

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
КОММЕНТАРИЙ**

В. В. Астанин

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
КОММЕНТАРИЙ**

**К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ
«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ЦЕНТР

Научно-практический комментарий

Виктор Астанин

**Научно-практический
комментарий к Федеральному
закону от 25 декабря
2008 года №273-ФЗ «О
противодействии коррупции»**

«Юридический центр»

2009

Астанин В. В.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» / В. В. Астанин — «Юридический центр», 2009 — (Научно-практический комментарий)

Настоящее издание представляет собой первый научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Автором учтены все изменения и дополнения в законодательстве по состоянию на 20 июня 2009 г. В приложении приведены сопоставительные таблицы, отражающие содержание принимаемых мер по противодействию коррупции. Комментарий адресован лицам, на деятельность которых распространяются требования указанного Закона, в том числе в области их компетенции, – руководителям государственных органов, государственным и муниципальным служащим, работникам кадровых служб, политикам. Книга может быть полезна сотрудникам правоохранительных органов, прокурорам, судьям, а также преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов.

ББК 67.408

Содержание

Предисловие	6
Принятые сокращения	9
1. Нормативные правовые акты	9
2. Официальные издания	14
3. Органы власти	15
4. Прочие сокращения	17
Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»	18
Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	19
Комментарий	19
Конец ознакомительного фрагмента.	24

В. В. Астанин
Научно-практический комментарий к
Федеральному закону от 25 декабря
2008 года № 273-ФЗ «О противодействии
коррупции» (постатейный)

Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 20 июня 2009 г.

Рецензенты:

И. М. Мацкевич, доктор юридических наук, профессор, проректор по научной деятельности МГЮА им. О. Е. Кутафина

В. С. Овчинский, доктор юридических наук, советник Председателя Конституционного Суда РФ

© В. В. Астанин, 2009

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009

Предисловие

Коррупция относится к числу наиболее опасных негативных социальных явлений, приводящих к разрушению основ правопорядка и резко ослабляющих все государственные институты. Как свидетельствует мировой исторический опыт, распространенность коррупции значительно возрастает в периоды крупных социальных потрясений. К сожалению, социальные преобразования, начавшиеся во второй половине 80-х годов XX века, способствовали тому, что в современной России коррупция стала одной из характеристик современной российской действительности. На протяжении последних десятилетий в нашей стране наблюдается поступательный и интенсивный рост числа и видов коррупционных правонарушений. С каждым годом ситуация становится все более напряженной. Это связано, в первую очередь, с общим снижением духовно-нравственного потенциала общества, с господствующим в нем правовым нигилизмом, неверием в неотвратимость наказания, ослаблением государственного контроля и несовершенством законодательства.

Так сложилось, что до последнего времени в Российской Федерации система специального антикоррупционного законодательства формировалась очень медленно. Например, еще 17 лет назад был издан Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», однако его нормы об обязательности представления чиновниками деклараций о доходах и имуществе начали реализовываться лишь в 1997 году, то есть спустя пять лет. Несмотря на то, что в Концепции национальной безопасности Российской Федерации¹ была отмечена необходимость консолидации общества и государства в целях искоренения преступности и коррупции, принятие законопроектов, направленных на борьбу с коррупционными правонарушениями, неоправданно затягивалось. При этом на самых разных уровнях в качестве одной из главных причин неэффективной борьбы с коррупцией называли отсутствие специального закона «О противодействии коррупции» и определения на уровне закона самого понятия «коррупция». Попытки принять антикоррупционный закон предпринимались Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации II и III созывов. Однако разрабатывавшиеся в тот период законопроекты носили политизированный и во многом декларативный характер. В конечном счете опередить российского законодателя удалось Межпарламентской Ассамблее СНГ, которая разработала и приняла модельные акты: 3 апреля 1999 года «О борьбе с коррупцией» и 15 ноября 2003 года «Основы законодательства об антикоррупционной политике», где были закреплены многоуровневая система мер по эффективной реализации антикоррупционной политики, предусмотрены антикоррупционная экспертиза правовых актов и антикоррупционный мониторинг, рекомендованы конкретные меры по борьбе с коррупцией.

