

**Система  
противодействия  
коррупции**



1 этап – пассивная коррупция (первая половина 90-х) – пассивность чиновников, взятки как способ повысить эффективность их работы в условиях рынка. Предмет коррупционных отношений – получение незаконных преимуществ и уход от наказания за правонарушения.



2 этап – активная коррупция. Выстраивание административных барьеров, вытеснение криминала из крышевания бизнеса. Превращение права в товар. (вторая половина 90-х). Рейдерство через банкротство.



3 этап – активная системная коррупция. Формирование разветвленных коррупционных рынков. Предметом коррупции становится возможность реализации законных прав гражданами и предпринимателями. (2000-2003 годы). Рейдерство через корпоративные захваты.



4 этап – агрессивная коррупция. Формирование устойчивых связей правоохранителей, судей и коррумпированных руководителей территорий и отраслей. Превращение права в инструмент дискриминации. (с 2003 года). Рейдерство через уголовные дела.

# 1. ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 2)

## Правовую основу составляют

- Конституция РФ
- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ
  - федеральные конституционные законы
  - ФЗ «О противодействии коррупции» и другие ФЗ
  - нормативные правовые акты Президента РФ
  - нормативные правовые акты Правительства РФ
- НПА иных федеральных органов государственной власти
  - НПА органов государственной власти субъектов РФ
    - муниципальные правовые акты

# Международные правовые акты с участием России:

- Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.  
(ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ с заявлениями, вступила в силу для России 8 июня 2006 г.)
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (ратифицирована с заявлениями Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. N 26-ФЗ, вступила в силу для России 25 июня 2004 г.)
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 г. N 125-ФЗ, вступила в силу для России 1 февраля 2007 г.)
- Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. (ратифицирована с оговорками и заявлением Федеральным законом от 28 мая 2001 г. N 62-ФЗ, вступила в силу для России 1 декабря 2001 г.)

## Конвенции к которым Россия не присоединилась:

- Конвенция Совета Европы от 4 ноября 1999 г. о гражданско-правовой ответственности за коррупцию
- Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития от 21 ноября 1997 г. по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций

В вышеназванных документах центральное место занимает термин "**коррупция**"

ни в одном из них кроме Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию не сформулировано основного понятия

Ст. 2 Конвенции гласит: *"для целей настоящей Конвенции "коррупция" означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового"*.

- В ст. 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности не дается определение коррупции, а устанавливаются ее формы - "обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей".
- В Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, учитывая сложность определения такого противоправного деяния, как коррупция, используется термин "коррупционные преступления», а общее понятие «коррупция» также определяется через ее формы

## 2. Федеральный закон «О противодействии коррупции»

*занимает центральное место в системе  
антикоррупционного законодательства РФ*

Им вводится система мер противодействия  
коррупции, даются ключевые определения в  
данной сфере:

- понятие коррупции как социально-юридического явления;
- понятие противодействия коррупции как особого вида государственной деятельности.

**В целом Закон имеет рамочный характер и содержит множество отсылочных норм, норм-принципов, норм-деклараций.**

# Национальная стратегия противодействия коррупции

- ✓ Утверждена указом Президента РФ в 2010 г. В 2012 г. в нее вносились изменения.
- ✓ Целью стратегии является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.
- ✓ Принципы стратегии:  
признание коррупции одной из системных угроз безопасности;  
использование мер по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и ликвидации последствий коррупции.

Основные направления стратегии:  
обеспечение участия институтов гражданского общества;  
повышение эффективности деятельности ФОИВ;  
устранение коррупциогенных факторов;  
расширение системы правового просвещения населения;  
периодическое исследование состояния коррупции и эффективности антикоррупционных мер;  
совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы.

В соответствии с п.1 ст.1 **Федерального закона N 273-ФЗ коррупция** - это злоупотребление служебным положением, дача и получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а равно совершение вышеуказанных действий от имени или в интересах юридического лица.

