным видом преступности осложнялась отсутствием, помимо политической воли, необходимой законодательной базы, что является, как отмечается в юридической литературе, «питательной средой для коррупции»<sup>57</sup>.

Антикоррупционная законодательная база в сложный постперестроечный период закладывалась постепенно.

В начале исследуемого периода уголовно наказуемы были такие деяния, как злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, получение и дача взятки, посредничество во взяточничестве<sup>58</sup>. Их составы были объединены в главу «Должностные преступления» Уголовного кодекса РСФСР. Незадолго до распада СССР была отменена смертная казнь за получение взятки при отягчающих обстоятельствах<sup>59</sup>, из-за чего, как отмечается некоторыми учеными, был «устранен страх ответственности перед неотвратимостью наказания» и «открыт путь к злоупотреблениям»<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Касьянов В. С. Коррупция и борьба с ней в советской России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 4. С. 22.

<sup>57</sup> Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы, приоритеты, технологии / под ред. А. П. Кошкина. Вып. 3. М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015. С.50.

<sup>58</sup> Уголовный кодекс РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. С. 591.

<sup>59</sup> Постановление ВС СССР от 02.07.1991 № 2282-1 «О введении в действие Основ уголовного законодательства Союза ССР и республик» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 30. Ст. 863.

<sup>60</sup> Касьянов В. С. Коррупция и борьба с ней в советской России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. № 4. С. 22.

Термин «коррупция» к указанным деяниям в нормативных правовых актах еще не применялся, хотя широко использовался в правовой литературе уже в конце 80-х годов XX в.<sup>61</sup>

Впервые в российском юридическом обороте данный термин встречается в Указе Президента РФ от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»<sup>62</sup>, хотя его содержание в Указе не раскрывается. Данный Указ можно назвать «отправной точкой» в становлении законодательства о борьбе с коррупцией.

Указ № 361 содержал положения, актуальные и в настоящее время, в частности, современное антикоррупционное законодательство сохранило преемство в отношении запрета государственным служащим заниматься предпринимательством, в том числе через посредников, принимать участие в управлении хозяйствующими субъектами и т.д.

Представляется не совсем корректным установленный Указом № 361 запрет на получение выгоды за содействие в предпринимательской деятельности, используя служебное положение. Неясно, почему именно в отношении содействия предпринимательской деятельности использовать служебное положение и извлекать из этой ситуации выгоду нельзя, а в иных сферах – можно.

Для руководящих должностей Указом № 361 ввел обязанность декларирования доходов, что также нашло отражение в современном антикоррупционном правовом регулировании в отношении более широкого круга субъектов.

Нарушение установленных данным Указом запретов влекло для виновного освобождение от должности и иную ответственность по действующему законодательству. Однако статистические данные, приведенные в исследовании В.В. Астанина, показывают неэффективность этой нормы на практике: из 1555 нарушителей Указа освобождены от занимаемой должности только 378<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Куракин А. В. Этапы становления и развития учения об административно-правовых средствах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Право и политика. 2007. № 11. С. 40.

<sup>62</sup> Указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 923.

<sup>63</sup> Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. С. 64.

В целом, на наш взгляд, Указ № 361 довольно слабо регулировал борьбу с коррупцией, так как содержал слишком мало положений, направленных на ее предотвращение. Для искоренения или хотя бы приостановки коррупционного размаха необходим был системный законодательный подход, включая соответствие международным антикоррупционным стандартам. Намерения по предупреждению коррупционных правонарушений, обозначенные в Указе, «не были обеспечены механизмами неотвратимого исполнения»<sup>64</sup>.

Как уже отмечалось, содержание термина «коррупция» в Указе № 361 не раскрывалось. По наблюдению К. В. Суркова<sup>65</sup>, попытка ввести в законодательство понятие «коррупция» впервые предпринята в Законе Российской Федерации «О борьбе с коррупцией», принятым Верховным Советом РФ 20.07.1993<sup>66</sup>, но не вступившим в действие, так как после его возвращения Президентом Российской Федерации он так и не был рассмотрен. В указанном акте предлагается рассматривать коррупцию как использование лицами, выполняющими государственные функции, своего должностного положения в корыстных целях.

К. В. Сурков подчеркивает несовершенство Закона Российской Федерации «О борьбе с коррупцией» в части отсутствия сопровождения коррупционных проявлений юридической ответственностью и наличия норм прямого действия, которые предполагалось применять «вне административного законодательства»<sup>67</sup>, а также дифференциацию коррупционных правонарушений на создающие условия для коррупции и связанные с получением благ и преимуществ<sup>68</sup>. Преимущество в моделировании ответственности за коррупционные правонарушения сохраняли последующие законопроекты о борьбе с коррупцией, вносимые в Государственную Думу позже.

Следует отметить, что в период действия уже упоминавшегося Указа

---

<sup>64</sup> Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. С. 64.

<sup>65</sup> Сурков К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. Чита : ЗабГУ, 2013. С. 10.

<sup>66</sup> Закон Российской Федерации «О борьбе с коррупцией» // Российская криминологическая ассоциация : офиц. сайт. URL: <http://crimas.ru/?p=1663> (дата обращения : 16.06.2022).

<sup>67</sup> Сурков К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. Чита : ЗабГУ, 2013. С. 10.

<sup>68</sup> Там же. С. 30.

Президента № 361 (1992 - 2005), попытки введения специального закона, регулирующего противодействие коррупции в России, предпринимались неоднократно, что наглядно представлено в таблице 1.

Таблица 1 – Законопроектная работа в сфере борьбы с коррупцией

Наименование законопроекта	Дата регистрации	Субъект права законодательной инициативы	Результат
«О борьбе с коррупцией»	Нет данных	Комитет Верховного Совета по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью	Возвращен Президентом Российской Федерации
«О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР в связи с принятием Федерального закона «О борьбе с коррупцией»	18.06.1995	Депутаты Государственной Думы	Принято решение согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации (отклонить) и снять закон с рассмотрения Государственной Думы
«О борьбе с коррупцией»	22.10.1999	Депутат ГД В.И.Илюхин	Рассмотрен в первом чтении, отклонен
«О борьбе с коррупцией»	15.02.1996	Депутаты ГД В.И.Илюхин, В.Д.Рожков	Принято решение согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации (отклонить) и снять закон с рассмотрения Государственной Думы
«О борьбе с коррупцией»	28.04.1998	Президент Российской Федерации	Рассмотрен в первом чтении, отклонен
«О противодействии коррупции»	05.11.2001	Депутаты ГД (А.Г.Баскаев, А.С.Куликов, А.И.Гуров, П.Т.Бурдуков и др.)	Рассмотрен во втором чтении, отклонен, снят с дальнейшего рассмотрения

Как видно из приведенных данных<sup>69</sup>, властью предпринимались попытки установить антикоррупционное законодательное регулирование, так как «указного» было недостаточно, а проблема коррупции в рассматриваемый период российской истории стояла остро.

<sup>69</sup> Объекты законотворчества // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 22.01.2022).



Отдельные коррупционные деяния с признаками подкупа либо продажности государственных служащих содержал введенный в 1997 году УК РФ. В главу 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» были включены статьи, устанавливающие уголовную ответственность за такие коррупционные преступления как злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение и дача взятки. По сути, новый Уголовный кодекс перенял те же коррупционные составы, которые содержались в УК РСФСР. Вместе с тем, посредничество во взяточничестве, наказуемое по УК РСФСР, в новом Уголовном кодексе появилось не сразу, что «оказалось на пользу субъектам организованных коррупционных сделок»<sup>70</sup>. Позднее глава 30 УК РФ дополнилась и такими составами, как нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, мелкое взяточничество.

Хотя с принятием УК РФ проблема бессистемности антикоррупционных норм сохранилась, установление уголовной ответственности за самые распространенные коррупционные преступления стало основой борьбы с коррупцией.

Важным шагом в развитии антикоррупционного законодательства рассматриваемого периода стало принятие Федерального закона от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>71</sup>. В данном Законе были установлены запреты, ограничения и обязанности государственных служащих, направленные на предупреждение коррупции, основные из которых переняты действующим законодательством о государственной гражданской службе (декларирование доходов, запрет на предпринимательство и на управление организациями и т.д.).

При этом высшие должностные лица государства оставались вне зоны действия данного Федерального закона, что, по замечанию С. Н. Шишкарёва

---

<sup>70</sup> Астанин В. В. Борьба с коррупцией в России XVI-XX веков: развитие системного подхода. М.: Российская криминологическая ассоциация. 2003. С. 67.

<sup>71</sup> Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

значительно снижало его «регулятивную эффективность»<sup>72</sup>. Частично устранен этот недостаток был с принятием Указа Президента РФ от 15.05.1997 № 484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе»<sup>73</sup>, который обязывал декларировать свои доходы и имущество как госслужащих, так и чиновников высшего ранга федерального субъектового уровня. Вместе с тем, владение имуществом, стоимость которого явно несоразмерна полученным доходам, оставалось вне контроля уполномоченными органами.