Однако в последние годы ситуация кардинально изменилась. Россия активно включилась в международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции. За сравнительно небольшой период времени Российской Федерацией ратифицированы Конвенция ООН против коррупции 2003 года² и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года³. Мы присоединились к Группе государств против коррупции (ГРЕКО), став ее полноправным участником, и в настоящий момент разрабатываем меры по реализации

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300.

² Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

³ Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

26 рекомендаций этой авторитетной международной организации, данных по итогам оценки состояния борьбы с коррупцией в Российской Федерации.

7 мая 2009 года Российской Федерацией подписан Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года.

Как отмечено в Национальном плане противодействия коррупции⁴, рост коррупционных деяний является следствием избыточного администрирования со стороны государства, наносит существенный ущерб развитию национальной экономики, политических и правовых институтов и подрывает доверие населения к органам публичной власти. Поэтому разработка правовых средств и механизмов противодействия коррупции стала одной из наиболее значимых и актуальных проблем развития современного российского общества и государства.

В связи с этим значение Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵ трудно переоценить, поскольку он является важным достижением в процессе противоборства общества с этим социальным злом. Несомненно, Закон укрепил фундамент проводимой на современном этапе Президентом и Правительством Российской Федерации политики борьбы со взяточничеством, с различными злоупотреблениями, а также иными нарушениями законности, допускаемыми государственными и муниципальными служащими, и явился результатом реализации Национального плана противодействия коррупции. При этом большое значение имела политическая поддержка, оказанная на завершающем этапе подготовки и принятия Закона со стороны Президента Российской Федерации Д. А. Медведева, объявившего коррупцию врагом «номер один» для свободного, демократического и справедливого общества.⁶

Юридические способы предотвращения, выявления и устранения коррупции являются составной частью мер по противодействию коррупции, которые можно разделить на три основные группы: меры профилактики коррупции, направленные против потенциальной коррупции и ее институциональных предпосылок, меры борьбы с коррупцией, направленные против внешних проявлений уже существующей коррупции и конкретных коррупционеров, и, наконец, меры по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым инициирована и сегодня осуществляется беспрецедентная антикоррупционная политика. Среди ее основных направлений можно назвать три. Первое – это оптимизация и ужесточение полицейских и судебных практик по выявлению и пресечению коррупционных проявлений. Второе – оптимизация администрирования управленческих процессов, а также процесса оказания государственных услуг населению. Они должны стать максимально транспарентными, объективированными, там, где это возможно, – лишены личного контакта чиновника с индивидом или корпорацией, с минимизацией личного усмотрения чиновника и чрезмерно широкой вариативности его служебного поведения. Этот блок также предполагает меры по качественному повышению кадрового состава государственных служащих, усоввершенствованию этики должностного поведения. Наконец, третье направление – это воспитание нетолерантности и ненависти к коррупции в гражданском обществе, стимулирование его к активному сотрудничеству с государством при проведении антикоррупционных мер и к собственному неучастию в коррупции.

Закон явился связующим звеном в объединении всех здоровых сил общества, дал возможность в широком плане участвовать в борьбе с коррупцией институтам гражданского общества и населению, активизируя их деятельность по контролю за работой государствен-

⁴ Утвержден Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568.

⁵ Далее – Закон.

⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб. № 230.

ных органов. Закон позволил внести существенные изменения в целый ряд законодательных актов, направленных на обеспечение большей прозрачности имущественного положения чиновников, на защиту прав граждан и юридических лиц от административного давления и необоснованного вмешательства государственных органов в хозяйственную деятельность. В качестве меры профилактики коррупции Закон закрепил антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов, о необходимости проведения которой много говорилось. По инициативе Министерства юстиции Российской Федерации разработаны и Правительством Российской Федерации утверждены правила и методика проведения экспертизы на коррупциогенность, сформулированы требования к независимым экспертам.

Все это свидетельствует о том, что в Российской Федерации определены контуры формирующейся системы мер противодействия коррупции и эта система нуждается в дальнейшем развитии.

Необходимо действенное и развернутое антикоррупционное законодательство, которое должно постоянно совершенствоваться и дополняться, ибо коррупция, как и общество, не остается неизменной.