Согласно п.2 ст.1 Федерального закона N 273-ФЗ под **противодействием коррупции** подразумевается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению ее причин (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

# Принципы реализации противодействия коррупции

1. признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина

1. законность

2. публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

3. неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений

4. комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер

5. приоритетное применение мер по предупреждению коррупции

6. сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами

# Принцип признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина

является конституционным и универсальным. В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Статья 18 Конституции РФ закрепляет: *"Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием"*.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» данный принцип приобретает особый смысл, поскольку коррупция как негативное социальное явление приводит к нарушению прав граждан, к несоблюдению условий нормальной конкуренции между субъектами экономической деятельности, к дискредитации института публичной гражданской службы в государстве.

# Принцип законности

также является конституционным и общетраслевым принципом российского права.

**Законность** - это состояние постоянного и точного выполнения качественного и справедливого законодательства, обеспечиваемое неотвратимостью применения мер государственного принуждения в случае нарушений. Режим законности - определенное состояние реального уровня соответствия действующих общественных отношений законам и другим нормативным актам.

Контекст рассматриваемого закона позволяет выделить следующие направления его реализации:

- точное исполнение закона государственными и муниципальными служащими, исключая коррупционные проявления;
- точное исполнение закона гражданами и организациями, которые не должны инициировать коррупционные отношения;
  - точное соблюдение и исполнение закона правоохранительными и другими органами в процессе противодействия коррупции. В итоге деятельность по противодействию коррупции имеет целью восстановление состояния законности.

# Принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

к сожалению, пока не занял достойного места в нашем законодательстве. Причиной тому - и отсутствие основополагающих законов о государственных органах и их деятельности. Чаще всего этот принцип замещается гораздо более узким по сфере своего применения принципом гласности. Например, принципом гласности руководствуется в своей деятельности Правительство РФ (Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации»).

Мы можем обнаружить этот принцип в некоторых отраслевых законах:

- открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"),
- обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 11.07.2011) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"), освещение их деятельности в СМИ (Федеральный закон от 13 января 1995 г. N 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации"),
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации").

# Принцип неотвратимости ответственности

из российских нормативных правовых актов исчез. Тем не менее Конституционный Суд РФ продолжает оперировать понятием неотвратимости ответственности и даже назвал его по-прежнему принципом неотвратимости юридической ответственности, причем не только в сфере уголовного, но и налогового права. Например, его содержание раскрывается в **Постановлении от 14 июля 2005 г. N 9-П по делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса РФ в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа.**

В современной России это понятие используется также в заявлениях по ратификации международных конвенций (*"Российская Федерация исходит из того понимания, что положения... Конвенции должны применяться таким образом, чтобы обеспечить неотвратимость ответственности за совершение преступлений, подпадающих под действие Конвенции"*).

То, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» называет в качестве одного из принципов именно неотвратимость ответственности за коррупционные правонарушения, имеет цель подчеркнуть серьезность антикоррупционной политики и ориентированность на конкретные итоги деятельности по противодействию коррупции. Данный принцип означает, что за каждый факт коррупционного нарушения (при условии доказательства вины, разумеется) должно назначаться адекватное наказание. Этот принцип раскрывается далее в ст. ст. 13 и 14 Федерального закона, где раскрываются особенности ответственности физических и юридических лиц за коррупционные нарушения.

# Принцип комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер

Коррупция выражается в незаконном перераспределении материальных благ с использованием своего служебного положения. Решение данной проблемы в значительной степени лежит в русле создания такой системы распределения материальных благ, которая в глазах общества выглядит экономически эффективной и социально оправданной. Решение данной задачи требует включения всех мер социального воздействия - от правовых до информационно-пропагандистских.

Антикоррупционные законы экономического характера не могут работать сами по себе, они должны обеспечиваться эффективно работающей системой контрольно-надзорных органов, наличием профессиональных кадров, способных применять "экономическое" законодательство, широким обсуждением в прессе, в электронных средствах массовой информации решаемой задачи.

# Принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции

ориентирует на организацию повседневной работы в нормальном режиме, воспитание в обществе нетерпимости к коррупции, поднятие престижа публичной гражданской службы и обеспечение ее стабильности, воспитание нового поколения государственных и муниципальных служащих. Этот принцип задает тон реализации всего массива нормативных актов о публичной гражданской службе, а также тех нормативных актов, которые определяют порядок реализации прав граждан и организаций в административных отношениях.

