

Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный)

Комментарий к [Федеральному закону от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"](#)

Комментарий к преамбуле

Согласно [Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года](#) коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней. Для эффективного противодействия коррупции каждое государство в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы разрабатывает, осуществляет или проводит скоординированную политику противодействия коррупции. Как указано в [преамбуле к данной Конвенции ООН](#), предупреждение и искоренение коррупции - это **обязанность** всех государств.

Для реализации положений указанной [Конвенции](#) и гармонизации отечественного и международного права в 2008 году был принят [комментируемый закон](#). С 2008 года в Российской Федерации стала проводиться планомерная работа по формированию нормативной базы по профилактике и противодействию коррупции, отвечающая новейшим научным разработкам и современным международным требованиям прозрачности государственного управления. Для государственных и муниципальных служащих были установлены четкие ограничения и запреты, определена ответственность за их нарушение. Наряду с этим выработан достаточный комплекс инструментов, обеспечивающих контроль за соблюдением антикоррупционных мер .

См. Информация Минтруда России от 13 февраля 2013 года "Проект Комплекса мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции".

Преамбула [комментируемого закона](#) раскрывает предмет его правового регулирования, т.е. определяет те сферы правоотношений, которые урегулированы нормами рассматриваемого правового акта.

Так, [комментируемый закон](#) устанавливает:

- основные принципы противодействия коррупции, которые перечислены в [ст.3](#)

[комментируемого закона](#);

- правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Следует обратить внимание, что законодатель предусмотрел не только применение мер пресечения и наказания в части коррупционных действий, но также и необходимость профилактических мероприятий. Так, организационные основы противодействия коррупции раскрываются в [ст.5 комментируемого закона](#), меры по профилактике коррупции - в [ст.6](#) и т.д.;

- основы минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. На наш взгляд, данная сфера правоотношений является не менее актуальной, чем профилактика и борьба с коррупцией, и направлена на устранение негативных последствий коррупционных действий.

Комментарий к статье 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. В комментируемой статье дается определение терминов "коррупция", "противодействие коррупции" и др.

Под **коррупцией** [комментируемый закон](#) понимает злоупотребление служебным положением, дачу взятки, 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 также совершение вышеперечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Если обратиться к этимологии этого слова, термин "коррупция" происходит от лат. "corruptio", означающего "порча, подкуп". Юридическая энциклопедия дает следующее определение термина коррупция - "преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения" .

Юридическая энциклопедия. 2-ое изд. перераб. М., Зерцало, 2003.

В [Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка](#) говорится, что "...понятие коррупции должно определяться национальным правом", однако дается примерное определение данного явления - "...выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения".

[Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка](#) был принят 17

декабря 1979 года Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

В отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире, дается следующее определение коррупции: это "злоупотребление государственной властью ради личной выгоды" .

Отчет Всемирного банка о мировом развитии / Под общ.ред. Д.Тушунова. Пер. с англ. Н.Сухова. М. Прайм-Тасс, 1997.

Примечательно также, что и в [ст.2 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года](#), ратифицированной Российской Федерацией в связи с принятием [Федерального закона от 25 июля 2006 года N 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию"](#) (в свете чего и была возобновлена работа по принятию российского антикоррупционного законодательства), под **коррупцией** понимается требование, предложение, дача, принятие, прямо или опосредованно, взятки или иной неправомочной выгоды или обещание таковой, которые искажают надлежащее исполнение получателем взятки его обязанности. В доктрине криминологии, социологии, уголовного права и других юридических дисциплин разработано свое определение данному термину.

Так, например, Н.Ф.Кузнецова определяет коррупцию как "общественно опасное явление, выражающееся в подкупе служащих государственного аппарата и негосударственных структур" . Однако представляется более верным широкое понимание коррупции как социального явления, не сводящегося только к подкупу, взяточничеству.

Криминология / Под ред. Н.Ф.Кузнецовой, Г.М.Миньковского, М., МГУ, 1994.

Проблема коррупции детально исследовалась учеными США. Американские исследователи проблемы коррупции определяют это явление как уклонение политических деятелей, сотрудников госаппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей и государственных функций ради личных, семейных или групповых интересов в целях обогащения и повышения своего социального статуса . Довольно точное, на наш взгляд, понятие коррупции дает Б.В.Волженкин: "Коррупция - это социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах" .

Михайлов Л.В. Борьба с коррупцией в США (80-е годы) // Вопросы истории, 1994, N 5.

Волженкин Б.В. Коррупция, как социальное явление // Чистые руки, 1999, N 1.

Обобщая имеющиеся доктринальные толкования, можно дать следующее определение: **коррупция** - это не предусмотренное законом принятие либо извлечение в своих интересах, а равно в интересах иных лиц, лично или через посредников имущественных благ и иных преимуществ лицами, замещающими должности государственной или муниципальной службы, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, которые искажают надлежащее выполнение полномочий лица, замещающего такие должности, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Несмотря на передовой характер нормы, она не лишена терминологических недостатков и противоречий. Так, в частности, по мнению законодателя, коррупция представляет собой не что иное, как совокупность составов уголовных противоправных деяний, имеющих в статьях [УК РФ](#), хотя [УК РФ](#) и не содержит единого состава преступления, именуемого коррупцией. Имеется лишь ряд составов, прежде всего должностных преступлений, которые предусматривают ответственность за действия, охватываемые понятием "коррупция". В их числе: получение взятки ([ст.290 УК РФ](#)); дача взятки ([ст.291 УК РФ](#)); злоупотребление должностными полномочиями ([ст.285 УК РФ](#)); злоупотребление полномочиями ([ст.201 УК РФ](#)); незаконное участие в предпринимательской деятельности ([ст.289 УК РФ](#)); коммерческий подкуп ([ст.204 УК РФ](#)). Однако было бы излишним упрощением считать, что коррупция проявляется лишь во взяточничестве.

2. Определение коррупции в [комментируемом законе](#) является открытым. Это связано с использованием в статье следующей формулировки: "**иное незаконное использование должностного положения**". Возникает закономерный вопрос, что понимается под использованием должностного положения, тем более что [УК РФ](#) в диспозициях составов должностных преступлений использует термин "должностные полномочия" и "служебное положение".

Так, ранее в соответствии с положениями [п.п.11 и 15 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 года N 4 "О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге"](#) при злоупотреблении служебным положением должностное лицо незаконно, вопреки интересам службы использует предоставленные ему законом права и полномочия. То есть использование служебного положения - это не только непосредственные служебные полномочия, но и обусловленные ими возможности. Однако в каждом случае требуется установить круг служебных полномочий лица, т.е. момент, с которого у физического лица возникает право на осуществление тех или иных полномочий. Данный документ утратил силу. В настоящее время действуют [разъяснения Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 года N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий"](#).

В частности, Пленум указал, что при решении вопроса о наличии в действиях (бездействии) подсудимого состава преступления, предусмотренного [ст.285 УК РФ "Злоупотребление должностными полномочиями"](#), под признаками субъективной стороны данного преступления, кроме умысла, следует понимать корыстную заинтересованность - стремление должностного лица получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера в свою пользу или пользу других лиц, иную личную

заинтересованность - стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленного такими побуждениями как карьеризм, семейственность, желание скрыть свою некомпетентность и т.п. Как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует рассматривать протекционизм, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности.

Превышение должностных полномочий ([ст.286 УК РФ](#)) может выражаться, например, в совершении должностным лицом при исполнении служебных обязанностей действий, которые: относятся к полномочиям другого должностного лица; могут быть совершены только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе или подзаконном акте; никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать. Исходя из диспозиции [ст.286 УК РФ](#), для квалификации содеянного как превышение должностных полномочий мотив преступления значения не имеет.

3. Следующим терминологическим недостатком определения коррупции можно считать использование оценочного понятия "**получение ценностей**" как одной из целей совершения коррупционных правонарушений. Слово "ценность" означает выраженную в деньгах стоимость чего-либо. При этом, например, в составе преступления "получение взятки" взятка может быть выражена в деньгах, ценных бумагах, ином имуществе или выгодах имущественного характера. Учитывая, что с точки зрения философии и социологии термин "ценность" включает и охватывает совокупность социального, культурного, стоимостного значения определённых явлений действительности, можно предположить, что все цели коррупционных деяний направлены на получение ценностей.