Законотворческий процесс в России осуществляется достаточно интенсивно, его дальнейшее развитие требует внедрения практики антикоррупционной экспертизы законопроектов всех уровней, а также осуществления постоянного и эффективного мониторинга состояния законодательства и практики правоприменения. Сегодня мониторинг законодательства и правоприменительной практики становится залогом эффективного законотворчества, в оптимальном варианте законотворчество и мониторинг должны быть взаимообусловленными и взаимопроницающими процессами. Мониторинг правоприменения необходимо начинать немедленно после принятия нового нормативного правового акта и, что особенно важно, обеспечить его многоплановость. Основными источниками мониторинга призваны стать: судебная практика (в том числе практика Европейского Суда по правам человека, который, к сожалению, нередко выявляет существенные системные проблемы в правоприменении в России), мнения частнопрактикующих юристов, мнение научной доктрины, данные правозащитных организаций и средств массовой информации. Итогом мониторинга должна быть немедленная реакция на любые формы неэффективности закона или практики его применения, в том числе корректировка, дополнение или толкование закона (аутентичное или легальное), формирование судебной практики высшими судами в пределах их компетенции.

Настоящий комментарий к Закону весьма актуален и своевременен. Это первое его научно-практическое комментирование, цель которого – помочь лучше понять смысл и содержание Закона, эффективнее применять на практике его положения.

Исходя из того, что степень результативности борьбы с коррупцией определяется не только количеством принятых законодательных актов, но и, прежде всего, конкретными шагами, направленными на реализацию соответствующих правовых норм, автор комментария дает подробный и всесторонний анализ обширного законодательного и иного нормативно-правового материала, напрямую связанного с исполнением Закона, позволяя глубже оценить заложенный в Законе профилактический ресурс. Важно и то, что наряду с отечественной нормативно-правовой базой в комментарии подробно рассматриваются международные стандарты применительно к отдельным нормам Закона.

Полагаю, что комментарий представляет интерес для широкого круга практикующих юристов, студентов и преподавателей юридических высших учебных заведений, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов и будет способствовать правильному пониманию положений Закона, их разъяснению и научному толкованию.

Министр юстиции
Российской Федерации
А. В. Коновалов

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция – Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993.

ВК – Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (в ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; № 50. Ст. 5279; 2007. № 26. Ст. 3075; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 09.02.2009) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4026; 1999. № 28. Ст. 3471; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4737, 4746; 2003. № 2. Ст. 167; № 52 (ч. 1). Ст. 5034; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3233; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 18, 39, 43; № 27. Ст. 2722; № 30 (ч. 2). Ст. 3120; 2006. № 2. Ст. 171; № 3. Ст. 282; № 23. Ст. 2380; № 27. Ст. 2881; № 31 (ч. 1). Ст. 3437; № 45. Ст. 4627; № 50. Ст. 5279; № 52 (ч. 1). Ст. 5497, 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 7. Ст. 834; № 27. Ст. 3213; № 31. Ст. 3993; № 49. Ст. 6079; № 50. Ст. 6246; 2008. № 17. Ст. 1756; № 20. Ст. 2253; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3597; № 30 (ч. 2). Ст. 3616, 3617; 2009. № 1. Ст. 14, 19; Ст. 23; № 7. Ст. 775; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 30.12.2008) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410, 411; № 34. Ст. 4025; 1997. № 43. Ст. 4903; 1999. № 51. Ст. 6288; № 52. Ст. 5930; 2002. № 48. Ст. 4737; 2003. № 2. Ст. 160, 167; № 13. Ст. 1179; № 46 (ч. 1). Ст. 4434; № 52 (ч. 1). Ст. 5034; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15, 45; № 13. Ст. 1080; № 19. Ст. 1752; № 30 (ч. 1). Ст. 3100; 2006. № 6. Ст. 636; № 52 (ч. 1). Ст. 5497; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 39; № 5. Ст. 558; № 17. Ст. 1929; № 27. Ст. 3213; № 31. Ст. 3993, 4015; № 44. Ст. 5282; № 45. Ст. 5428; № 49. Ст. 6048; № 50. Ст. 6247; 2008. № 17. Ст. 1756; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2009. № 1. Ст. 16; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ (в ред. от 30.06.2008) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; 2004. № 49. Ст. 4855; 2006. № 23. Ст. 2380; № 52 (ч. 1). Ст. 5497; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 49. Ст. 6042; 2008. № 18. Ст. 1939; № 27. Ст. 3123; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ (в ред. от 08.11.2008) // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496; 2007. № 49. Ст. 6079; 2008. № 27. Ст. 3122; № 45. Ст. 5147.

ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 14.03.2009) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711; № 41. Ст. 3993; № 52 (ч. 1). Ст. 5276; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 15, 17; № 10. Ст. 763; № 30 (ч. 2). Ст. 3122; № 30 (ч. 2). Ст. 3128; 2006. № 1. Ст. 17; № 17 (ч. 1). Ст. 1782; № 23. Ст. 2380; № 27. Ст. 2880, 2881; № 31 (ч. 1). Ст. 3453; № 43. Ст. 4412; № 50. Ст. 5279, 5282; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 23, 24; № 10. Ст. 1148; № 21. Ст. 2455; № 26. Ст. 3075; № 31. Ст. 4009; № 45. Ст. 5417; № 46. Ст. 5553; 2008. № 20. Ст. 2251, 2253; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3597; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 52 (ч. 1). Ст. 6236; 2009. № 1. Ст. 19; № 11. Ст. 1261.

КоАП – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 06.12.2008) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 27 (ч. 2). Ст. 2708, 2717; № 46 (ч. 1). Ст. 4434, 4440; № 50. Ст. 4847, 4855; № 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2004. № 19 (ч. 1). Ст. 1838; № 30. Ст. 3095; № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9, 13, 37, 40, 45; № 10. Ст. 762, 763; № 13. Ст. 1077, 1079; № 17. Ст. 1484; № 19. Ст. 1752; № 25. Ст. 2431; № 27. Ст. 2719, 2721; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; № 30 (ч. 2). Ст. 3124, 3131; № 40. Ст. 3986; № 50. Ст. 5247; № 52 (ч. 1). Ст. 5574, 5596; 2006. № 1. Ст. 4, 10; № 2. Ст. 172, 175; № 6. Ст. 636; № 10. Ст. 1076; № 12. Ст. 1234; № 17 (ч. 1). Ст. 1776; № 18. Ст. 1907; № 19. Ст. 2066; № 23. Ст. 2380, 2385; № 28. Ст. 2975; № 30. Ст. 3287; № 31 (ч. 1). Ст. 3420,

3432, 3433, 3438, 3452; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4633, 4634, 4641; № 50. Ст. 5279, 5281; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21, 25, 29, 33; № 7. Ст. 840; № 15. Ст. 1743; № 16. Ст. 1824, 1825; № 17. Ст. 1930; № 20. Ст. 2367; № 21. Ст. 2456; № 26. Ст. 3089; № 30. Ст. 3755; № 31. Ст. 4001, 4007–4009, 4015; № 41. Ст. 4845; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553; № 49. Ст. 6034, 6065; № 50. Ст. 6246; 2008. № 10 (ч. 1). Ст. 896; № 18. Ст. 1941; № 20. Ст. 2251, 2259; № 29 (ч. 1). Ст. 3418; № 30 (ч. 1). Ст. 3582, 3601, 3604; № 45. Ст. 5143; № 49. Ст. 5738, 5745, 5748; № 52 (ч. 1). Ст. 6235, 6236, 6248; 2009. № 1. Ст. 17.