Отмечаем, что отдельные обязывающие и запрещающие нормы названного Федерального закона дублировали положения Указа № 361, при этом положения этих актов действовали одновременно, что согласно ныне действующей Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов составляет коррупциогенный фактор – нормативную коллизию<sup>74</sup>.

Еще одним актом, изданным в рассматриваемый период в целях недопущения злоупотреблений и проявлений коррупции, стал Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>75</sup>. Данный Закон воспринял мировую практику (так как своей не было): запретил представителям власти ограничивать самостоятельность хозяйствующих субъектов, дискриминировать или потворствовать деятельности хозяйствующих субъектов, регулировал пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Таким образом, огромный масштаб правонарушений и преступлений кор-

---

<sup>72</sup> С. Н. Шишкарёв. Основные этапы развития российского законодательства в сфере противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 12. С. 146.

<sup>73</sup> Указ Президента РФ от 15.05.1997 № 484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2239.

<sup>74</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>75</sup> Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 16. Ст. 499.

рупционной направленности в постсоветский период потребовал от российской власти создания соответствующей системы мер противодействия этим явлениям. Необходимую законодательную базу пришлось создавать практически с нуля, так как среди актов советского периода подобные отношения регулировал только УК РСФСР, который не охватывал многие появившиеся в новых экономических условиях явления. Результатом правотворчества в антикоррупционной сфере стали Указы Президента РФ об ограничениях и обязанностях для служащих госаппарата, Закон об основах государственной службы, Закон о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках, новый Уголовный кодекс. Хотя базовый, системообразующий закон в этот период так и не был принят, полученные теоретические наработки и практика применения названных правовых актов стали основой для последующего правового регулирования в данной сфере.

## 2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (XXI в.)

### 2.1 Развитие законодательства о противодействии коррупции в современной России

Антикоррупционный потенциал заложен в базовых положениях Конституции Российской Федерации: определение российского государства как демократического и правового, приоритет Конституции над остальными нормами, гарантии защиты прав и свобод от нарушений со стороны государства и т.д.

В настоящее время антикоррупционную политику российского государства регулирует значительный законодательный массив, разработанный в реализацию основополагающего антикоррупционного акта - Закона «О противодействии коррупции»<sup>76</sup>. Неоднократные попытки принятия этого базового антикоррупционного закона увенчались успехом только к концу 2008 года после многолетней и тщательной подготовки.

Согласно этому Закону основные направления государственной антикоррупционной политики определяет Президент Российской Федерации посредством издания ряда документов, формирующих системный подход в борьбе с коррупцией: концепции национальной безопасности, стратегии и национальные планы противодействия коррупции и иное.

Все эти акты относятся к документам стратегического планирования<sup>77</sup>. Стратегии и концепции являются документами общего характера, задающими базовые направления работы, и конкретизируются в национальных планах противодействия коррупции. Первой в рассматриваемый период среди таких стратегических документов, заложивших антикоррупционный потенциал, стала Концепция административной реформы<sup>78</sup>, принятая в 2005 году. В частности,

---

<sup>76</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>77</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31.07.2020 № 264-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

<sup>78</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

ею предлагалось оптимизировать работу органов власти и разработать механизмы противодействия коррупции, внедрить практику антикоррупционной экспертизы, разработать пакет антикоррупционных нормативных правовых актов и т.д. Чуть позже появились Национальный план противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы<sup>79</sup> и Национальная стратегия противодействия коррупции<sup>80</sup>. Принятые к настоящему времени антикоррупционные документы стратегического планирования наглядно представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Документы стратегического планирования в сфере борьбы с коррупцией

Вид документа	Дата принятия	Период действия, годы	Примечание
Концепция административной реформы	25.10.2005	2006 - 2010	
Национальный план	31.08.2008	Не определен	Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460 изложен в новой редакции с определением срока действия (2010 - 2011)
Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года	17.11.2008	2008 - 2020	Отмечены высокие риски ведения предпринимательской деятельности в России, в том числе в связи с наличием коррупции
Стратегия национальной безопасности	12.05.2009	2009 - 2020	Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 отменена, утверждена новая Стратегия
Национальный план	13.04.2010	2010 - 2011	
Национальная стратегия противодействия коррупции	13.04.2010	2010 - 2011	
Национальный план	13.03.2012	2012 - 2013	
Национальный план	11.04.2014	2014 - 2015	
Стратегия национальной безопасности	31.12.2015	Не определен	Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 отменена, утверждена новая Стратегия
Национальный план	01.04.2016	2016 - 2017	
Национальный план	29.06.2018	2018 - 2020	
Стратегия национальной безопасности	02.07.2021	Не определен	
Национальный план	16.08.2021	2021 - 2024	

<sup>79</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31.07.2008 № Пр-1568 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Российская газета. 2008. № 164.

<sup>80</sup> Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

Перечисленные документы демонстрируют системный подход в борьбе с коррупцией. Коррупция в них определена как угроза развитию и стабильности страны, как главный источник угроз её национальной безопасности, а борьба с ней названа в числе ключевых направлений «государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу»<sup>81</sup>.

Содержание концепций национальной безопасности, стратегий и планов противодействия коррупции периодически пересматривается и совершенствуется в соответствии с новыми реалиями социально-экономической, политической жизни общества. Выполненные задачи, поставленные в одном Национальном плане или Стратегии, в сменяющем его документе уже не дублируются, а указываются другие, актуальные на момент издания нового стратегического документа и не решенные ко времени его принятия.

Например, в настоящее время в России действует новая Стратегия национальной безопасности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400<sup>82</sup>.

В новой Стратегии, в отличие от предыдущей<sup>83</sup>, коррупция не выделена как отдельная угроза, но антикоррупционной борьбе в ней уделяется много внимания. В частности, задачами по обеспечению государственной и общественной безопасности определены: предупреждение и пресечение преступлений коррупционной направленности, нецелевого использования и хищения бюджетных средств в органах публичной власти и организациях с государственным участием, в том числе при реализации национальных проектов (программ) и выполнении государственного оборонного заказа, а также возмещение ущерба, причиненного такими преступлениями, и повышение уровня ответственности за их совершение. Впервые в новой Стратегии национальной без-

---

<sup>81</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>82</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

<sup>83</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.



опасности упоминается цифровая валюта в контексте борьбы с её использованием в противоправных целях.

В последнее десятилетие значительно возросло влияние цифровых технологий на все стороны жизни общества: экономику, политику, образование, медицину, повседневную жизнь человека и пр. Многие государственные и частные структуры активно используют цифровизацию в своей работе, добиваясь этим значительных положительных результатов. Но распространение информационно-коммуникационных технологий ведет не только к положительным последствиям, но и представляет определенную опасность дальнейшего распространения новых форм коррупции с применением цифровых технологий.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>84</sup> впервые дает нормативное определение понятию электронной валюты и регламентирует её оборот в Российской Федерации. В соответствии с законом электронная валюта не признается денежной единицей России, другого иностранного государства и не может быть принята в качестве оплаты за товары, работы, услуги (п. 5 ст. 14). Но закон допускает выпуск электронной валюты и её обращение в форме совершения гражданско-правовых сделок и (или) операций, влекущих за собой переход цифровой валюты от одного обладателя к другому, с использованием объектов российской информационной инфраструктуры (п. 3 ст. 14).

По мнению ряда ученых, оборот криптовалюты может нести угрозу национальной безопасности и способствовать росту коррупции. Нематериальная форма электронных денег делает невозможным их выпуск (эмиссию) и затрудняет государственный контроль над обращением. При этом заинтересованные коррумпированные лица имеют возможность скрыто получать и хранить электронную валюту, полученную преступным путем. О. А. Колоткина<sup>85</sup> предлагает

---

<sup>84</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5018.

<sup>85</sup> Колоткина О. А. Вопросы обеспечения национальной безопасности государства в условиях цифровизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 7. С. 7.

приравнять криптовалюту к денежной единице, что, по её мнению, решит проблему легализации незаконных доходов в форме электронной валюты, финансирования незаконных видов деятельности, создания мошеннических схем, налогообложения электронной валюты.

Как уже упоминалось выше, направления антикоррупционной политики постоянно корректируются, а новеллы, появившиеся в Стратегиях, детализируются в национальных планах противодействия коррупции.

Существенно изменился и Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Указом Президента РФ от 16.08.2021 № 478<sup>86</sup>. Новый план вдвое объемнее предыдущего<sup>87</sup> и содержит 16 разделов (прежний состоял из 8 разделов).