В этом случае, однако, не ясно, зачем законодатель даёт совершенно излишние характеристики понятию. Представляется, что для единообразного толкования нормативно-правовых актов и эффективного их применения целесообразно заменить понятие "ценности" на "ценные бумаги".

Понятие ценных бумаг раскрывается в [ст.142 ГК РФ](#). Согласно данной статье под **ценной бумагой** понимается документ, удостоверяющий с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление и передача которых возможны только при его предъявлении (акции, облигации, векселя, чеки, иные ценные бумаги).

Под **иным имуществом** следует понимать разновидность делимых и неделимых, родовых и индивидуально определённых, движимых и недвижимых вещей, которые не подпадают под понятие денег и ценных бумаг. Имущественными правами являются права, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с материальными требованиями, возникающими по поводу распределения этого имущества и обмена (например, вещные права, обязательственные права, права на результаты интеллектуальной деятельности).

4. Под **противодействием коррупции** понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции

(профилактика коррупции), по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией), по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Стоит отметить, что термины "предупреждение" и "профилактика", означая "недопущение чего-либо", семантически близки, поэтому зачастую используются как синонимы.

К субъектам предупреждения коррупции можно отнести Президента Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров в пределах своих полномочий, Счетную палату Российской Федерации в пределах своих полномочий.

Что касается понятия "**гражданское общество**", то оно означает такое состояние социума, при котором создаются условия для соблюдения прав и свобод, развития гражданской самодеятельности и политической активности, реального участия граждан в политике. К его институтам могут быть отнесены различные политические партии, общественные движения, фонды, общественные организации.

Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Курс лекций. СПб., БГТУ, 2004.

При этом в условиях дальнейшей демократизации общества многократно возрастает роль и значение общественных организаций, трудовых коллективов и граждан в укреплении законности, усилении прав личности, общества и государства в целом. Необходимость участия граждан, общественных организаций, трудовых коллективов в деле предупреждения преступлений вызывается рядом объективных и субъективных факторов: расширением демократии, политического творчества масс; возрастанием уровня правосознания граждан, их социально-правовой активности в преодолении недостатков и борьбе с негативными явлениями; активной поддержкой массами проводимого государством курса на предупреждение преступлений; необходимостью управления социальными процессами и регулирования общественных отношений в сфере упрочения законности и укрепления правопорядка.

Криминология: Учебник / Под ред. проф. В.Д.Малкова. М., Юстицинформ, 2004.

Участвующие в предупреждении коррупции общественные организации, самодеятельные добровольные формирования, исходя из территориального масштаба их деятельности, места, которое занимает предупредительная работа в числе их основных задач и компетенции, можно разделить на **три основные группы**:

- массовые общественные организации, действующие на основе уставов и положений (политические партии, молодежные формирования, общественные организации, фонды), имеющие вертикальную и горизонтальную структуру и действующие как в масштабах страны, так и в рамках отдельного региона;

- общественность, участвующая в деятельности государственных, представительных, правоохранительных органов (комиссии);

- органы, организации, отдельные представители местной общественной самодеятельности (общественные объединения правоохранительной направленности, добровольные народные дружины, инспекции по делам несовершеннолетних на общественных началах, общественные воспитатели, общественные пункты охраны порядка) .

Там же.

Причем предупредительная деятельность общественных организаций строится в соответствии с их задачами и компетенцией. Как правило, она включает проведение следующих мероприятий:

- обсуждение вопросов предупреждения коррупции;

- выявление криминогенно опасных очагов конфликтов интересов.

Участие общественных объединений и граждан в деятельности по предупреждению преступлений осуществляется на основе добровольности, материального и морального стимулирования при организационно-методической, информационной и иной поддержке субъектов государственной системы предупреждения преступлений .

Криминология: Учебник / Под ред. проф. В.Д.Малкова. М., Юстицинформ, 2004.

Учитывая положения [комментируемого закона](#), предупредительная деятельность может осуществляться и физическими лицами. В этом случае не совсем точно употребление термина "в пределах их полномочий". Безусловно, понять логику законодателя можно, но термин "полномочия" применим к перечню органов государственной власти, а не к физическим лицам. Однако, следуя буквальному толкованию [п.2 ст.1 комментируемого закона](#), напрашивается совершенно противоположный вывод. Как отмечает Н.А.Лопашенко, "никакими полномочиями физические лица не наделены; можно говорить только о гражданском чувстве долга и прочих моральных обязанностях. Поэтому оборот "в пределах их полномочий" надо поместить после слова "организаций" .

Заключение на проект [Федерального закона "О противодействии коррупции"](#), подготовленное Н.А.Лопашенко, д.ю.н., профессором Саратовской государственной академии права, директором Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции.

Кроме этого, недостатком терминологического аппарата закона можно назвать и отсутствие определения термина "коррупционное правонарушение". Считаю целесообразным его определить как деяние (действие или бездействие), обладающее признаками коррупции. Также представляется целесообразным ввести понятие **коррупционного проявления**, под которым следует понимать деяние (действие или

бездействие), содержащее признаки коррупционного правонарушения, а также деяние, создающее условия для коррупции.

Комментарий к статье 2. Правовая основа противодействия коррупции

1. "Под источником права понимаются формы выражения, объективизации нормативной государственной воли. Иначе, это результат референдума народа либо правотворческой деятельности государства, создающего или санкционирующего правило поведения и тем самым сообщающего такому правилу качество правовой нормы" . Правовая основа противодействия коррупции - это фундаментальная часть правового регулирования системы борьбы с коррупционными проявлениями.

Баранов В.М. Формы (источники) права // Общая теория права. Курс лекций под общ.ред. проф. В.К.Бабаева, Нижний Новгород, 1993. С.247-249.

Такое регулирование осуществляется на уровне: федеральных законов РФ; международных договоров РФ; нормативных правовых актов РФ (актов Президента и Правительства РФ и др.); ведомственных и межведомственных подзаконных актов.

Правовые основы противодействия коррупционным проявлениям заложены в [Конституции РФ](#), федеральных конституционных законах, международных договорах Российской Федерации, [комментируемом законе](#) и других федеральных законах, нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, актах иных федеральных органов государственной власти, актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах. В них указаны цели, функции, задачи и компетенция субъектов антикоррупционной политики, рассмотрены вопросы противодействия и профилактики коррупционных проявлений.

2. [Конституция РФ](#) согласно ее [ч.1 ст.15](#) имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Как отмечается в [п.2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия"](#) судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять [Конституцию РФ](#) в качестве акта прямого действия. Так, [ст.2 Конституции РФ](#) признает права и свободы человека высшей ценностью. Следовательно, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, возможно и совершившего коррупционное правонарушение, должны осуществляться неукоснительно.

3. В современных условиях важной частью правовых основ организации и деятельности государства являются *международные договоры*.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем [Постановлении от 10 октября 2003 года N 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации"](#) разъясняет, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо. Так, к общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Как указано в преамбуле [Федерального закона от 15 июля 1995 года N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"](#), международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств и они образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами [Устава ООН](#).

В соответствии с [п.3 ст.5 Федерального закона от 15 июля 1995 года N 101-ФЗ](#) положения официально опубликованных международных договоров России, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Там же установлено, что для осуществления иных положений международных договоров России принимаются соответствующие правовые акты. С учетом этого в [п.5 Постановления Пленума Верховного Суда России от 31 октября 1995 года N 8](#) отмечено, что суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для России международным договором, решение о согласии на обязательность которого для России было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора России.

Признаками, свидетельствующими о невозможности непосредственного применения положений международного договора России, являются содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств.

Основополагающими международными актами в сфере противодействия коррупции являются [Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года](#), [Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года](#) , а также [Конвенция ООН против коррупции 2003 года](#).

[Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года](#) была подписана Россией 12 декабря 2000 года и ратифицирована в 2004 году.