НК – Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 26.11.2008) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824, 3825; 1999. № 14. Ст. 1649; № 28. Ст. 3487; 2000. № 2. Ст. 134; № 32. Ст. 3341; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5016, 5026; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 6. Ст. 625; 2003. № 22. Ст. 2066; № 23. Ст. 2174; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 28. Ст. 2873; № 52 (ч. 1). Ст. 5037; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3231; № 45. Ст. 4377; 2005. № 27. Ст. 2717; № 45. Ст. 4585; 2006. № 6. Ст. 636; № 31 (ч. 1). Ст. 3436; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 28, 31; № 18. Ст. 2118; № 22. Ст. 2563, 2564; 2008. № 26. Ст. 3022; № 27. Ст. 3126; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 48. Ст. 5500, 5519; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ (в ред. от 14.03.2009) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340, 3341; 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 18; № 23. Ст. 2289; № 33 (ч. 1). Ст. 3413, 3421, 3429; № 49. Ст. 4554, 4564; № 53 (ч. 1). Ст. 5015, 5023; 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 4; № 22. Ст. 2026; № 30. Ст. 3021, 3027, 3033; № 52 (ч. 1). Ст. 5132, 5138; 2003. № 1. Ст. 2, 5, 6, 8, 11; № 19. Ст. 1749; № 21. Ст. 2158; № 22. Ст. 2066; № 23. Ст. 2174; № 24. Ст. 2432; № 26. Ст. 2567; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 28. Ст. 2874, 2879, 2886; № 46 (ч. 1). Ст. 4435, 4443, 4444; № 50. Ст. 4849; № 52 (ч. 1). Ст. 5030, 5038; 2004. № 15. Ст. 1342; № 27. Ст. 2711, 2713, 2715; № 30. Ст. 3083, 3084, 3088; № 31. Ст. 3219, 3220, 3222, 3231; № 34. Ст. 3517, 3518, 3520, 3522–3525, 3527; № 35. Ст. 3607; № 41. Ст. 3994; № 45. Ст. 4377; № 49. Ст. 4840; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9, 29, 30, 34, 38; № 21. Ст. 1918; № 23. Ст. 2201; № 24. Ст. 2312; № 25. Ст. 2427–2429; № 27. Ст. 2707, 2710, 2713, 2717; № 30 (ч. 1). Ст. 3101, 3104, 3112, 3117, 3118; № 30 (ч. 2). Ст. 3128–3130; № 43. Ст. 4350; № 50. Ст. 5246, 5249; № 52 (ч. 1). Ст. 5581; 2006. № 1. Ст. 12, 16; № 3. Ст. 280; № 10. Ст. 1065; № 12. Ст. 1233; № 23. Ст. 2380, 2382; № 27. Ст. 2881; № 30. Ст. 3295; № 31 (ч. 1). Ст. 3433, 3436, 3443, 3450, 3452; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4627–4630, 4738; № 47. Ст. 4819; № 50. Ст. 5279, 5286; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 7, 20, 31, 39; № 13. Ст. 1465; № 21. Ст. 2461–2463; № 22. Ст. 2563, 2564; № 23. Ст. 2691; № 31. Ст. 3991, 3995, 4013; № 45. Ст. 5416, 5417, 5432; № 46. Ст. 5553, 5554, 5557; № 49. Ст. 6045, 6046, 6071; № 50. Ст. 5237, 6245, 6246; ВКС РФ. 2006. № 6; № 50. Ст. 6246; 2008. № 18. Ст. 1942; № 26. Ст. 3022; № 27. Ст. 3126; № 30 (ч. 1). Ст. 3577, 3591, 3598, 3511, 3614; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 42. Ст. 4697; № 48. Ст. 5500, 5503, 5504, 5519; № 49. Ст. 5723, 5749; № 52 (ч. 1). Ст. 6218, 6219, 6227, 6236, 6237; 2009. № 1. Ст. 13, 19, 22, 31; № 11. Ст. 1265.

СК – Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (в ред. от 30.06.2008) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 1997. № 46. Ст. 5243; 1998. № 26. Ст. 3014; 2000. № 2. Ст. 153; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 11; 2006. № 23. Ст. 2378; № 52 (ч. 1). Ст. 5497; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; № 30. Ст. 3808; 2008. № 17. Ст. 1756; № 27. Ст. 3124.

Таможенный кодекс – Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (в ред. от 30.12.2008) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066; № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 27. Ст. 2711; № 34. Ст. 3533; № 46 (ч. 1). Ст. 4494; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3101; 2006. № 1. Ст. 15; № 3. Ст. 280; № 8. Ст. 854; № 52 (ч. 2). Ст. 5504; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29; № 24. Ст. 2831; № 27. Ст. 3213; № 31. Ст. 3995, 4011; № 45. Ст. 5417; № 50. Ст. 6246; 2008. № 26. Ст. 3022; № 49. Ст. 5748; 2009. № 1. Ст. 17, 22.

ТК – Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 30.12.2008) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; № 30. Ст. 3014, 3033; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 18. Ст. 1690; № 35. Ст. 3607; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 27; № 13. Ст. 1209; № 19. Ст. 1752; 2006. № 27. Ст. 2878; № 41. Ст. 4285; № 52 (ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 34; № 17. Ст.