В развитие «цифровой» новеллы Стратегии<sup>88</sup> появился принципиально новый раздел «Применение цифровых технологий в целях противодействия коррупции и разработка мер по противодействию новым формам проявления коррупции, связанным с использованием цифровых технологий». В связи с большой вероятностью увеличения количества «цифровых» преступлений коррупционной направленности данным разделом предлагается усовершенствовать правовое регулирование правоотношений по:

- выявлению и пресечению коррупционных преступлений, предметом которых являются цифровые финансовые активы, иные цифровые права, цифровая валюта;

- обнаружению, аресту и последующему возвращению потерпевшим и (или) обращению в доход государства полученных в результате совершения коррупционных преступлений цифровых активов, иных цифровых прав, цифровой валюты.

Такую работу Национальным планом предписано проделать Генеральной

---

<sup>86</sup> Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

<sup>87</sup> Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

<sup>88</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

прокуратуре Российской Федерации.

«Силовым» структурам (СК РФ, МВД РФ и ФСБ РФ) предстоит ежегодно анализировать появление новых форм проявления коррупции, связанных с использованием цифровых технологий и ежегодно докладывать о результатах такого анализа.

Значительный объем работы предписан планом Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ и Министерству труда и социальной защиты РФ. Антикоррупционное законодательство обязывает ряд категорий (государственных и муниципальных служащих, лиц, занимающих государственные и муниципальные должности и многие другие категории) декларировать доходы и расходы, в том числе членов своей семьи. В настоящее время данный достаточно трудоемкий процесс частично осуществляется при помощи цифровых технологий, а именно – с 1 июля 2020 года заполнять эти сведения необходимо в специальной программе «Справки БК». Вместе с тем, учитывая огромное количество субъектов, обязанных представлять такие сведения, прием и проверка сведений, которые по-прежнему проводятся вручную, занимают у уполномоченных органов большое количество времени. В связи с этим вызывает интерес новое предложение Национального плана о создании и вводе в эксплуатацию нового программного обеспечения по приему сведений о доходах и расходах в электронной форме, автоматическую обработку, анализ таких сведений и их хранение, в том числе централизованное.

Полагаем, что внедрение такое программного обеспечения сделает декларационный процесс эффективнее и удобнее.

В рассматриваемом разделе Национального плана содержится предложение по привлечению большего числа граждан к участию в общественном контроле, в нормотворческой и иной деятельности федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, ГУПов и МУПов. Сделать это предполагается посредством широкого информирования граждан о возможности использования существующих государственных интернет-ресурсов ([www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru), [www.vashkontrol.ru](http://www.vashkontrol.ru), [www.roi.ru](http://www.roi.ru)), а также и

создания новых интернет-порталов. Полагаем, что реализация этого раздела плана будет способствовать развитию институтов гражданского общества современной России и противодействию коррупции.

Ряду федеральных министерств и Центральному банку России предписано подготовить предложения о проверке достоверности и полноты сведений о задекларированных цифровых финансовых активах, иных цифровых правах, цифровой валюте. На основании Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ цифровая валюта признается имуществом и подлежит декларированию (ст. 22). Кроме того, этим органам предписано проанализировать и обобщить правоприменительную практику по названному вопросу.

Выявление, нивелирование и устранение коррупционных рисков, связанных с применением цифровых технологий, Национальным планом предложено осуществить в сферах:

- оказания государственных и муниципальных услуг;
- осуществления контрольно-надзорных функций;
- закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Также исполнителям предписано подготовить аналитическую информацию о типовых способах совершения коррупционных правонарушений, связанных с использованием цифровых технологий по перечисленным видам деятельности.

Таким образом, анализ базовых документов, определяющих национальную антикоррупционную политику, позволяет сделать вывод о том, что государство реально оценивает возможные последствия стремительного развития цифровых технологий, кардинальным образом влияющих на систему безопасности государства, на распространения новых форм проявления коррупции, связанных с использованием информационно-коммуникационных технологий и предпринимает для противодействия им необходимые законодательные меры.

Помимо обозначенного «цифрового» направления в действующем Национальном плане противодействия коррупции появились следующие новые

направления:

- совершенствование порядка проведения проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения запретов и ограничений, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

- совершенствование правового регулирования ответственности за несоблюдение антикоррупционных стандартов;

- применение мер административного, уголовного и уголовно-процессуального воздействия и уголовного преследования;

- обеспечение защиты информации ограниченного доступа, полученной при осуществлении деятельности в области противодействия коррупции;

- совершенствование правового регулирования в части, касающейся ограничений, налагаемых на граждан после их увольнения с государственной (муниципальной) службы;

- совершенствование правовых и организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации;

- реализация мер по повышению эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

- применение дополнительных мер по расширению участия граждан и институтов гражданского общества в реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Сохранены в новом Национальном плане противодействия коррупции такие направления как:

- совершенствование системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции в отдельных сферах деятельности;

- повышение эффективности мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- совершенствование мер по противодействию коррупции при осуществ-

лении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц (дополнено совершенствованием мер по противодействию коррупции при распоряжении государственным и муниципальным имуществом);

- повышение эффективности образовательных и иных мероприятий, направленных на антикоррупционное просвещение (дополнено популяризацией в обществе антикоррупционных стандартов);

- реализация мер по систематизации и актуализации нормативно-правовой базы в области противодействия коррупции;

- повышение эффективности международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции. Укрепление международного авторитета России.

Скорректирована формулировка такого направления как «совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц». В новом Национальном плане данное направление звучит более широко и обозначено как «реализация мер по противодействию коррупции в организациях, осуществляющих деятельность в частном секторе экономики».

Сопоставив направления вновь принятого и ранее действовавшего Национальных планов, можно сделать вывод о том, что все ранее обозначенные Президентом направления антикоррупционной политики сохранили свою актуальность, а дополнение данного документа новыми направлениями говорит о пристальном внимании государства к проблеме коррупции и готовности продолжать совершенствование работы в этом направлении.

При этом следует отметить важность имплементации международных антикоррупционных норм. Закон о противодействии коррупции называет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в числе правовых основ противодействия коррупции, а также определяет цели сотрудничества на взаимной основе на основании международных догово-

воров, субъекты такого сотрудничества.

Российская Федерация с 2007 года<sup>89</sup> входит в состав Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Координатором участия России в этой международной организации является Генеральная прокуратура РФ, структурное подразделение которой (управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции) участвует в работе российской делегации ГРЕКО и содействует реализации рекомендаций ГРЕКО. ГРЕКО создана Советом Европы для того, чтобы проверять соответствие законодательства и практики его применения в государствах, участвующих в ГРЕКО, нормам Совета Европы в сфере борьбы с коррупцией. Деятельность этой международной организации основана на положениях Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>90</sup>, а также на Руководящих принципах по борьбе с коррупцией Совета Европы<sup>91</sup>, Общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний<sup>92</sup> и других. В Конвенции Совета Европы названы меры, которые государства-участники должны принять своим в национальном законодательстве, определены направления международного сотрудничества стран-участниц.

Борьбу с транснациональной организованной преступностью и предупреждение такой преступности регламентируют положения Конвенции ООН<sup>93</sup> против транснациональной организованной преступности. Кроме того, данный документ координирует действия сторон в целях их сотрудничества. В Конвенции ООН против коррупции<sup>94</sup> закреплены универсальные анти-

---

<sup>89</sup> Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ». 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3424.

<sup>90</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

<sup>91</sup> О двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции [Электронный ресурс] : резолюция № (97) 24 Комитета министров Совета Европы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>92</sup> Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний [Электронный ресурс] : рекомендация № Res (2003) 4 Комитета министров Совета Европы Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>93</sup> Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

<sup>94</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

коррупционные стандарты. Она требует криминализации широкого спектра деяний коррупционной направленности, если они еще не являются преступлениями по внутреннему законодательству, включая такие формы коррупции, как торговля влиянием, сокрытие и отмывание доходов от коррупции.

Двадцать принципов борьбы с коррупцией не являются обязывающими, но все страны, входящие в состав ГРЕКО, приняли решение контролировать их выполнение, таким образом, фактически приняв условия соблюдения этих принципов. Эти принципы<sup>95</sup> затрагивают все ключевые элементы системы по предотвращению рассматриваемого вида правонарушений.

Несмотря на то, что членство Российской Федерации в Совете Европы приостановлено, и руководство нашей страны заявило о выходе из данной организации, она может оставаться в ГРЕКО, а также использовать международный опыт в своей антикоррупционной политике в дальнейшем.

Еще один документ ООН - Декларация о борьбе с коррупцией, взяточничеством в международных коммерческих операциях<sup>96</sup> содержит нормы об оптимально эффективной реализации законодательных предписаний о недопустимости в международных коммерческих сделках подкупа, а также о стимулировании в этих целях законотворчества.

На уровне стран Содружества Независимых Государств также приняты рекомендации по антикоррупционным стандартам. В частности, Модельным законом «Основы законодательства об антикоррупционной политике»<sup>97</sup> предлагается применять в качестве антикоррупционных норм по основным сферам правового регулирования меры реализации антикоррупционной политики правовую основу международного сотрудничества.