[Конвенция ООН против коррупции](#), подписанная Российской Федерацией 9 декабря 2003 года и ратифицированная [Федеральным законом от 8 марта 2006 года N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции"](#) стала универсальным международным договором, препятствующим распространению коррупции во всех сферах общества.

Документом, который устанавливает принципы уголовно-правовой антикоррупционной политики на международном уровне, является [Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию](#), ратифицированная Россией [Федеральным законом от 25 июля 2006 года N 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию"](#).

[Федеральным законом от 1 февраля 2012 года N 3-ФЗ](#) была ратифицирована [Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок](#), принятая Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года.

В соответствии с данной [Конвенцией](#) государства-участники должны предусмотреть в своем законодательстве уголовную ответственность за умышленное предложение, обещание или предоставление любых неправомерных имущественных или иных преимуществ иностранному должностному лицу в целях содействия или противодействия заключению международной коммерческой сделки, а также прописать механизм оказания взаимной правовой помощи по такого рода преступлениям и административным правонарушениям.

4. К **федеральным конституционным законам** относятся законы, необходимость принятия которых предусмотрена [Конституцией РФ](#).

Как установлено в [ст.76 Конституции РФ](#), по предметам ведения России принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России ([ч.1](#)); по предметам совместного ведения России и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ ([ч.2](#)). Перечень вопросов, находящихся в исключительном ведении России, определен в [ст.71](#), а перечень вопросов, находящихся в совместном ведении России и ее субъектов, - в [ч.1 ст.72 Конституции РФ](#). Так, ратификация [Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года](#) и [Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года](#) и принятие [комментируемого закона](#) потребовали внесение изменений в законодательство, в том числе и в федеральные конституционные законы. Например, был принят [Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2008 года N 5-ФКЗ "О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"](#), приводящий его нормы в соответствие с действующим законодательством в части сообщения сведений о доходах.

5. Основным **федеральным законом**, содержащим нормы по противодействию коррупции, является [комментируемый закон](#), о чем и сказано в самом тексте статьи. Этот документ устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Правовое положение субъектов антикоррупционной политики (основные полномочия которых содержатся в [ст.5 комментируемого закона](#)) регламентируется различными [федеральными законами](#): [от 17 января 1992 года N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"](#); [от 5 апреля 2013 года N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"](#) и др.

Также принят ряд федеральных законов, регламентирующих процессуальный порядок противодействия коррупции, например: [Федеральный закон РФ от 17 июля 2009 года N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"](#), [Федеральный закон от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"](#).

6. Законы как основные, главенствующие нормативно-правовые акты очень тесно связаны и взаимодействуют с другими нормативно-правовыми актами. Так, на основе законов издаются *указы Президента Российской Федерации*, содержащие правила общего характера. Они принимаются по вопросам, отнесенным [Конституцией РФ](#) к компетенции Президента РФ. Вопросы противодействия коррупции, по которым Президентом РФ издаются указы, отмечены, прежде всего, в [ч.1 ст.5 комментируемого закона](#).

В указанной норме в качестве одной из организационных основ противодействия коррупции предусмотрено, что Президент РФ:

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

Кроме того, в [ч.6 ст.8 комментируемого закона](#) указано на то, что Президентом РФ устанавливается порядок направления запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Среди актов Президента РФ, составляющих правовую основу противодействия коррупции, следует отметить [Указ Президента РФ от 19 мая 2008 года N 815 "О мерах по противодействию коррупции"](#) и [Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 года N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы"](#).

Указами Президента РФ могут устанавливаться иные дополнительные требования в сфере противодействия коррупции. Так, например, в [Указах Президента РФ от 12 августа 2002 года N 885 "Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих"](#) и [от 1 июля 2010 года N 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов"](#) были определены дополнительные требования в целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения федеральными государственными служащими и государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на федеральной государственной службе и государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

7. Во исполнение [комментируемого закона](#) и других нормативных документов были приняты *постановления Правительства Российской Федерации*. [Статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"](#) установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ; акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Вопросы противодействия коррупции, по которым Правительством РФ издаются постановления, отмечены, прежде всего, в [ч.3 ст.5 комментируемого закона](#). В указанной норме в качестве одной из организационных мер противодействия коррупции предусмотрено, что Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти.

8. В соответствии с [ч.2](#) и [ч.4 ст.76 Конституции РФ](#) законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ принимаются по предметам совместного ведения России и ее субъектов, а также вне пределов ведения России, совместного ведения России и ее субъектов.

Перечень вопросов, которые регулируются законами субъектов РФ, определен в [п.2 ст.5 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных \(представительных\) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"](#). При этом данный перечень определен как открытый: согласно [пп."н" п.2 ст.5 названного закона](#), законом субъекта РФ регулируются и иные вопросы, относящиеся в соответствии с [Конституцией РФ](#), федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Иные нормативные правовые акты субъектов РФ, помимо законов субъектов РФ, - это нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

9. Понятие *муниципального правового акта* определено в [ч.1 ст.2 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#).

Муниципальный правовой акт - это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

В систему муниципальных правовых актов согласно [ч.1 ст.43 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ](#) входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Следует также отметить, что наряду с государственными органами, органами местного самоуправления или их учреждениями антикоррупционное законодательство должно соблюдаться и другими юридическими лицами, в том числе партиями и другими общественно-политическими объединениями. Их внутренняя антикоррупционная политика определяется уставами и иными учредительными документами.

Комментарий к статье 3. Основные принципы противодействия коррупции

1. В общетеоретическом значении под **принципом** понимают основополагающую идею, исходное начало . Комментируемая статья закрепляет основные принципы противодействия коррупции. В связи с этим принципы организации и деятельности, направленные на профилактику коррупционных проявлений, являются не только декларативными, но и основополагающими структурами и влияют на содержание институтов и норм, а также создают ориентиры для законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих противодействие коррупции.

Конституционное право Российской Федерации: Учебник. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. М., Изд-во МГЭИ, 1997.

Основой организации и деятельности антикоррупционной политики являются [ст.2](#) и [ст.17 Конституции РФ](#). Признание и защита основных прав и свобод человека и гражданина означает, что любая государственная деятельность, а также деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на защиту и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

2. **Принцип законности** заключается в точном и неуклонном исполнении требований законов (как материальных, так и процессуальных) при реализации противодействия коррупционным проявлениям .

См. также об этом: Савченко С.А. Принцип законности как основа конституционного процесса осуществления государственной власти в России // Вестник Тюменского государственного университета, 2011, N 3.

Законность находит свое отражение в ряде статей [Конституции РФ](#). Так, в [ст.54 Конституции РФ](#) указывается, что "никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением". [Часть 3 ст.15 Конституции РФ](#) предусматривает обязательное официальное опубликование законов. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Следовательно, ответственность за совершение коррупционного правонарушения может наступать только на основе опубликованного нормативно-правового акта и только за те деяния, которые в момент совершения признавались правонарушениями. В противном случае нарушался бы основной принцип борьбы с правонарушениями - принцип законности.

Также необходимо учитывать положения [ч.2 ст.55 Конституции РФ](#), где указано, что "в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина". Данное положение означает, что недопустимо произвольно устанавливать ответственность за поведение, являющееся проявлением прав и свобод человека и гражданина. Это в полной мере соответствует положениям Хартии прав человека, [Всеобщей декларации прав человека 1948 года](#) и [Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года](#). Так, в [ст.12 Всеобщей декларации прав человека](#) отмечается, что "никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию".

Принцип законности подразумевает также, что должностные лица, осуществляющие деятельность по профилактике и борьбе с коррупцией, должны обладать соответствующими полномочиями на осуществление такой деятельности .

См. также об этом: Белая книга о противодействии коррупции. Коллектив авторов. М., Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. С.102-103.

3. Принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления означает, прежде всего, четкое разграничение компетенции того или иного органа власти, что исключает неоправданное дублирование полномочий, а также услуг, которые оказываются такими структурами (для этого принимаются соответствующие регламенты оказания таких услуг). По сути, публичность и открытость можно отождествлять с прозрачностью деятельности органов власти. В общетеоретическом понимании открытость (прозрачность или транспарентность) означает наличие ясных правил и действенных механизмов, обеспечивающих соблюдение этих правил.