1930; № 30. Ст. 3808; № 41. Ст. 4844; № 43. Ст. 5084; № 49. Ст. 6070; 2008. № 9. Ст. 812; № 30 (ч. 1). Ст. 3613; № 30 (ч. 2). Ст. 3616; № 52 (ч. 1). Ст. 6235, 6236; 2009. № 1. Ст. 17, 21.

УК – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 13.02.2009) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 1998. № 22. Ст. 2332; № 26. Ст. 3012; 1999. № 7. Ст. 871, 873; № 11. Ст. 1255; № 12. Ст. 1407; № 28. Ст. 3489–3491; 2001. № 11. Ст. 1002; № 13. Ст. 1140; № 26. Ст. 2587, 2588; № 33 (ч. 1). Ст. 3424; № 47. Ст. 4404, 4405; № 53 (ч. 1). Ст. 5028; 2002. № 10. Ст. 966; № 11. Ст. 1021; № 19. Ст. 1793, 1795; № 26. Ст. 2518; № 30. Ст. 3020, 3029; № 44. Ст. 4298; 2003. № 11. Ст. 954; № 15. Ст. 1304; № 27 (ч. 2). Ст. 2708, 2712; № 28. Ст. 2880; № 50. Ст. 4848, 4855; 2004. № 30. Ст. 3091, 3092, 3096; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 1, 13; № 30 (ч. 1). Ст. 3104; № 52 (ч. 1). Ст. 5574; 2006. № 2. Ст. 176; № 31 (ч. 1). Ст. 3452; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 46; № 16. Ст. 1822, 1826; № 21. Ст. 2456; № 31. Ст. 4000; № 31. Ст. 4008, 4011; № 45. Ст. 5429; № 49. Ст. 6079; № 50. Ст. 6246, 6248; 2008. № 7. Ст. 551; № 15. Ст. 1444; № 20. Ст. 2251; № 30 (ч. 1). Ст. 3601; № 48. Ст. 5513; № 52 (ч. 1). Ст. 6235; 2009. № 1. Ст. 29; № 7. Ст. 788.

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 14.03.2009) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; 2002. № 22. Ст. 2027; № 30. Ст. 3015, 3020, 3029; № 44. Ст. 4298; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700, 2706; № 27 (ч. 2). Ст. 2708; № 28. Ст. 2880; № 50. Ст. 4847; № 51. Ст. 5026; 2004. № 17. Ст. 1585; № 27. Ст. 2711, 2804; № 40. Ст. 3989; № 49. Ст. 4853; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 13; № 22. Ст. 2194; № 23. Ст. 2200; № 28. Ст. 2904; 2006. № 3. Ст. 277; № 10. Ст. 1070; № 23. Ст. 2379; № 28. Ст. 2975, 2976; № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 46; № 16. Ст. 1827; № 18. Ст. 2118; № 22. Ст. 2686; № 24. Ст. 2830, 2833; № 31. Ст. 4008, 4011; № 41. Ст. 4845; № 48 (ч. 2). Ст. 6030; № 50. Ст. 6235, 6236, 6248; 2008. № 12. Ст. 1074; № 24. Ст. 2798; № 49. Ст. 5724; № 52 (ч. 1). Ст. 6226, 6235; 2009. № 1. Ст. 29; № 11. Ст. 1266–1268.

Закон, Закон о противодействии коррупции – Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Закон о Банке России – Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 30.12.2008) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2003. № 2. Ст. 157; № 52 (ч. 1). Ст. 5029, 5032, 5038; 2004. № 27. Ст. 2711; № 31. Ст. 3233; № 52 (ч. 1). Ст. 5277; 2005. № 25. Ст. 2426; № 30 (ч. 1). Ст. 3101; 2006. № 19. Ст. 2061; № 25. Ст. 2648; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 9, 10; № 10. Ст. 1151; № 18. Ст. 2117; 2008. № 42. Ст. 4696, 4699; № 44. Ст. 4982; № 52 (ч. 1). Ст. 6229, 6231; 2009. № 1. Ст. 25.

Закон о внесении изменений – Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"» // РГ. 2008. 30 дек.

Закон о гарантиях избирательных прав – Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 09.02.2009) // РГ. 2002. 15 июня.

Закон о государственной гражданской службе – Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008) // РГ. 2004. 31 июля.