Задачу продвижения антикоррупционных российских инициатив в меж-

---

<sup>95</sup> О двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции (принята 06.11.1997 на 101-ом заседании Комитета министров Совета Европы) [Электронный ресурс] : резолюция № (97) 24 Комитета министров Совета Европы. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>96</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях [Электронный ресурс] : резолюция от 16.12.1996 № 51/191. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>97</sup> Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225 - 260.



дународных организациях, в том числе ГРЕКО, ставит перед собой Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>98</sup>.

В планах по противодействию коррупции в таких государственных органах, как Совет Федерации<sup>99</sup> и Верховный Суд Российской Федерации<sup>100</sup>, указано участие в мероприятиях по реализации рекомендаций ГРЕКО.

Таким образом, основные направления антикоррупционной политики современной России соответствуют её международным обязательствам. Задаются эти направления документами стратегического планирования в соответствии с Законом о противодействии коррупции. В настоящее время антикоррупционную политику нашего государства определяют Стратегия национальной безопасности и Национальный план противодействия коррупции, утвержденные Указами Президента РФ.

Обобщенно эти направления можно свести к следующим:

- совершенствование антикоррупционного законодательства, включая его актуализацию и систематизацию;
- установление для определенных категорий лиц (преимущественно государственных и муниципальных служащих, лиц, занимающих государственные и муниципальные должности) антикоррупционных стандартов (единой системы запретов, ограничений, обязанностей и требований, предупреждающих коррупцию), а также контроль за их соблюдением и применение мер ответственности;
- установление ограничений для граждан после их увольнения с гражданской (муниципальной) службы;
- минимизация злоупотреблений в сфере государственных (муниципальных) закупок;
- антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их про-

---

<sup>98</sup> План мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2021 - 2024 годы : [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>99</sup> План мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2021 - 2024 годы : [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>100</sup> План Верховного Суда Российской Федерации по противодействию коррупции на 2021 - 2024 годы [Электронный ресурс] : приказ Верховного Суда РФ от 29.09.2021 № 35-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ектов;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупции;
- привлечение гражданского общества к реализации антикоррупционной политике;
- международное сотрудничество на принципах взаимности;
- «цифровизация» борьбы с коррупцией.

## **2.2 Опыт и проблемы повышения эффективности антикоррупционной политики современной России**

В реализацию антикоррупционных законов издано множество подзаконных актов. К ним, в первую очередь, относятся Указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, приказы федеральных государственных органов и т.д. Кроме того, свои законы и подзаконные акты действуют в российских регионах.

Сориентироваться в таком массиве документов сложно как самим субъектам, которых касаются антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности, так и специалистам, работающим в данной сфере.

Большое количество нормативных правовых актов в сфере коррупции порождает проблему отсутствия системности и несогласованности их между собой.

Разрозненность данной отрасли законодательства является объектом внимания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Василий Пискарев, председатель Комитета по безопасности и противодействию коррупции, комментируя принятие Указа о Национальном плане, указал на рассредоточенность антикоррупционных норм «более чем по ста законодательным актам как отраслевой, так и межотраслевой принадлежности»<sup>101</sup>, и на их несогласованность между собой. Проблеме систематизации антикоррупционного законодательства посвящено немало работ в современной юридической литературе. В частности, по мнению ученых, к резкому снижению эффективно-

---

<sup>101</sup> Василий Пискарев: необходима систематизация антикоррупционного законодательства [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL : <http://duma.gov.ru/news/27466/> (дата обращения : 08.03.2022).

сти правовой системы в целом и повышению ее восприимчивости к коррупции могут привести не систематизированные нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти Российской Федерации<sup>102</sup>.

Таким образом, вопрос о систематизации законодательства в сфере коррупции в настоящее время очень актуален. Деятельность государства по противодействию коррупции поднимется на более высокий уровень, если будет проведена работа по систематизации данной отрасли законодательства.

Вопросу о систематизации антикоррупционного законодательства посвящен целый раздел Национального плана противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы<sup>103</sup>. В данном разделе Минюсту России совместно с Минтрудом России предписано проводить постоянную работу по систематизации и актуализации антикоррупционного законодательства, учитывая необходимость его своевременного приведения с нормами законодательства иных отраслей права, например, трудового или конституционного. В качестве примера такого приведения в соответствие можно привести внесение изменений в ряд законов в связи с изменением Конституции РФ. Законом о поправке к конституции<sup>104</sup> на конституционном уровне закреплены ограничения для чиновников высшего эшелона власти, в частности, запрещено владеть банковскими счетами в зарубежных кредитных организациях, иметь иностранное гражданство. Соответствующие положения были учтены при разработке Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»<sup>105</sup>, Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>106</sup>, корректировке подверглись Федеральные законы «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания

---

<sup>102</sup> Иванов С. Б. Противодействие коррупции: новые вызовы : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. С. 194.

<sup>103</sup> Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

<sup>104</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>105</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>106</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

Российской Федерации»<sup>107</sup>, «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>108</sup>.

Также Национальным планом противодействия коррупции Минюсту России и Минтруду России предписано в ходе работы по систематизации и актуализации антикоррупционного законодательства устранять пробелы и правовые коллизии, неэффективные и устаревшие нормы. В качестве примера устранения правовой коллизии антикоррупционного законодательства можно привести следующее.

Согласно Закону «О противодействии коррупции» лицо, замещающее государственную должность, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия, если оно:

- не представило сведения о своих доходах, а также о доходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- представило заведомо недостоверные или неполные сведения о доходах.

До принятия Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>109</sup> открытым оставался вопрос об ответственности за перечисленные коррупционные нарушения лицами, которые по законодательству субъектов Российской Федерации не отнесены к государственным должностям, но в силу федерального и регионального законодательства обязаны исполнять обязанность по декларированию своих доходов<sup>110</sup>. В частности, к таким лицам относились депутаты регионального парламента, исполняющие депутатские полномочия на общественных началах. Указанный Федеральный закон устранил правовую неопределенность, установив, что все без исключения депутаты являются лицами, замещающими госу-

---

<sup>107</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ Федерального «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>108</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>109</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

<sup>110</sup> Маричева О. В. Некоторые проблемы ответственности депутата регионального парламента за коррупционные правонарушения // Правовая система России: история, современность, тенденции развития : сборник материалов VIII заочной всероссийской научно-практической конференции, Благовещенск, 25 февраля 2021 года. Благовещенск: Амурский государственный университет, 2021. С. 134.

дарственную должность субъекта Российской Федерации, следовательно, нормы об ответственности за коррупционные правонарушения распространяются на них в полном объеме. Безусловно, эта законодательная новелла является положительным примером работы по систематизации и актуализации законодательства о противодействии коррупции.

Вместе с тем, несогласованность антикоррупционных норм между собой по-прежнему имеет место.

Например, пункт «т» статьи 71 Конституции РФ относит установление ограничений для замещения ряда должностей к исключительному ведению Российской Федерации<sup>111</sup>. Это новелла Основного Закона включена в него поправками в 2020 году. При этом норма статьи 12.5 Закона о противодействии коррупции, устанавливающая возможность введения дополнительных антикоррупционных ограничений для замещения таких должностей региональными и муниципальными правовыми актами, соответствующей корректировке не подверглась. Таким образом, как справедливо отмечает О. С. Соколова, возникает правовая коллизия, единственным способом разрешения которой указанный автор видит в исключении из Закона о противодействии коррупции статьи 12.5<sup>112</sup>. Разделяя мнение данного ученого о необходимости преодоления выявленной правовой коллизии, отмечаем, что исключение спорной статьи из Закона о противодействии коррупции повлечет необходимость трансформации регионального законодательства, уже реализовавшего ее положения и установившего дополнительные антикоррупционные ограничения. По нашему мнению, это не способствует эффективности государственной политики по противодействию коррупции.

Еще одним примером несогласованности антикоррупционных норм могут служить положения частей 1 и 6 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции», статей 131 и 15 Федерального закона «О противодей-

---

<sup>111</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения : 08.03.2022).

<sup>112</sup> Соколова О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействий коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 8.

ствии коррупции» и Положения о реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия<sup>113</sup>. Так, по части 1 статьи 11 лицо должно «принимать меры по недопущению» конфликта интересов, а согласно части 6 статьи 11 увольняют его за «непринятие мер ... по предотвращению или урегулированию конфликта интересов». Сведения об увольнении по утрате доверия в соответствующий реестр включаются государственным органом (органом местного самоуправления), где это лицо работало (часть 3 статьи 131). Включение в реестр сведений осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (часть 4 статьи 15). В данном порядке определено, что сведения включаются в реестр посредством их направления должностным лицом соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления или организации в уполномоченное подразделение Аппарата Правительства Российской Федерации (пункт 5 Положения). Подобных примеров несогласованных норм в антикоррупционном законодательстве более чем достаточно. Полагаем, что систематизация и актуализация антикоррупционного законодательства позволит преодолеть данную проблему.