Принцип открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления заключается:

- в предоставлении достаточной и полной информации, позволяющей физическим и юридическим лицам принимать обоснованные решения;
- в своевременном предоставлении необходимой информации, гарантирующей физическим и юридическим лицам ее актуальность;
- в доступности информации для всех заинтересованных сторон.

Принцип публичности находит свое воплощение в публичном, открытом характере деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления. Вместе с тем, публичность и открытость означают наличие общественного контроля за деятельностью государственного аппарата и органами местного самоуправления. Такое взаимодействие осуществляется в целях обеспечения эффективного доступа населения к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и содействия вовлечению институтов гражданского общества в процессы принятия решений государственными органами и органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Следует отметить, что принцип открытости и публичности деятельности заложен в основе [Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"](#).

4. Юридическая ответственность - это обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное правонарушение. В юридической литературе сформировалось более или менее единообразное понимание принципов, определяющих основания и пределы юридической ответственности. Так, одним из принципов ответственности выступает неотвратимость ее наступления. Неотвратимость - это свойство, означающее неминуемость, неизбежность наступления вслед за событием того или иного следствия.

См. об этом: Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. Общетеоретический аспект. Красноярск, 1985; Малеин Н.С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность. М., 1957.

Неотвратимость ответственности есть выражение неразрывной связи ее с фактом правонарушения, заключающейся в том, что эти явления и в законе, и в правосознании людей взаимно предполагают друг друга. Уместно привести утвердившееся в юридической литературе определение, согласно которому содержание принципа неотвратимости ответственности включает две одинаково важных с точки зрения законности стороны. Во-первых, каждое правонарушение должно неминуемо влечь ответственность виновного лица. Во-вторых, ни один невиновный не должен быть привлечен к ответственности.

Кожевников С.Н. Юридическая ответственность / Общая теория права под общ.ред. проф. В.К.Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С.456-457.

Заднепровская М.В. Законность и принципы юридической ответственности // Укрепление правовой основы - закономерность развития советского государства. Куйбышев, 1990. С.57.

Учитывая текстуальное выражение этого принципа, можно сделать вывод, что его суть не в том, что за каждое правонарушение обязательно применяется юридическая санкция, а в неременном реагировании со стороны компетентных государственных органов, должностных лиц. Правонарушитель и содеянное им правонарушение должны получить публичную огласку, попасть в поле зрения уполномоченных органов, подвергнуться осуждению со стороны .

Самошенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С.174.

5. Эффективным механизмом противодействия коррупции является **программно-целевой метод** осуществления деятельности с четким определением целей и задач, выбором перечня скоординированных мероприятий по устранению причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям. Использование метода комплексного взаимодействия позволяет мобилизовать ресурсные возможности и сконцентрировать усилия на приоритетных направлениях комплексного решения проблемы коррупции.

Преимущества программно-целевого подхода видятся в том, что программа представляет собой акт комплексного регулирования, направленный на достижение целей и задач в сфере противодействия коррупции; имеет более сложную структуру, дополнительно включает оценку имеющихся материально-финансовых ресурсов по реализации предусмотренных мероприятий. В отличие от планов в программах более детально закрепляется механизм контроля и надзора за исполнением мероприятий, определяются потенциальные риски при их реализации, устанавливаются индикаторы оценки их эффективности .

См. Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитический доклад. Научный руководитель Т.Я.Хабриева, Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации", М., 2012.

Сосредоточение усилий исключительно на одном из направлений не позволит получить устойчивый положительный эффект, на который рассчитана борьба с коррупцией. При этом реализация каждого отдельно взятого направления окажется значительно более затратной по сравнению с комплексным решением проблемы. В соответствии с содержанием основных направлений противодействия коррупции антикоррупционная

деятельность осуществляется посредством реализации комплекса мер, в ходе которых используются различные формы и методы, взаимосвязанные и согласованные между собой технологии, приемы и средства воздействия на правонарушителей.

В рамках деятельности по противодействию коррупции используются политические, социально-экономические, информационно-пропагандистские, образовательные методы, а также методы правовой превенции, имеющие приоритетное значение для снижения уровня и масштаба коррупционных правонарушений. Данные методы призваны оказывать целенаправленное воздействие на экономические, политические, социальные, национальные и конфессиональные процессы, которые могут порождать масштабные общественные конфликты и, как следствие, коррупционные проявления; предупреждать формирование коррупционных намерений; затруднять действия правонарушителей. В зависимости от характера и особенностей объекта профилактического воздействия применяются различные меры общей и адресной профилактики.

К основным группам мер противодействия коррупции относятся:

- **политические** (меры по нормализации общественно-политической ситуации, разрешению социальных конфликтов, снижению уровня социально-политической напряженности, осуществлению международного сотрудничества в области противодействия коррупции);
- **социально-экономические** (меры по оздоровлению социально-экономической ситуации в отдельных регионах и выравниванию уровня развития регионов, сокращению маргинализации населения, уменьшению имущественной дифференциации, обеспечению социальной защиты населения);
- **правовые** (административные, уголовные, организационные и иные меры, направленные на неотвратимость наказания за совершенные коррупционные правонарушения, совершенствование механизма ответственности за несоблюдение требований антикоррупционного законодательства; использование информационно-коммуникационных систем);
- **информационно-пропагандистские** (меры по раскрытию сущности и разъяснению опасности коррупции, формированию нетерпимости по отношению к коррупционным проявлениям, оказанию воздействия на граждан и их группы с целью вовлечения в реализацию антикоррупционной политики);
- **культурно-образовательные** (меры по формированию социально значимых ценностей в обществе);
- **организационно-технические** (разработка и реализация целевых программ и конкретных мероприятий, описываемых измеряемыми целевыми индикаторами, обеспечивающими согласованное применение правовых, экономических, образовательных, организационных и иных мер, направленных на противодействие коррупционным проявлениям).

6. Приоритетным направлением в противодействии коррупции выступают ее предупреждение, профилактика. Важную роль здесь играет установление различных запретов, ограничений, обязанностей для государственных или муниципальных служащих и лиц, занимающих государственные должности.

Определенный риск коррупциогенности имеется при принятии органами власти нормативных правовых актов. Снижение вышеуказанного риска возможно при проведении антикоррупционной экспертизы.

7. Принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества проявляется в усилении прозрачности и содействии вовлечению населения в процессы принятия решений государственными органами и органами местного самоуправления; поощрении и защите свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции; организации и осуществлении антикоррупционного образования и просветительской работы по вопросам противостояния коррупции в ее любых проявлениях, воспитании в населении чувства гражданской ответственности за судьбу реализуемых антикоррупционных программ.

Важную роль в деятельности по противодействию коррупции играет и международное сотрудничество. Так, [Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года](#) определила характер и рамки международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией. Когда взаимодействие целесообразно и соответствует внутренней правовой системе, государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией.

Отмеченные принципы можно дополнить следующими положениями:

- совершенствование кадровой работы, совершенствование структуры управления государственных органов, а также процедуры решения вопросов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц;
- приоритет защиты социально-экономических, правовых и организационно-управленческих интересов Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований;
- восстановление нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидация и предупреждение вредных последствий коррупционных правонарушений.

Комментарий к статье 4. Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции

1. **Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией** представляет собой систему отношений между государствами в лице их органов, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями и иными организациями в сфере противодействия коррупции, включающую согласованную политику, антикоррупционную стратегию и тактику,

выработку международных договоров и соглашений, их имплементацию во внутреннее законодательство государств, правоприменительную, организационно-правовую, информационную и научно-исследовательскую деятельность соответствующих субъектов сотрудничества по предупреждению коррупции, непосредственной борьбе с ней на основе международно-правовых документов и принятых в соответствии с ними положениями национального законодательства .

Богуш Г.И. "Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней", Дисс.канд.юрид.наук, РГБ ОД 61:04-12/939, 2004.