Нормативная база деятельности государственных и муниципальных служащих не должна быть коррупциогенной и подталкивать их к произвольному правоприменению. Важную роль в реализации этого принципа должно сыграть само общество.

# Принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами

подчеркивает общесоциальный характер проблемы коррупции.

Сотрудничество предполагает:

- высокий уровень развития демократических институтов, политическую и гражданскую активность населения,
  - подлинный плюрализм мнений,
  - свободу и независимость прессы,
- реальную прозрачность действий власти и ее подконтрольность институтам гражданского общества.

Опора на гражданское общество в борьбе с преступностью в целом и коррупцией в частности является важным направлением деятельности правоохранительных органов в демократических странах. В ст. 22 **Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию** говорится о защите лиц, сотрудничающих с правосудием, и свидетелей и предлагается обеспечение эффективной и надлежащей защитой тех, кто сообщает о коррупционных преступлениях, сотрудничает с органами, осуществляющими расследования и разбирательства.

Необходимо отметить, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» впервые восполнил законодательный пробел, урегулировав такое направление общественной жизни, как борьба с коррупцией.

Вообще, для системного устранения противоречий, возникающих в связи с заполнением названного пробела, был разработан и принят целый пакет законов. В этот пакет помимо указанного Федерального закона вошли

- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 274-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции".

# Содержащиеся в названных законах нормативные новшества можно распределить на следующие крупные группы:

- антикоррупционная коррекция правового статуса:
  - судей, депутатов, членов Совета Федерации;
  - лиц, выполняющих особую публичную деятельность (служащих Банка России, председателя, заместителей и аудиторов Счетной палаты России, членов избирательных комиссий),
  - служащих правоохранительных и иных силовых органов (милиции, Федеральной службы безопасности, прокуратуры, таможенной службы, судебных приставов, военнослужащих, сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ);
- изменения в Гражданский кодекс РФ касательно запрета дарения в связи с должностным положением;
- изменения в Уголовный кодекс РФ, связанные с усилением мер наказания за ряд коррупционных правонарушений (в рамках существующих уголовно-правовых составов);
- изменения в ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса РФ, облегчающие возбуждение уголовного дела в отношении ряда высших должностных лиц;
- изменения в КоАП РФ, вводящие два новых состава административных правонарушений, связанных с коррупцией;
- изменения в Трудовой кодекс РФ касательно поступления на работу бывших государственных и муниципальных служащих;
- приведение в соответствие с Федеральным законом "О противодействии коррупции" законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе.

# Проблемы совершенствования российского законодательства о противодействии коррупции

Принятие ФЗ "О противодействии коррупции" имеет именно такое систематизирующее значение в отношении действующего антикоррупционного законодательства. Закон направлен на решение следующих проблем, в целом нашедших отражение в Национальном плане противодействия коррупции:

- устранение пробелов в правовом регулировании антикоррупционной деятельности, преодоление противоречий в правовом регулировании и унификация законодательства в данной сфере (прежде всего, посредством разработки терминологического инструментария и внесения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты);
- приведение российского антикоррупционного законодательства в соответствие с международными правовыми стандартами.

## Не решенные проблемы

ключевое концептуальное значение имеет положение о роли общественности в борьбе с коррупцией (п. 7 ст. 3, п. п. 1, 6 ст. 6, п. п. 2 - 4 ст. 7). Однако из Закона неясно, какие правовые механизмы могут сделать данное положение не просто работающим, но превратить его в институционально устойчивую форму в качестве основы правовой политики в данной сфере, во многом обеспечивающей профилактический вектор документа. В силу этого, учитывая увеличившийся объем правоохранительных механизмов, прежде всего уголовно-правового характера, очевидно нивелирование профилактического компонента.

- положение о субъекте антикоррупционной политики как органе, ответственном за ее формирование и проведение, создание которого предусмотрено Конвенцией ООН 2003 года. Статья 5 Закона предусматривает создание органов координации деятельности по противодействию коррупции с правом разработки проектов указов Президента РФ, постановлений, распоряжений Правительства РФ и др., в состав которых должны входить представители федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и иных лиц.