Интересным представляется предложение Т. Л. Козлова о принятии новой редакции федерального закона, определяющего принципы и основы противодействия коррупции или применении других правовых и юридико-технических решений, способных создать организационные и правовые основы предупреждения коррупции, причем эти основы должны быть понятны правоприменителю и субъекту антикоррупционных требований, эффективными и прозрачными<sup>114</sup>. Указанный автор обозначил три приоритетных направления, по которым требуется провести систематизацию антикоррупционного законодательства: введение единого понятийного аппарата, перечисление всех обязанностей, ограничений и запретов, распространяемых на публичных должностных лиц с регламентацией порядка их исполнения и соблюдения, а также

---

<sup>113</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 12. Ст. 1678.

<sup>114</sup> Козлов Т. Л. Перспективы развития российского законодательства о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 166.

порядок проведения проверки соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции<sup>115</sup>. Поддерживая позицию Т. Л. Козлова, считаем необходимым дополнить указанные направления систематизации антикоррупционного законодательства еще одним: точным обозначением круга субъектов, на которых распространяются связанные с противодействием коррупции ограничения и запреты и налагаются обязанности. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» по некоторым направлениям такой круг определен нечетко, в частности, при перечислении в части 3 статьи 10 субъектов, которые обязаны предпринимать какие-либо действия для предотвращения и урегулирования конфликта интересов, применяется формулировка «иные категории». К иным категориям в данном случае относятся очень многие лица: сенаторы Российской Федерации, члены нижней палаты парламента, члены Правительства Российской Федерации, парламентарии субъекта Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации, Заместитель Председателя и Секретаря Совета Безопасности, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и другие. Таким образом, чтобы понять, кто же именно обязан предотвращать и урегулировать конфликт интересов, необходимо изучить полтора десятка актов.

Таким образом, огромное количество нормативных правовых актов, регулирующих сферу противодействия коррупции, затрудняет их применение. Устранить данный недостаток законодательства возможно посредством принятия кодифицированного акта, включающего в себя разделы, посвященные всем аспектам противодействия коррупции. Провести систематизацию антикоррупционного законодательства необходимо на основе приоритетных направлений, предложенных ученым Т. Л. Козловым, и учитывая необходимость четкого определения субъектного состава лиц, на которых распространяются ограничения и запреты и налагаются обязанности в связи с противодействием коррупции.

---

<sup>115</sup> Козлов Т. Л. Перспективы развития российского законодательства о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 166.

По нашему мнению, принятие кодифицированного акта, регулирующего сферу противодействия коррупции, и, соответственно, сокращение огромного количества действующих в настоящее время правовых документов по данному направлению, устранение их несогласованности между собой, упростит правоприменение, а, следовательно, быстрее будет достигнута конечная цель законодателя – превенция и борьба коррупционными проявлениями, сведение к минимуму или полное устранение последствий коррупционных правонарушений.

Еще одной проблемой эффективности антикоррупционного законодательства считаем избыточность регионального и муниципального правотворчества, порождающего коллизионность норм.

Законом о противодействии коррупции определено, что законодательство о противодействии коррупции включает в себя не только федеральные нормы, но и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Как отмечается в юридической литературе, реализуется данная норма двумя путями<sup>116</sup>. С одной стороны, включение в антикоррупционное законодательство региональных и муниципальных актов может быть направлено на опережающее правовое регулирование<sup>117</sup>, то есть на принятие актов с целью заполнить пробелы законодательства в отсутствие федеральных норм. Как негативный аспект права на опережающее регулирование в юридической литературе представляется то, что региональные и муниципальные акты воспроизводят в своих нормативных актах нормы федерального законодательства, тем самым порождая «дублирование»<sup>118</sup> и «механическое копирование»<sup>119</sup> норм.

Такой способ ученые относят к недостаткам правового регулирования<sup>120</sup> и

---

<sup>116</sup> Андреечев И. С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 69.

<sup>117</sup> Там же. С. 69.

<sup>118</sup> Кириенко Г. С. Государственно-правовой потенциал «опережающего» правотворчества субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 15.

<sup>119</sup> Андриченко Л. В., Юртаева Е. А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 12.

<sup>120</sup> Залоило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 23.



указывают на снижение его эффективности<sup>121</sup>. Вместе с тем, использование опережающего регулирования «по назначению» оценивается и как негативное, «порождающее коллизии нормативных правовых актов федерального и регионального уровня»<sup>122</sup>, и как эффективную практику, позволяющую устранить пробелы правового регулирования<sup>123</sup>, как опыт, на который может опираться федеральный законодатель при разработке правовых норм<sup>124</sup>.

С другой стороны, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты принимаются в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами, например, Закон о противодействии коррупции предписывает установить законами субъектов РФ порядок предварительного уведомления лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, высшего должностного лица субъекта РФ или работодателя соответственно о намерении участвовать на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией. Императивный характер нормы об установлении таких порядков региональными законами предполагает их принятие в срок, не превышающий трех месяцев со дня принятия федеральной нормы<sup>125</sup>. Так, Законом Амурской области<sup>126</sup> установлены такие порядки для лиц, замещающих государственные должности Амурской области и муниципальные должности в области, для муниципальных служащих.

Помимо императивного указания федеральным законом на принятие региональных и муниципальных актов существуют диспозитивные, на основании которых при необходимости у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований имеется возможность принимать акты в сфере борьбы с

---

<sup>121</sup> Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В., Цирин А. М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 60.

<sup>122</sup> Степанова М. В. О практике «опережающего» правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения // Законодательство и экономика. 2008. № 6. С. 9.

<sup>123</sup> Галоян А. Р. Опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации: общие подходы, сфера гражданских инициатив // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 38 - 41.

<sup>124</sup> Залоило М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 23.

<sup>125</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

<sup>126</sup> Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» // Амурская правда. 2009. № 65.

коррупцией. Например, на основании уже опоминавшейся статьи 12.5 Закона о противодействии коррупции законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами для лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной службы, должности муниципальной службы, могут устанавливаться иные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения<sup>127</sup>.

Данная норма федерального закона позволила ряду регионов ввести такой дополнительный запрет на трудоустройство в качестве помощников депутатов региональных парламентов их близких родственников. Несмотря на то, что такой запрет включен в Национальный стандарт деятельности помощников региональных депутатов<sup>128</sup> (не обязателен для применения), считаем нецелесообразным вводить такую норму в региональное законодательство.

В круг близких родственников и свойственников, которым запрещено быть помощниками, как правило, входят мужья или жены, дети, братья, сестры, родители, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей. Парламентарии Ленинградской области помимо перечисленных лиц не берут в помощники также депутатов, осуществляющих депутатскую деятельность непрофессионально, то есть без отказа от основной своей работы<sup>129</sup>, в Новосибирской области такой запрет установлен для всех без исключения помощников, а не только работающих по срочному трудовому договору<sup>130</sup>.

Закон Приморского края несколько сужает круг лиц (родители, супруги, братья, сестры, дети), но его формулировка позволяет сделать вывод, что родственник депутата не может стать помощником не только у данного депутата,

---

<sup>127</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>128</sup> ГОСТ Р 57725-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Общие требования. М.: Стандартинформ, 2017.

<sup>129</sup> Областной закон Ленинградской области от 24.04.2007 № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2007. № 3.

<sup>130</sup> Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 81-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Новосибирской области» // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. № 1 (29). С. 326.

но и любого депутата краевого парламента<sup>131</sup>.

В законодательство Свердловской области такая норма не вошла, но по данным средств массовой информации также с подачи областной прокуратуры руководитель аппарата свердловского Законодательного Собрания подписал распоряжение о введении в порядок трудоустройства помощников депутатов требование отсутствия родственных связей между депутатом и устраиваемым на работу помощником<sup>132</sup>.

Сам факт родства депутата и его помощника прокуратурой расценивается как наличие конфликта интересов, так как «полномочия при назначении на должности помощников лиц, состоящих с ними в родстве или свойстве, определении размеров оплаты труда, учете их рабочего времени и осуществлении руководства деятельностью реализованы в условиях конфликта интересов, при наличии личной заинтересованности в возможности получения доходов в виде денег указанными лицами»<sup>133</sup>.

Между тем, по нашему мнению, запрет для депутата регионального парламента нанимать на работу своим помощником родственника или свойственника одновременно устанавливает ограничение в сфере трудовых отношений для лица, которое может быть принято помощником депутата посредством заключения срочного трудового договора. В Трудовом кодексе Российской Федерации, Законе о противодействии коррупции отсутствуют какие-либо ограничения, связанные с приемом на работу близких родственников по срочному трудовому договору.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и

---

<sup>131</sup> Закон Приморского края от 20.03.1995 № 2-КЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. 1995. № 4.