Принцип взаимности, на основе которого строится взаимодействие, - общепризнанный принцип межгосударственных отношений, вытекающий из более общего принципа суверенного равенства государств. В соответствии с указанным принципом государства должны строить отношения друг с другом на взаимовыгодной, равноправной основе, с учетом законных интересов другой стороны, особенно в вопросах обеспечения международного мира и безопасности. Однако применение взаимности недопустимо, когда ответные действия сопряжены с нарушением международно-правовых норм или общепринятых норм человечности и морали.

Такая взаимность может быть установлена внутренним законом или международным договором, где перечислены конкретные взаимные права либо содержится общее указание о предоставлении всех прав, вытекающих из местного закона .

Большой юридический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева, В.Е.Крутских. М., 2002.

2. В развитие положений [ст.31](#) и [32 Федерального закона от 15 июля 1995 года N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации"](#) комментируемая норма регламентирует вопросы международных сношений судов, прокуроров и других компетентных органов по противодействию коррупции. Что касается действующих многосторонних и двухсторонних межгосударственных международных договоров Российской Федерации, включая договоры, заключенные СССР, правопреемницей которого выступает Россия, то указанные акты международного права, в соответствии с [ч.4 ст.15 Конституции РФ](#), являются составной частью российской правовой системы.

К числу международных договоров о правовой помощи относятся ратифицированные [Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам \(Минская конвенция\) от 22 января 1993 года](#) (для России вступила в силу 10 декабря 1994 года) и [Протокол к ней от 28 марта 1997 года](#); [Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 года](#) и [Дополнительные протоколы к ней от 17 марта 1978 года](#) (со стороны РФ подписаны 7 ноября 1996 года).

Основными принципами деятельности Российской Федерации при осуществлении международного сотрудничества в сфере антикоррупционной политики являются:

- сотрудничество по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию коррупционных правонарушений, в том числе совершаемых служащими международных организаций, при осуществлении международного сотрудничества;
 - унификация антикоррупционных норм национальных законодательств и внедрение международных антикоррупционных стандартов;
 - приоритетность интересов национальной безопасности Российской Федерации и гарантий их защищенности;
 - равенство условий сотрудничества в осуществлении антикоррупционной политики .
-

См. также об этом: Материалы конференции "Межвузовская конференция "Россия и мировой опыт противодействия коррупции" 14 мая 2010 года // Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

Приоритетными направлениями международного сотрудничества в сфере антикоррупционной политики выступают следующие направления:

- правовая помощь по уголовным и гражданским делам о коррупционных правонарушениях;
- сравнительное толкование законодательных и иных нормативных правовых актов;
- ведение национального нормотворчества с учетом международных антикоррупционных стандартов и принципов, равно как ведение международного нормотворчества с учетом национальных антикоррупционных стандартов, в том числе проведение антикоррупционной экспертизы международных нормативных правовых актов;
- проведение антикоррупционных исследований;
- разработка стратегий и программ сотрудничества в сфере антикоррупционной политики;
- обмен специалистами и технологиями в сфере реализации антикоррупционной политики, обмен опытом работы и организация научно-методического обеспечения антикоррупционной деятельности, создание и функционирование информационных систем, ориентированных на борьбу с коррупцией;
- помощь в подготовке и повышении квалификации кадров;
- обеспечение правовой защиты и поддержки антикоррупционной деятельности российских и иностранных граждан и организаций, в том числе работающих за рубежом.

В процессе взаимодействия государства через свои компетентные органы при необходимости направляют соответствующие запросы в адрес уполномоченных лиц иностранного государства, международных организаций. Их оформление и внесение осуществляются в соответствии с международным договором Российской Федерации, международным соглашением или на основе принципа взаимности. Принцип взаимности подтверждается письменным обязательством Верховного Суда Российской Федерации,

Министерства иностранных дел РФ, Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ или Генеральной прокуратуры РФ оказать от имени Российской Федерации правовую помощь иностранному государству в производстве отдельных процессуальных действий.

Правовым основанием запроса выступает норма международного договора РФ с соответствующим иностранным государством, предусматривающая оказание международной правовой помощи. При этом международная помощь может запрашиваться только в том объеме, который предусмотрен договором. В случае внесения запроса на основании принципа взаимности правовая помощь запрашивается в том объеме, в котором такая помощь традиционно оказывается, а также по аналогии с соответствующими положениями международных договоров.

Вместе с тем во взаимной правовой помощи может быть отказано, если сторона (государство или международная организация) считает, что выполнение просьбы об оказании такой помощи может нанести ущерб ее национальным интересам, государственному суверенитету, национальной безопасности или общественному порядку. Запрашиваемая сторона незамедлительно информирует запрашивающую сторону о мерах, принятых по запросу и об окончательных результатах этих мер.

3. Для осуществления сотрудничества в вопросах противодействия коррупции на международном уровне Резолюцией (99)5 Комитета министров Совета Европы, принятой 1 мая 1999 года, была образована группа государств против коррупции (ГРЕКО).

ГРЕКО - международная организация, созданная Советом Европы для мониторинга соответствия законодательства и правоприменительной практики государств-участников антикоррупционным стандартам Совета Европы. Целью ГРЕКО является помощь государствам-членам в антикоррупционных усилиях путем выявления с помощью процедур взаимных оценок, недостатков действующих национальных антикоррупционных механизмов. В своей деятельности ГРЕКО руководствуется [Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию](#), [Конвенцией Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию](#), 22 Руководящими принципами по борьбе с коррупцией Совета Европы, а также собственной наработанной практикой. В соответствии с Уставом ГРЕКО любое государство, подписавшее и ратифицировавшее [Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию](#), либо [Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию](#), автоматически становится членом ГРЕКО и берет на себя обязательства проходить процедуры оценки ГРЕКО .

"Что такое ГРЕКО и ее рекомендации?" интервью Министра юстиции А.В.Коновалова. "Интерфакс". 2009. www.interfax.ru/interview/59915.

На настоящий момент к ГРЕКО Соглашению присоединились 49 государств. С 1 февраля 2007 года Российская Федерация стала полноправным членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО). США также присоединились к ГРЕКО. Это означает, что они применяют руководящие принципы по борьбе против коррупции, принятые Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 года (Резолюция (97) 24).

В марте 2007 года была сформирована делегация России в ГРЕКО. Начиная с 32 Пленарного заседания ГРЕКО, Россия постоянно участвует в работе данного международного органа.

Основной формой деятельности ГРЕКО выступает процесс взаимной оценки. Он помогает идентифицировать пробелы в национальной антикоррупционной политике, инициируя проведение необходимых законодательных и институциональных реформ. Эта работа включает прохождение страной раундов оценки, каждый из которых посвящен изучению определенной темы .

Д.Примаков "Новый отчет ГРЕКО по России". "Городское управление". 2013.
<http://ruaest.ru/EFD/LVL3/24793>.

На основании сведений, представленных заинтересованными ведомствами, Генеральной прокуратурой РФ был подготовлен дополнительный отчет о выполнении рекомендаций, адресованных России по итогам совмещенных 1 и 2-го раундов оценки, в отношении которых ГРЕКО ранее был сделан вывод об их неполной реализации. Указанный отчет 29 июня 2012 года направлен в Секретариат ГРЕКО .

См. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Новости Генеральной прокуратуры России: "Дополнение к докладу ГРЕКО о выполнении Российской Федерацией рекомендаций по итогам 1 и 2 раундов оценки". 2013.
<http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-81612/>.

С января 2012 года начался четвертый раунд оценки, который посвящен следующим вопросам:

- этические принципы членов парламента, судей и государственных служащих;
- урегулирование конфликта интересов и правоприменение в этой области;
- декларации доходов и активов;
- активность общественности в обнаружении коррупции.

15 марта 2013 года ГРЕКО в дополнение к докладу о выполнении рекомендаций РФ опубликовала Сводный доклад, в котором ранжировала все рекомендации по двум группам - "успешно выполнены" и "частично выполнены". В первой группе оказались рекомендации, связанные с тем, что РФ должным образом проводит оценку коррупции в стране (Рекомендация iii). Кроме этого, Россия успешно выполнила рекомендацию по адекватному распределению дел между правоохрнительными органами (Рекомендация v), по расширению категории лиц, подпадающих под нормы о противодействии коррупции (Рекомендация xvi), о доступе населения к полной и точной информации по разработке кодексов этического поведения для государственных чиновников

(Рекомендация xxiii).

См. Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО. Текст доклада на русском языке опубликован на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-81612/>.

В заключении доклада сказано, что Россия из 26 принятых на себя обязательств 15 успешно выполняет, в то время как 11 рекомендаций признаны "частично выполняемыми". Подчеркивается, что за прошедшие 18 месяцев РФ достигла значительных результатов - в антикоррупционной сфере были приняты 14 федеральных законов, 750 других нормативно-правовых актов, в том числе 11 указов Президента РФ. Также отмечается, что позитивным фактором в борьбе с коррупцией стала централизация уголовного преследования по коррупционным делам в рамках СК РФ.

Как отмечается в докладе, имеются и до сих пор нерешенные проблемы и коллизии в законодательстве и правоприменении. Так, не установлен принцип об исключительном уголовном преследовании за коррупционные нарушения, а нормы о конфискации не распространены на все коррупционные преступления .

Д.Примаков "Новый отчет ГРЕКО по России". "Городское управление". 2013. <http://ruaest.ru/EFD/LVL3/24793>.

4. Рассмотрим международные организации, функционирующие в области противодействия коррупции.

Организация Объединенных Наций (ООН) занимает активную позицию в борьбе с коррупцией. В рамках своей деятельности по противодействию коррупции в международных организациях ООН были приняты следующие документы:

- [Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности](#) (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года);
- [Конвенция ООН против коррупции](#) (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года);
- [Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях](#) (Утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 года);
- [Международный кодекс поведения государственных должностных лиц](#) (Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 года);
- [Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка](#) (Принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года);

- [Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка](#) (Утверждены резолюцией Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 года);

- Меры по борьбе с коррупцией. Меры по борьбе с отмыванием денег. Планы действий по осуществлению Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 15 апреля 2002 года);

- Антикоррупционный набор инструментов (июнь 2001 года);

- Коммюнике Форума ООН по оффшорам (Каймановы острова, 30-31 марта 2000 года)

В.С.Овчинский. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сборник документов. М., ИНФРА-М, 2004.

Дополнительные международные меры для дальнейшей борьбы с коррупцией были предложены на 10-том Конгрессе ООН, в ходе которого были разработаны, ратифицированы иные международные средства, усиливающие программу антикоррупционных мер на национальном уровне. Результатами работы организаций в системе ООН стало принятие и других документов:

- Резолюция 3514 (XXX) от 15 декабря 1975 года "Меры против коррупции, практикуемой транснациональными корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами";

- [Резолюция 45/107 от 14 декабря 1990 года "О международном сотрудничестве в области предупреждения преступности и уголовного правосудия"](#);

- Резолюция 45/152 от 18 декабря 1991 года "Декларация принципов и Программа действий";

- Резолюция 51/59 от 12 декабря 1996 года о борьбе с коррупцией и ["Международный кодекс поведения государственных должностных лиц"](#);

- [Декларация ООН о преступности и общественной безопасности](#) (приложение к Резолюции 51/159 от 12 декабря 1996 года);

- Резолюция и [Декларация 51/191 от 16 декабря 1996 года по борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях](#);

- Резолюция 25 от 21 июля 1997 года "О международном сотрудничестве в борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях".

Всемирный банк с 1995 года начал обращать внимание на проблемы коррупции. На встрече в 1996 году глава Всемирного банка Дж.Вольфенсон отметил, что приоритет деятельности организации заключается в борьбе со взяточничеством. В 1997 году с помощью Международной организации по борьбе за прозрачность ведения бизнеса Всемирный банк принял многостороннюю программу для предотвращения

взяточничества в проектах, которые финансируются банком. Было решено, что Всемирный банк будет бороться с коррупцией следующими средствами:

- предотвращение мошенничества и коррупции в финансируемых Всемирным банком проектах;
- помощь странам в борьбе с коррупцией, когда возникает соответствующая просьба;
- изучение коррупции во внутреннем планировании деятельности Всемирного банка, в проектах его документов, в анализе и диалогах власти со странами, которые приходят к необходимости согласования стратегии действий;
- поддержка международных действий против коррупции.

С практической точки зрения Всемирный банк направляет свои усилия на:

- оказание помощи по координации международных антикоррупционных усилий в стране;
- формирование стратегического сотрудничества с другими организациями;
- получение и распределение сведений о коррупции;
- объяснение и развитие политики Всемирного банка.

На региональном уровне Всемирный банк является партнером таких международных организаций, как Организация американских государств (ОАГ) и Африканский союз. Всемирный банк считает, что основной источник российской коррупции - неясное законодательство, а наиболее коррумпированы сфера госзаказов, лицензирование, строительное регулирование и сбор налогов. В связи с этим было подготовлено исследование "Административная реформа и реформа госрегулирования в России: устранение потенциальных источников коррупции" .

"Основной источник российской коррупции - неясное законодательство". / Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики". <https://iq.hse.ru/news/177696402.html>.

Международный валютный фонд (МВФ) помимо своей основной деятельности по ведению валютной и налоговой политики, проводит также политику по противодействию коррупции в целях прозрачности бизнеса. 4 августа 1997 года исполнительный орган МВФ принял "Руководящие принципы", которые рекомендовали отделам МВФ рассматривать проблемы коррупции и ответственности за нее во взаимосвязи с другими странами. Несмотря на то, что трактовка данных принципов достаточно трудна для восприятия, важно, что они впервые официально признали проблему коррупции.

Примечательно, что в указанном документе обращается внимание на тенденцию международного развития коррупции. МВФ также подготовлена типовая стратегия по противодействию коррупции на таможне, включающая в себя комплекс мер, состоящий из шести основных блоков: организация таможенных операций; правила управления

персоналом; внутренняя культура; расследование преступлений; управление персоналом; отношения с клиентами.

Международная торговая палата (МТП) в Париже играет важную роль в побуждении международного сообщества к активной борьбе с коррупцией. Одним из существенных достижений МТП в этой области стало принятие "Правил поведения по борьбе с вымогательством и взяточничеством". Уже в 1997 году вследствие международных скандалов, возникавших в 70-е годы по фактам взяточничества, МТП составила первый доклад по вымогательству и взяточничеству в международных коммерческих сделках. Доклад содержал первую версию правил поведения в бизнесе, ориентированных на предотвращение вымогательства и взяточничества и рекомендованных МТП для добровольного применения на предприятиях. В упомянутых правилах была чётко сформулирована их цель - устранение вымогательства и взяточничества.

Впервые Международная торговая палата приняла эти правила в 1997 году, формулируя ряд руководящих принципов, чтобы разработать высокие стандарты корпоративного поведения. Новая серия скандалов, произошедших из-за фактов взяточничества в 90-е годы, позволила вновь привлечь международный интерес к вопросам интеграции. МТП вновь приняла на себя ведущую роль и издала свой второй доклад по этой проблеме. Основным институтом, разрабатывающим антикоррупционные реформы, стала Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Первой важной вехой на пути прогресса в этом деле стало, в частности, принятие в 1997 году конвенции по борьбе со взяточничеством среди иностранных государственных чиновников. Значение этого события было отмечено в исправленной и дополненной редакции доклада МТП, вышедшей в свет в 1999 году.

Комиссия Международной торговой палаты по борьбе с коррупцией опубликовала Руководство "Борьба с коррупцией: Руководство для деятельности предприятий", которое содержит подробные наставления в отношении соблюдения Правил поведения в бизнесе, разработанных МТП, а также Конвенции ОЭСР. Это руководство предназначено для всех, кто стремится разработать и реализовать эффективную и действенную интеграционную программу. Руководство было впервые опубликовано в 1999 году, а в 2003 году было переиздано в значительно изменённом и дополненном варианте .

См.: Предисловие к "Правилам поведения в бизнесе и рекомендации Международной торговой палаты". Неофициальный перевод с английского языка по заказу Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, 2005.

В рамках **Совета Европы** разработкой программы мер по борьбе с коррупцией занимается **Многопрофильная группа по вопросам коррупции (МГК)** - Multidisciplinary Group on Corruption (GMC). Кроме того, Совет Европы рассматривает и принимает на своих сессиях документы, разработанные в рамках других организаций и рекомендованные к принятию Многопрофильной группой.