Однако данные коллегиальные органы не могут рассматриваться в качестве субъекта антикоррупционной политики, обладающего всей полнотой полномочий для осуществления своих функций. Орган, отвечающий за разработку и проведение антикоррупционной политики, может рассматриваться лишь как орган исполнительной власти, обладающий правом законодательной инициативы, что не предусмотрено документом. Неясность положений об антикоррупционном органе как субъекте антикоррупционной политики свидетельствует о том, что Закон не формирует основного механизма противодействия коррупции.

## Некоторые положения Закона не вполне ясны либо противоречат нормам иных законодательных актов:

- не вполне ясно, что подразумевается под нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в качестве одной из правовых основ противодействия коррупции (ст. 2);
- существенно отличается терминология Закона существенно отличается терминология Закона о противодействии коррупции от терминологии Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" , что может рассматриваться как коллизия по совпадающему предмету регулирования;
- не вполне понятно введение норм о конфликте интересов (ст. ст. 10 не вполне понятно введение норм о конфликте интересов (ст. ст. 10, 11). Очевидно, они могут иметь смысл лишь в процессуальном контексте;
- не ясна позиция законодателя в отношении муниципальных служащих и мер улучшения ситуации в данной сфере. Так, в качестве одного из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции названо сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов (п. 19 ст. 7). Такая негативная оценка

## **Функции органов государственной власти в области борьбы с коррупцией распределяются следующим образом:**

### **Президент Российской Федерации:**

- 1) определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;
- 2) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

# Федеральное Собрание Российской Федерации

- обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.



# Правительство Российской Федерации

- распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

# Генеральный прокурор Российской Федерации

и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.



# Счетная палата Российской Федерации

- в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции
- Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, государственные корпорации и государственные компании.



Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.





# ПРОЗРАЧНО СТЬ ВЛАСТИ – ВОПРОС ЕЁ ВЫЖИВАНИ

Я

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции – призывает к публичности власти (публичная отчетность, публичные закупки и т.п.)

ФЗ «О противодействии коррупции» публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (п.3 ст.3)

Указ президента «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» внедрение технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии решений



## ОСНОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Статьи 24, 29 Конституции РФ

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»



**ИССЕДОВАТЕЛЬС  
КОЕ  
НАПРАВЛЕНИЕ**

**IT  
НАПРАВЛЕНИЕ**



**ЮРИДИЧЕСКОЕ  
НАПРАВЛЕНИЕ**

**ПРОСВЕТИТЕЛЬС  
КОЕ  
НАПРАВЛЕНИЕ**

## Итоговый сводный рейтинг

### Итоговый сводный рейтинг информационной открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти

Позиция в рейтинге	Сокращенное наименование ФОИВ	Коткр., %
1	Россвязь	95,04
2	Роскомнадзор	93,43
3	Минобрнауки России	91,70
4	Росавтодор	87,97
5	Росархив	87,09
6	Минпромторг России	85,00
7	ФСТ России	83,21
8	МЧС России	82,86
9	Минкомсвязь России	80,84
10	ФССП России	80,05

*Федеральные органы  
исполнительной  
власти, занявшие  
лидирующие позиции  
в рейтинге*

## Итоговый сводный рейтинг

### Итоговый сводный рейтинг информационной открытости официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти

Позиция в рейтинге	Сокращенное наименование ФОИВ	Коткр., %
67	ГУСП России	38,64
68	Росздравнадзор	38,21
69	Росмолодежь	36,72
70	ФСТЭК России	36,71
71	Казначейство России	36,58
72	Росстат	36,44
73	Росморречфлот	34,78
74	Росфиннадзор	33,51
75	ФСО России	29,71
76	<b>Росаккредитация</b>	<b>0,00</b>

*Федеральные органы исполнительной, разместившие на своих сайтах незначительный объем информации или не имеющие своих официальных сайтов*

# Степень присутствия информации по основным

## Степень присутствия информации на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти по основным блокам