<sup>132</sup> Прокуратура нашла среди помощников свердловских депутатов много родственников. Больше такого не будет // Сетевое издание «Современный портал Екатеринбурга «66.ru» [Электронный ресурс]. URL : <https://66.ru/news/society/205807/> (дата обращения : 22.03.2022).

<sup>133</sup> Депутатам рвут родственные связи // Коммерсант Саратов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3676844> (дата обращения : 25.03.2022).

должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным или социальным объединениям<sup>134</sup>.

В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации (ч. 3 ст. 3) нельзя считать дискриминацией различия, исключения, предпочтения, а также ограничение прав работников, которые определены федеральным законом и обусловлены характерными для конкретного вида труда требованиями.

С учетом приведенных положений полагаем, что ограничение быть принятым помощником депутата представительного органа субъекта Российской Федерации для лиц, состоящих в близком родстве или свойстве с данным депутатом, может определяться только федеральным законом. Например, такое ограничение могут содержать Законы «О государственной гражданской службе» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

При этом Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>135</sup> не содержит подобного ограничения в отношении приема на работу помощника члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по срочному трудовому договору.

Также отмечаем, что анализ статьи 10 Закона «О противодействии коррупции»<sup>136</sup>, части 15 статьи 19 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>137</sup> позволяет сделать вывод о том, что запрет на трудоустройство помощника депутата – его близкого родственника - является самостоятельным, не охватываемым сферой конфликта интересов, требованием, предъявляемым к

---

<sup>134</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>135</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>136</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в редакции Федерального закона от 24.04.2020 № 143-ФЗ) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>137</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

депутату регионального парламента.

Так, согласно статье 10 Закона «О противодействии коррупции» конфликтом интересов называется ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Таким образом, конфликт интересов может возникнуть только у депутата, а не у помощника, так как последний не замещает должность, подразумевающую обязанность по предотвращению такого конфликта.

Личной заинтересованностью в данном контексте является возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) депутатом представительного органа субъекта РФ и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми депутат, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. Однако, по нашему мнению, заработная плата помощника не является такой выгодой и не влияет на добросовестное исполнение им своих служебных обязанностей.

Из этого следует, что определенная частью 15 статьи 19 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» обязанность депутата сообщать в соответствующий орган о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта, в данной ситуации отсутствует.

Кроме того, не ясны последствия нарушения запрета трудоустройства помощника депутата – его близкого родственника, поскольку ни Законом «О противодействии коррупции», ни региональными законами ответственность за его нарушение не установлена.

На этом основании можно утверждать, что запрет принимать на работу по срочному трудовому договору в качестве помощника депутата его близкого родственника нецелесообразен, так как нарушаются трудовые права помощника. Кроме того, полагаем, что в этой ситуации имеет место правовая коллизия, так как такой запрет в настоящее время может быть установлен только федеральным, но никак не региональным законом.

Помимо совершенствования законодательства о борьбе с коррупцией, к направлениям государственной политики по борьбе с коррупцией относится формирование в обществе нетерпимости к коррупции, реализовать которое возможно посредством просвещения населения по вопросам борьбы с коррупцией.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы<sup>138</sup> (как и в ранее действующем Плате<sup>139</sup>) целый раздел посвящен антикоррупционному просвещению. Среди реализуемых по данному направлению мероприятий названы различные обучающие и информационные мероприятия, например, проведение научно-практической конференции на тему противодействия коррупции в образовательных и научных организациях, всероссийского форума финансово-экономических органов, всероссийского семинара для представителей СМИ по теме социальной рекламы, международных и всероссийских студенческих мероприятий. Особый интерес представляет предложение Национального плана противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы о внедрении программ дополнительного профессионального образования в области противодействия коррупции и открытия в высших учебных заведениях про-

---

<sup>138</sup> Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

<sup>139</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

граммы магистратуры «Антикоррупционная деятельность». Следует отметить исполнение Национального плана противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы в этой части: так, указанное направление по программе магистратуры открылось в Амурском государственном университете.

Помимо названных мероприятий, Национальный план противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы предусматривает включение в федеральные образовательные стандарты положений по формированию нетерпимости к коррупции и другие программы по антикоррупционному просвещению населения.

В реализацию ранее действующего Национального плана по противодействию коррупции<sup>140</sup> Правительством РФ издана Программа по антикоррупционному просвещению<sup>141</sup>, предусматривающая обширный комплекс мероприятий, которые должны реализовываться в образовательных организациях. Среди них указаны и традиционные образовательные формы (лекции, семинары, классные часы), так и новые (квест-игры). Номинациями по данному направлению дополнены всероссийский конкурс сочинений, конкурсы педагогического мастерства, соответствующей тематикой дополнен цикл всероссийских открытых уроков и т.д.

На безусловную важность довузовской антикоррупционной подготовки как успешно апробированную практику развитых зарубежных государств обращает внимание В. Е. Шорохов<sup>142</sup>. При этом указанный автор обращает внимание на отсутствие нормативно закреплённого понятия антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих, что препятствует формированию антикоррупционного сознания представителей публичной власти.

Полагаем мнение В. Е. Шорохова заслуживающим внимания, так как статус государственного и муниципального служащего подразумевает ряд анти-

---

<sup>140</sup> Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

<sup>141</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.01.2019 № 98-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.01.2019.

<sup>142</sup> Шорохов В. Е. Перспективы антикоррупционной политики в современной России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2019. Т. 9. № 1(37). С. 68.

коррупционных ограничений, запретов и требований к ним. Систематическая правовая подготовка данных лиц позволит снизить коррупционные риски.

На необходимость антикоррупционной подготовки педагогических работников, обусловленную их ролью в формировании мировоззрения молодежи и их социальным статусом, указывают М. М. Поляков и Ю. И. Мигачев<sup>143</sup>. Эти же авторы уделяют внимание такому методу борьбы с коррупцией, как антикоррупционная пропаганда, которая понимается как распространение идей, способствующих искоренению коррупции, среди населения.

Антикоррупционное образование и пропаганда нашли свое отражение в региональном законодательстве. Так, в Амурской области к способам антикоррупционного образования отнесены подготовка и переподготовка в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, а содержанием антикоррупционной пропаганды названо раскрытие информации о деятельности органов государственной власти в сфере противодействия коррупции, об уровне коррупции в области, о ходе и результатах реализации программы противодействия коррупции<sup>144</sup>. В Республике Татарстан термином «антикоррупционное образование» охвачено и обучение по дополнительным образовательным программам для овладения компетенцией по выявлению и профилактике коррупционных правонарушений, и формирование нетерпимости к коррупционным проявлениям, и повышение уровня правосознания и правовой культуры, а под антикоррупционной пропагандой понимается проводимая на государственные средства (государственные заказы и гранты) деятельность средств массовой информации<sup>145</sup>. В Ивановской области и антикоррупционное образование, и антикоррупционная пропаганда являются средствами формирования нетерпимости к коррупционному поведению<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Поляков М. М., Мигачев Ю. И. Антикоррупционное просвещение и пропаганда в сфере высшего образования Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 65.

<sup>144</sup> Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» // Амурская правда. 2009. № 65.

<sup>145</sup> Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 5. Ст.1464.

<sup>146</sup> Закон Ивановской области от 18.06.2009 № 61-ОЗ «О противодействии коррупции в Ивановской области» // Ивановская газета. 2009. № 108.



Приведенные примеры демонстрируют «разнобой» в понимании антикоррупционного образования и антикоррупционной пропаганды органами государственной власти (поскольку именно они принимали данные законы) в разных субъектах РФ, что, по нашему мнению, не способствует эффективности проводимой государственной политики по противодействию коррупции.

Таким образом, повышение эффективности антикоррупционной политики России осложнено проблемами отсутствия системности законодательства в данной сфере, несогласованность между собой правовых актов и их внутренних положений. Решение данной проблемы видим в разработке кодифицированного акта по противодействию коррупции. Еще одной проблемой эффективности антикоррупционного законодательства считаем избыточность регионального и муниципального правотворчества, порождающего коллизионность норм. В целях решения данной проблемы предлагаем исключить из Закона о противодействии коррупции диспозитивные положения о возможности регионального и муниципального правотворчества. Кроме того, предлагаем закрепить в Законе о противодействии коррупции определения антикоррупционного просвещения и антикоррупционной пропаганды, что устранил разночтения в понимании данных правовых явлений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей магистерской работе исследованы вопросы антикоррупционной политики российского государства в XX - XXI веках.

В ходе исследования установлено, что антикоррупционное законодательство советского периода начало формироваться вскоре после Октябрьской революции и включало уголовно-правовые и административно-правовые средства. Особое внимание при этом уделялось такому виду коррупции, как взяточничество. Основное правовое регулирование данного вопроса к концу советского периода отечественной истории осуществлялось Уголовным кодексом.

Следует отметить, что в советский период не было отдельного законодательства о государственной службе. Как отмечают авторы монографии «Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы города Москвы»<sup>147</sup>, не были урегулированы частные и публичные интересы государственных служащих, что негативно повлияло на всю систему государственной службы в начале 90-х годов прошлого века, в частности, на резкий рост коррупции и должностных преступлений.