В целом, Советом Европы были приняты следующие документы:

- [Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию](#) (Страсбург, 27 января 1999 года);

- [Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию](#) (Страсбург, 9 сентября 1999 года);
- [Конвенция Совета Европы об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности](#) (Страсбург, 8 ноября 1990 года);
- [Двадцать принципов борьбы с коррупцией](#) (приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 года);
- [Модельный кодекс поведения для государственных служащих](#) (Принят Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2000 года);
- [Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний](#) (Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 года);
- [Директива ЕЭС "О предотвращении использования финансовой системы для целей отмытия денег" от 10 июня 1991 года;](#)
- [Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны](#) (Корфу, 24 июня 1994 года);
- [Партнерство ЕС/Россия. Совет сотрудничества. О плане совместных действий по борьбе с организованной преступностью](#) (Брюссель, 29 марта 2000 года);
- [Парижская декларация против отмытия денег](#) (Итоговая декларация Парламентской конференции Евросоюза по борьбе с отмытием денег от 8 февраля 2002 года) .

Овчинский В.С. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: Сборник документов. М., ИНФРА-М, 2004.

Следует отдельно остановиться на двух ключевых документах Совета Европы - [Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию](#) и [Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию](#).

[Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию](#) была принята в Страсбурге 4 ноября 1998 года и открыта для подписания 27 января 1999 года. Российская Федерация ратифицировала указанную Конвенцию [Федеральным законом от 25 июля 2006 года N 125-ФЗ](#). Для Российской Федерации Конвенция вступила в силу 1 февраля 2007 года.

Данная конвенция содержит составы активной и пассивной коррупции, объективная сторона которых совершена должностными лицами, членами парламентов ассамблей, судьями; составы активного и пассивного взяточничества в сфере частного предпринимательства; понятие торговли влиянием; состав отмытия доходов, полученных от совершения актов коррупции, а также коррупции в сфере аудита. Кроме того, она содержит другие нормы материального и процессуального права, касающиеся компетенции специализированных служб, ответственности юридических лиц, сотрудничества между ведомствами государств, защиты свидетелей.

[Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года](#) была принята в Страсбурге 9 сентября 1999 года и открыта для подписания 4 ноября 1999 года. Российская Федерация в указанной Конвенции не участвует. [Конвенция 1999 года](#) состоит из преамбулы и трех глав (Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне, Международное сотрудничество и контроль за выполнением, Заключительные положения). В ней сформулировано следующее определение "коррупции": "Коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или опосредованно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества, или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспектив таковых".

Россия данную [Конвенцию](#) не ратифицировала, однако стоит отметить, что законодательные акты нашей страны затрагивают некоторые вопросы, урегулированные Конвенцией, но без специального указания на акты коррупции, в частности [ст.168 "Недействительность сделки, не соответствующей закону или иным актам"](#), [ст.169 "Недействительность сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка и нравственности"](#), [гл.59 "Обязательства вследствие причинения вреда" ГК РФ](#).

Анализ международно-правовых документов показывает тенденцию к расширению спектра деяний, относимых ими к числу коррупционных. Составы коррупционных преступлений в конвенциях отличаются предельно широким формулированием объективной стороны деяний. Также широко понимается в международных конвенциях и понятие должностного лица. Вместе с тем, нормы конвенций в большинстве своем являются "гибкими", что позволяет учитывать особенности национального уголовного законодательства и правовых систем различных государств при имплементации соответствующих положений международного права в национальном законодательстве .

Богуш Г.И. "Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней".
Дисс.канд.юрид.наук, РГБ ОД 61:04-12/939, 2004.

Однако необходимо учитывать, что имплементация положений международных антикоррупционных документов не должна ограничиваться одной сферой законодательства (в частности, уголовного). Принципиально важно приведение в соответствие с международными нормами положений других отраслей российского права. Только в этом случае можно говорить о полномасштабном выполнении международных обязательств по данным соглашениям в правовой сфере. Кроме того, без соответствующего "подкрепления" неэффективным будет и действие соответствующих уголовно-правовых норм .

Там же.

5. В соответствии с [ч.2 комментируемой статьи](#) иностранные граждане, лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, иностранные юридические лица, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, а также их филиалы и представительства (иные иностранные организации), обвиняемые (подозреваемые) в совершении коррупционных правонарушений за пределами

Российской Федерации, подлежат ответственности согласно законодательству Российской Федерации в случаях и порядке, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Согласно действующему законодательству **иностранным гражданином** признается лицо, обладающее гражданством иностранного государства и не имеющее гражданства Российской Федерации. Правовое положение иностранных граждан позволяет разделять их на отдельные категории:

- иностранные граждане, полностью подчиненные юрисдикции Российской Федерации (туристы, студенты, рабочие);
- иностранные граждане, обладающие дипломатическим иммунитетом и привилегиями в полном объеме;
- иностранные граждане, обладающие дипломатической неприкосновенностью в ограниченных пределах.

Так, среди иностранных граждан, обладающих дипломатическим иммунитетом, особо выделяются лица, пользующиеся иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации.

Некоторые сложности могут возникнуть в связи с неопределенностью видов ответственности. По российскому законодательству в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства применима как уголовная, так и гражданско-правовая, административная ответственность, а в отношении иностранных организаций - только гражданско-правовая и административная виды ответственности. Применение уголовной ответственности возможно только в отношении руководителя иностранной организации, иное противоречило бы принципу личной вины.

6. Согласно [ч.3 ст.12 УК РФ](#) иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности в случаях, если преступление направлено против интересов Российской Федерации либо гражданина Российской Федерации или постоянно проживающего в Российской Федерации лица без гражданства, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории Российской Федерации.

Положения данной статьи [УК РФ](#) сочетают *реальный* и *универсальный принципы* действия российского уголовного закона в пространстве.

Реальный принцип действия закона состоит в том, что иностранцы и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов России, подлежат уголовной ответственности по [УК РФ](#) в случаях, если преступление направлено против интересов Российской Федерации либо гражданина РФ или постоянно проживающего в России лица без гражданства, если они не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории РФ ([ч.3 ст.12 УК РФ](#)).

Универсальный принцип состоит в том, что иностранные граждане и лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, совершившие преступление вне пределов России, подлежат уголовной ответственности по [УК РФ](#) в случаях, предусмотренных международным договором РФ, если они не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории РФ ([ч.3 ст.12 УК РФ](#)). Он действует, когда лицо не осуждалось в иностранном государстве. Такое условие реализует принцип невозможности двойного осуждения лица за одно и то же преступление .

Постатейный комментарий к [Уголовному кодексу Российской Федерации](#). Под ред. д.ю.н., проф. А.И.Чучаева. М.: Издательство ИНФРА-М; КОНТРАКТ, 2004.

Стоит отметить, что в настоящее время привлечение к гражданско-правовой ответственности затруднено. Это связано с тем, что Российская Федерация не является участником [Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию](#), принятой Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 года. В связи с этим представляется целесообразным закрепление ответственности иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций в различных статьях [комментируемого закона](#) с указанием оснований, порядка привлечения и объема ответственности.

Комментарий к статье 5. Организационные основы противодействия коррупции

1. Комментируемая статья определяет организационные основы противодействия коррупции. **Антикоррупционная политика** представляет собой совокупность отношений и действий по выработке концептуальных антикоррупционных идей, их отражение в действующем законодательстве и проведение в жизнь посредством институтов публичной власти. Антикоррупционная политика подразделяется на следующие **направления**:

- противодействие коррупции в системе законодательной (представительной) власти;
- противодействие коррупции в системе исполнительной власти;
- противодействие коррупции в системе судебной власти;
- противодействие коррупции в системе контрольной власти: противодействие коррупции в контрольно-счетных органах; противодействие коррупции в органах прокуратуры; противодействие коррупции в сфере безопасности дорожного движения;
- противодействие идейной коррупции;
- противодействие сращиванию бизнеса и власти;
- противодействие коррупции в системе гражданского общества: противодействие коррупции в корпорациях; противодействие коррупции в сфере здравоохранения;

противодействие коррупции в сфере образования;

- противодействие теневой экономике - криминальной и не учитываемой экономической деятельности .

Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. / Под общ.ред. Сулакшина С.С. Монография в 2-х томах. Т.2. М. Научный эксперт, 2009. С.45.

Анализируя [ст.5 комментируемого закона](#) можно отметить, что в систему субъектов антикоррупционной политики входят органы, правомочные:

- разрабатывать и принимать нормативные правовые акты в сфере антикоррупционной политики (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ);
- осуществлять предупреждение коррупционных правонарушений (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы по координации деятельности в области противодействия коррупции, Счетная палата РФ);
- пресекать коррупционные правонарушения и применять меры ответственности за них (относится к компетенции органов прокуратуры, службы безопасности, внутренних дел и иных органов государственной власти и местного самоуправления в той мере, в какой это установлено законом);
- осуществлять правосудие по делам о коррупционных правонарушениях и применять иные законные меры разрешения конфликтов, связанных с такими правонарушениями (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, Генеральная прокуратура РФ, Счетная палата РФ);
- исполнять решения о возмещении вреда, причиненного коррупционными правонарушениями (федеральные органы государственной власти, Генеральная прокуратура РФ).

Деятельность по предупреждению коррупционных правонарушений является обязанностью всех органов государственной власти и местного самоуправления, их учреждений и должностных лиц, администраций всех предприятий и иных организаций.

[Статья 5](#) содержит перечень субъектов антикоррупционной политики исключительно федерального уровня, при этом никак не отмечая, что субъекты Федерации и органы местного самоуправления также принимают необходимые нормативно-правовые акты и таким образом самостоятельно регламентируют организационные основы.

2. Согласно [ч.1 комментируемой статьи](#) **Президент Российской Федерации** определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции.

Так, в соответствии с [ч.1 комментируемой статьи](#) издан [Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 года N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы"](#).

В своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации он определяет основные направления формирования антикоррупционной политики, в соответствии со своими полномочиями гарантирует реализацию мер антикоррупционной политики. Так, в своем [послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 года](#). Президент РФ особо отмечал, что "коррупция выступает одним из главных барьеров на пути нашего развития. Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым проявлениям этого социального зла.

Для того чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества. Именно на это направлены соответствующие законы".

В соответствии с [Указом Президента РФ от 19 мая 2008 года N 815 "О мерах по противодействию коррупции"](#) был образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих. В числе основных задач Совета в указе названа подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Совет также призван осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, осуществлять контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

В целях обеспечения деятельности Президента РФ по реализации государственной политики в области противодействия коррупции [Указом Президента РФ от 3 декабря 2013 года N 878](#) в составе Администрации Президента РФ было образовано Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Основными функциями данного управления являются:

- участие в подготовке законопроектов, вносимых Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы, а также проектов указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам противодействия коррупции;
- участие в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации и для его программных выступлений по вопросам противодействия коррупции;
- анализ практики применения федерального законодательства в области противодействия коррупции, подготовка докладов, аналитических и информационных материалов для Президента РФ;
- осуществление мониторинга хода реализации в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления и организация мероприятий по противодействию коррупции;

- принятие мер по профилактике коррупционных и иных правонарушений в соответствии с [Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 года N 1065](#) и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- обеспечение соблюдения работниками Администрации Президента РФ ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных [комментируемым законом](#) и другими федеральными законами;
- участие в пределах своей компетенции в организации подготовки, профессиональной переподготовки, повышения квалификации, стажировки и дополнительного профессионального образования государственных служащих по вопросам противодействия коррупции;
- осуществление мониторинга хода реализации в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления и организациях мероприятий по противодействию коррупции;
- рассмотрение в установленном порядке обращений граждан и организаций по вопросам противодействия коррупции;
- иные функции.

3. **Федеральное Собрание Российской Федерации** формирует антикоррупционную политику посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции. На проблему коррупции обращалось внимание неоднократно. Проекты антикоррупционного закона представлялись, начиная с 1997 года. В 2003 году был создан Национальный антикоррупционный комитет. В 2006 году Государственная Дума ФС РФ ратифицировала [Конвенцию ООН против коррупции](#), а также [Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию](#). В связи с принятием [комментируемого закона](#) в нормативно-правовые акты был внесен ряд изменений, в том числе в соответствующие нормы [УК РФ](#), [УПК РФ](#), [КоАП РФ](#), [ТК РФ](#), антикоррупционные нормы [Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"](#).

4. Осуществление контролирующих полномочий Федерального Собрания Российской Федерации связано с заслушиванием ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой ([п."в" ч.1 ст.103 Конституции РФ](#)) .

[Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2008 года N 8-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации"](#).

Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, а также разрабатывает федеральные целевые программы по реализации мер антикоррупционной политики и обеспечивает их

выполнение, заключает международные договоры в сфере антикоррупционной политики и обеспечивает выполнение принятых по ним обязательств.

Задача по оптимизации функционирования органов исполнительной власти и введению механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти в целях оптимизации реализации исполнительной власти была поставлена в [Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах](#), одобренной [распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года N 1789-р](#).

5. Реализация мер уголовно-правовой и уголовно-процессуальной антикоррупционной политики, в том числе по предупреждению и пресечению коррупционных преступлений, также относится к компетенции иных федеральных органов государственной власти в соответствии с законодательством.

В систему органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с коррупцией, входят Министерство внутренних дел Российской Федерации ([Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 года N 1316 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации"](#)), Министерство юстиции Российской Федерации - по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генеральная прокуратура Российской Федерации - по иным вопросам международного сотрудничества ([Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 года N 1800 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества"](#)); Генеральная прокуратура Российской Федерации - по вопросам взаимной правовой помощи ([Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 года N 1799 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи"](#)); Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со своими конституционными полномочиями и на основе федерального законодательства обеспечивают выполнение федеральных антикоррупционных программ, принимают законы и иные нормативные правовые акты по вопросам предупреждения коррупции (в том числе специальные региональные программы), осуществляют меры по пресечению административных и дисциплинарных коррупционных правонарушений. При необходимости в субъектах Федерации могут создаваться специализированные подразделения по борьбе с коррупционными правонарушениями.

6. [Федеральным законом от 21 ноября 2011 года N 329-ФЗ ст.5 комментируемого закона](#) была дополнена [ч.4.1](#), согласно которой правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица **обязаны информировать** подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов,

требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений были созданы в соответствии с [п.3 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 года N 1065 "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению"](#). Данные подразделения являются структурными подразделениями кадровой службы федерального государственного органа.

В соответствии с Типовым положением о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа, утвержденным Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 года N 647п-П16, основными задачами подразделения являются профилактика коррупционных и иных правонарушений в федеральном государственном органе, а также обеспечение деятельности федерального государственного органа по соблюдению государственными служащими запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения.

7. На муниципальном уровне также принимаются необходимые нормативно-правовые акты и реализуются возможные меры по противодействию и пресечению коррупции. Кроме этого, органы местного самоуправления обеспечивают реализацию антикоррупционных программ, а также обеспечивают непосредственное участие граждан и их объединений, коммерческих и некоммерческих организаций, не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления, государственными или муниципальными учреждениями, в формировании и реализации антикоррупционной деятельности.

Согласно [ч.5 комментируемой статьи](#) в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц.

Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут готовиться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также могут издаваться акты федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в

соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке. Также к возможным полномочиям такого органа могут быть отнесены:

- осуществление координации деятельности государственных органов РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации антикоррупционной политики, в том числе по реализации мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений, а также контроль за реализацией указанных мер;
- организация и осуществление методического и консультационного обеспечения реализации мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений;
- организация и осуществление антикоррупционного мониторинга;
- организация антикоррупционной просветительской деятельности.

8. Реализация мер уголовно-правовой и уголовно-процессуальной антикоррупционной деятельности, в том числе по предупреждению и пресечению коррупционных преступлений, относится к компетенции органов прокуратуры, службы безопасности, внутренних дел и иных федеральных органов государственной власти в соответствии с законодательством.