В постсоветский период необходимую законодательную базу пришлось создавать практически с нуля, так как советское законодательство не охватывало многие появившиеся в новых экономических условиях явления. Результатом правотворчества в антикоррупционной сфере стали Указы Президента РФ об ограничениях и обязанностях для служащих госаппарата, Закон об основах государственной службы, Закон о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках, новый Уголовный кодекс. Хотя базовый, системообразующий закон в этот период так и не был принят, полученные теоретические наработки и практика применения названных правовых актов стали основой для последующего правового регулирования в данной сфере.

В ходе работы выявлено, что основными направлениями антикоррупци-

---

<sup>147</sup> Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы города Москвы: монография / под ред. А. И. Землина, В. М. Корякина. М.: Моск. гор. ун-т управления Правительства Москвы, 2014. С. 33.

онной политики современной России являются:

- совершенствование антикоррупционного законодательства, включая его актуализацию и систематизацию;

- установление для определенных категорий лиц (преимущественно государственных и муниципальных служащих, лиц, занимающих государственные и муниципальные должности) антикоррупционных стандартов (единой системы запретов, ограничений, обязанностей и требований, предупреждающих коррупцию), а также контроль за их соблюдением и применение мер ответственности;

- установление ограничений для граждан после их увольнения с гражданской (муниципальной) службы;

- минимизация злоупотреблений в сфере государственных (муниципальных) закупок;

- антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупции;

- привлечение гражданского общества к реализации антикоррупционной политике;

- международное сотрудничество на принципах взаимности;

- «цифровизация» борьбы с коррупцией.

Определены следующие проблемы, препятствующие эффективности антикоррупционной политики в современной России:

- отсутствие системности и согласованности между собой нормативных правовых актов антикоррупционной сферы при их большом количестве в современном российском законодательстве;

- избыточность регионального и муниципального правотворчества, порождающего коллизионность норм;

- разночтения в понимании таких правовых явлений, как антикоррупционного просвещения и антикоррупционной пропаганды.

Предложены пути решения озвученных проблем:

- принятие кодифицированного акта по противодействию коррупции;

- исключение из Закона о противодействии коррупции диспозитивных положений о возможности регионального и муниципального правотворчества;
- закрепление в Законе о противодействии коррупции определения антикоррупционного просвещения и антикоррупционной пропаганды.

Таким образом, задачи магистерской диссертации решены, цель исследования достигнута в полном объеме.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. - 04.06.2022.

2 Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 20. - Ст. 2394.

3 Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 40. - Ст. 3882.

4 Резолюция № (97) 24 Комитета министров Совета Европы «О двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции» (Принята 06.11.1997) [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5 Рекомендация № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (Принята 08.04.2003) [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 26. - Ст. 2780.

7 Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. –

2020. - № 45. - Ст. 7061

8 Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 11. - Ст. 1416.

9 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в редакции Федерального закона от 25.02.2022 № 27-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 3.

10 Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ Федерального «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 21.12.2021 № 431-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 2. - Ст. 74.

11 Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 26.05.2021 № 152-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 10. - Ст. 1152.

12 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30.12.2021 № 437-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 321.

13 Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ». – 2006. - № 31 (1 ч.). - Ст. 3424.

14 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в редакции Федерального закона от 06.03.2022 № 44-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

15 Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31.07.2020 № 264-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

16 Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 31 (часть I). - Ст. 5018.

17 Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 52 (часть I). - Ст. 8973.

18 Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 34. - Ст. 6170.

19 Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 05.07.2021. - № 27 (часть II). - Ст. 5351.

20 Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 10.07.2017 № 813) // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 10. - Ст. 1084.

21 Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30.01.2021 № 87) // Собрание законодательства РФ. - 2018. - № 12. - Ст. 1678.

22 Постановление Правительства Российской Федерации от 13.01.2020 № 7 «О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений» // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 3. - Ст. 255.

23 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.01.2019 № 98-р «Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.01.2019. – 09.04.2022.

24 Закон Приморского края от 20.03.1995 № 2-КЗ (в редакции Закона Приморского края от 11.10.2021 № 1-КЗ) «О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. - 1995. - № 4.

25 Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» (в редакции Закона Республики Татарстан от 16.07.2021 № 48-ЗРТ) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2006. – № 5. – Ст.1464.

26 Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 81-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Новосибирской области» (в редакции Закона Новосибирской области от 14.07.2021 № 87-ОЗ) // Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. - 2007. - № 1 (29). - С. 326.

27 Областной закон Ленинградской области от 24.04.2007 № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» (в редакции Областного закона Ленинградской области от 07.07.2021 № 78-оз) // Вестник Правительства Ленинградской области. - 2007. - № 3.

28 Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» (в редакции Закона Амурской области от 03.12.2020 № 640-ОЗ) // Амурская правда. - 2009. - № 65.

29 Закон Ивановской области от 18.06.2009 № 61-ОЗ «О противодействии коррупции в Ивановской области» (в редакции Закона Ивановской области от 29.06.2020 № 33-ОЗ) // Ивановская газета. - 2009. - № 108.

30 План мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2021 - 2024 годы [Электронный ресурс] : Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31 Приказ Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2021 № 35-П «О плане Верховного Суда Российской Федерации по противодействию коррупции на 2021 - 2024 годы» [Электронный ресурс] : Документ опубликован не



был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32 ГОСТ Р 57725-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Деятельность помощников депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Общие требования. - М.: Стандартинформ, 2017.

## II Специальная литература

33 Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы города Москвы: монография / под ред. А. И. Землина, В. М. Корякина. - М. : Моск. гор. ун-т управления Правительства Москвы, 2014. – 220 с.

34 Алимпиев, С. А. Эволюция уголовно-правовой нормы о получении взятки по законодательству России в дореволюционный период (IX - XIX века) / С. А. Алимпиев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. – № 13(68-1). – С. 21-26.

35 Амиантова, И. С. Противодействие коррупции : учебное пособие для вузов / И. С. Амиантова. - Москва : Издательство Юрайт, 2021. - 149 с.

36 Андреечев, И. С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования / И.С. Андреечев // Административное и муниципальное право. - 2021. - № 2. - С. 69 - 84.

37 Андриченко, Л. В. Конституционные основы российского федерализма / Л. В. Андриченко, Е. А. Юртаева // Журнал российского ва. - 2013. - № 6. - С. 5 - 16.

38 Антикоррупционная политика: учеб. пособие / сост. : Г. Р. Ибраева, Н. Н. Клинцева, М. А. Мыльников [и др.] – Казань: Казан. гос. энерг. ун-т, 2016 – 136 с.

39 Астанин, В. В. Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI - XX вв. (криминологическое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Астанин. - М., 2001. – 200 с.

40 Варфоломеева, Н. П. Борьба с коррупцией как способ обеспечения эф-

фективности реализации конституционных прав и свобод граждан / Н. П. Варфоломеева // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – Т. 4. – № 4. – С. 42-47.

41 Василий Пискарев: необходима систематизация антикоррупционного законодательства [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации : официальный сайт. - Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/27466/> - 08.03.2022.

42 Волженкин, Б. В. Взятничество в истории советского уголовного законодательства: 1918–1927 г. / Б. В. Волженкин // ие. - 1993. - № 2. - С. 59 - 67.

43 Галоян, А. Р. Опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации: общие подходы, сфера гражданских инициатив / А. Р. Галоян // Конституционное и муниципальное право. 2016. - № 5. - С. 38 - 41.

44 Депутатам рвут родственные связи [Электронный ресурс] // Коммерсант Саратов: официальный сайт. - Режим доступа: [https:// www.kommersant.ru/](https://www.kommersant.ru/). - 25.03.2022.

45 Залоило, М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования / М. В. Залоило // Журнал российского права. - 2019. - № 9. - С. 20 - 29.

46 Касьянов, В. С. Коррупция и борьба с ней в Советской России / В. С. Касьянов // Государственное и муниципальное управление. Ученые ки. - 2014. - № 4. - С. 16 - 25.

47 Кириенко, Г. С. Государственно-правовой потенциал «опережающего» правотворчества субъектов Российской Федерации / Г. С Кириенко. // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 2. - С. 33 - 36.

48 Козлов, Т. Л. Перспективы развития российского законодательства о противодействии коррупции / Т. Л. Козлов // Журнал российского ва. - 2020. - № 5. - С. 158 - 166.

49 Колоткина, О. А. Вопросы обеспечения национальной безопасности государства в условиях цифровизации / О. А. Колоткина // Государственная

власть и местное самоуправление. - 2021. - № 7. - С. 7.

50 Кораблев, Г. Г. Становление антикоррупционной политики в советском союзе / Г. Г. Кораблев // Вопросы студенческой науки. – 2019. - № 3 (31). - С. 185 – 188.

51 Куракин, А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе советской государственной службы / А. В. Куракин // Административное и муниципальное право. - 2008. - № 9. - С. 71.

52 Кученев, А. В. Антикоррупционное просвещение и пропаганда как условие реализации антикоррупционной политики / А. В. Кученев // Административное право и процесс. - 2017. - № 8. - С. 77 - 80.

53 Манукян А. Антикоррупционная стратегия Сингапура: ориентация на результат / А. Манукян, Т. Хаджиев // Трибуна молодого ученого. - 2013. - № 1 (26). - С. 117.

54 Маричева, О. В. Некоторые проблемы ответственности депутата регионального парламента за коррупционные правонарушения / О. В. Маричева, В. В. Максимова // Правовая система России: история, современность, тенденции развития : сборник материалов VIII заочной всероссийской научно-практической конференции, Благовещенск, 25 февраля 2021 года. – Благовещенск: Амурский государственный университет, 2021. – С. 130-136.

55 Мельник, Т. Е. Независимый контроль за финансированием политических партий: стандарты ГРЕКО и российское законодательство / Т. Е. Мельник // Международное публичное и частное право. - 2020. - № 1. - С. 24 - 29.

56 Меньшенина, Н. Н. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / Т. Е. Бейдина, С. Б. Быстрянец, Н. Л. Захаров, Л. В. Мась [и др.] / под общ. ред. проф. Н. Н. Меньшениной ; Урал. федерал. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. - 202 с.

57 Мурин, С. В. Некоторые проблемы советского уголовного законодательства об ответственности за получение взятки в отечественной истории с 1917 по 1922 год / С. В. Мурин // Вестник Удмуртского

та. - 2017. - Т. 27. - Вып. 3. - С. 138 – 142.

58 Нарышкин, С. Е. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. - 2011. - № 9. - С. 5 - 12.

59 Писарькова, Л. Ф. К истории взяток в России (по материалам «секретной канцелярии» кн. Голицыных) / Л. Ф. Писарькова // Отечественная история. - 2002. - № 5. - С. 33 - 49.

60 Поляков, М. М. Антикоррупционное просвещение и пропаганда в сфере высшего образования Российской Федерации / М. М. Поляков, Ю. И. Мигачев // Актуальные проблемы российского права. - 2020. - № 12. - С. 65 - 72.

61 Поляков, М. М. Антикоррупционные планы и программы в государственном управлении / М. М. Поляков, Е. С. Окрокова // Административное право и процесс. - 2019. - № 5. - С. 59 - 63.

62 Правовые основы противодействия коррупции : учебник и практикум для вузов / А. И. Землин, О. М. Землина, В. М. Корякин, В. В. Козлов ; под общей редакцией А. И. Землина. – М. : Издательство Юрайт, 2021. - 197 с.

63 Прокуратура нашла среди помощников свердловских депутатов много родственников. Больше такого не будет // Сетевое издание «Современный портал Екатеринбурга «66.ru» [Электронный ресурс]. - 04.12.2017. - Режим доступа: <https://66.ru/news/society/205807/>. - 22.03.2022.

64 Противодействие коррупции: новые вызовы : монография / С.Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. – 386 с.

65 Славин, И. И. Война со взяточничеством / И. И. Славин // Еженедельник советской юстиции. - 1922. - № 36. - С. 1.

66 Соколова, О. С. Новеллы Конституции РФ в сфере противодействий коррупции / О. С. Соколова // Административное и муниципальное во. - 2020. - № 6. - С. 1 - 9.

67 Степанова, М. В. О практике «опережающего» правотворчества субъ-

ектов Российской Федерации по предметам совместного ведения / М. В. Степанова // Законодательство и экономика. - 2008. - № 6. - С. 9 - 12.

68 Сурков, К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. В 3 частях. Часть 1 / К. В. Сурков. - Чита : ЗабГУ, 2013. - 420 с.

69 Сурков, К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. В 3 частях. Часть 2 / К. В. Сурков. - Чита : ЗабГУ, 2013. - 560 с.

70 Сурков, К. В. Курс общего антикоррупционного права : учебник. В 3 частях. Часть 3 / К. В. Сурков. - Чита : ЗабГУ, 2013. - 624 с.

71 Финогентова, О. Е. Понятие и ответственность за взятку по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года и Уголовному уложению 1903 года / О. Е. Финогентова // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. - № 9. – С. 23-29.

72 Хабриева, Т. Я. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин // Журнал российского права. - 2012. - № 11. - С. 58 - 67.

73 Цирин, А. М. Институциональные механизмы противодействия коррупции на государственной службе / А. М. Цирин, В. В. Севальнев // Журнал российского права. - 2021. - № 9. - С. 133 - 142.

74 Шорохов, В. Е. Перспективы антикоррупционной политики в современной России / В. Е. Шорохов // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. – 2019. – Т. 9. – № 1 (37). – С. 66-70.

75 Шорохов, В. Е. Современная модель государственной антикоррупционной политики в России / В. Е. Шорохов // Российская публичная администрация. - 2020. - № 9. - С. 2 - 4.

76 Щанкина, Л. Н. Антикоррупционное законодательство в годы советской власти / Л. Н. Щанкина // Экономика. Право. Общество. – 2019. - № 4 (20). - С. 72 – 79.

77 Энгельс, Й. И. История коррупции. От раннего Нового времени к XX

веку / Й. И. Энгельс. - Франкфурт-на-Майне : Издательство С. Фишер, 2014. - 432 с.

### III Историко-правовые акты

78 Декрет СНК РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. - № 3. - Ст. 31.

79 Положение СНК РСФСР о рабочем контроле 27.11.1917 г. // Российский государственный архив социально-политической истории. - Ф. 2. - Оп. 1. - Д. 4723. - Л. 1 – 3.

80 Декрет СНК РСФСР от 08.05.1918 «О взяточничестве» // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. - № 35. - Ст. 467.

81 Постановление СНК РСФСР от 27.07.1918 «Об ограничении совместной службы родственников в Советских учреждениях» // Собрание узаконений РСФСР. - 1918. - № 56. - Ст. 615.

82 Декрет СНК РСФСР от 26.04.1920 «О дисциплинарных и административных взысканиях, налагаемых на членов Исполнительных Комитетов и служащих в советских учреждениях» // Сборник узаконений РСФСР. - 1920. - № 32. - Ст. 155.

83 Постановление ВЦИК от 01.06.1922 «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // Собрание узаконений РСФСР. – 1922. - № 15. - Ст. 153.

84 Декрет ВЦИК от 27.01.1921 «О дисциплинарных взысканиях за нарушение служебной дисциплины в советских учреждениях» // Сборник узаконений РСФСР. - 1921. - № 8. - Ст. 58.

85 Декрет СНК РСФСР от 16.08.1921 «О борьбе со взяточничеством» // Собрание узаконений РСФСР. – 1921. - № 60. - Ст. 421.

86 Циркуляр Народного Комиссариата Юстиции от 25.09.1922 № 86 «О мерах по борьбе со взяточничеством» // Еженедельник советской юстиции. - 1922. - № 35.

87 Циркуляр Наркомюста РСФСР № 86 от 25.09.1922 «О мерах по борьбе со взяточничеством» // Еженедельник советской юстиции. - 1922. - № 35.

88 Циркуляр Наркомюста РСФСР от 09.10.1922 № 97 «Об объеме понятия взятки» // Сборник циркуляров Наркомюста РСФСР за 1922 - 1925 годы. М., 1926.

89 Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Собрание узаконений РСФСР. – 1923. – № 1. - Ст. 8.

90 Постановление Всероссийского Центрального исполнительного комитета от 07.07.1923 «Положение о дисциплинарных судах» // Сборник узаконений РСФСР. - 1923. - № 54. - Ст. 531.

91 Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 04.07.1927 «Об утверждении Положения о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // Сборник узаконений РСФСР. - 1927. - № 72. - Ст. 485.

92 Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1932 «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» // Сборник узаконений РСФСР. - 1932. - № 32. - Ст. 152.

93 Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» // Свод законов РСФСР. - 1988. - Т. 8. - С. 497.

94 Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество» // Ведомости ВС СССР. - 1962. - № 8. - Ст. 85.

95 Указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. - № 17. - Ст. 923.

96 Указ Президента Российской Федерации от 31.07.2008 № Пр-1568 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Российская газета. - 2008. - № 164.

97 Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 16. - Ст. 1875.

98 Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 20. - Ст. 2444.

99 Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 16. - Ст. 1875.

100 Указ Президента Российской Федерации от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 12. - Ст. 1391.

101 Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы» (в редакции Указа Президента РФ от 15.07.2015 № 364) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 15. - Ст. 1729.

102 Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 1 (часть II). - Ст. 212.

103 Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 14. - Ст. 1985.

104 Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ. - 2018. - № 27. - Ст. 4038.

105 Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 46. - Ст. 4720.

106 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 47. - Ст. - 5489.