Закон о государственной защите судей – Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (в ред. от 22.08.2004) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

Закон о государственной защите потерпевших – Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (в ред. от 24.07.2007) // РГ. 2004. 25 авг.

Закон о милиции – Закон РФ от 18.04.1991 № 1026–1 «О милиции» (в ред. от 26.12.2008) // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

Закон о муниципальной службе – Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008) // РГ. 2007. 7 марта.

Закон о порядке рассмотрения обращений граждан – Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // РГ. 2006. 5 мая.

Закон о прокуратуре – Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008)//РГ. 1995. 25 нояб.

Закон о статусе судей – Закон РФ от 26.06.1992 № 3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2008) // РГ. 1992. 29 июля.

Закон о статусе члена Совета Федерации – Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 09.02.2009, с изм. от 14.02.2009) // РГ. 1994. 12 мая.

Закон о Счетной палате РФ – Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 09.02.2009) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Закон об ОРД – Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 26.12.2008) // РГ. 1995. 18 авг.

Указ № 269 – Указ Президента РФ от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» // РГ. 2007. 7 марта.

Указ № 557 – Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

Указ № 558 – Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

Указ № 559 – Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

Указ № 560 – Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 560 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

Указ № 561 – Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 561 «Об утверждении Порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

Указ № 815 – Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // РГ. 2008. 22 мая.

Указ № 885 – Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (в ред. от 20.03.2007) // РГ. 2002. 15 авг.

Постановление № 195 – постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

Постановление № 196 – постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

2. Официальные издания

БВС РФ – Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.

БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

ВСНД и ВС РСФСР – Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР.

РГ – «Российская газета».

СЗ РИ – Свод законов Российской Империи.

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.

3. Органы власти

Государственная Дума – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

ГУСП – Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации.

ГФС России – Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации.

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации.

МИД России – Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Минздравсоцразвития России – Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Минкомсвязь России – Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Минкультуры России – Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Минобороны России – Министерство обороны Российской Федерации.

Минобрнауки России – Министерство образования и науки Российской Федерации.

Минпромторг России – Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.

Минрегион России – Министерство регионального развития Российской Федерации.

Минсельхоз России – Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Минтранс России – Министерство транспорта Российской Федерации.

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации.

Минэкономразвития России – Министерство экономического развития Российской Федерации.

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации.

МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Росархив – Федеральное архивное агентство.

Росаэронавигация – Федеральная аэронавигационная служба.

Росводресурсы – Федеральное агентство водных ресурсов.

Росграница – Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации.

Росздравнадзор – Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Росимущество – Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

Роскосмос – Федеральное космическое агентство.

Рособоронзаказ – Федеральная служба по оборонному заказу.

Росохранкультура – Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Роструд – Федеральная служба по труду и занятости.

Росфинмониторинг – Федеральная служба по финансовому мониторингу.

Росфиннадзор – Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

СВР России – Служба внешней разведки Российской Федерации.

Совет Федерации – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Спецстрой России – Федеральное агентство специального строительства.

ФАС России – Федеральная антимонопольная служба.

ФМБА России – Федеральное медико-биологическое агентство.

ФМС России – Федеральная миграционная служба.

ФНС России – Федеральная налоговая служба.

ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

ФСВТС России – Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству.

ФСИН России – Федеральная служба исполнения наказаний.

ФСКН России – Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

ФСО России – Федеральная служба охраны Российской Федерации.

ФССП России – Федеральная служба судебных приставов.

ФСТЭК России – Федеральная служба по техническому и экспортному контролю.

ФТС России – Федеральная таможенная служба.

4. Прочие сокращения

Банк России – Центральный банк Российской Федерации.

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет.

ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации.

ГРЕКО – Группа государств против коррупции.

изм. – изменение(я).

КСГП СНГ – Координационный совет Генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств.

ООН – Организация Объединенных Наций.

ОРД – оперативно-розыскная деятельность.

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

РФ – Российская Федерация.

СМИ – средство(а) массовой информации.

СНГ – Содружество Независимых Государств.

СНК – Совет Народных Комиссаров.

п. – пункт(ы).

подп. – подпункт(ы).

разд. – раздел(ы).

ред. – редакция.

РПА Минюста России – Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации.

руб. – рубль(и).

ст. – статья(и).

тыс. – тысяча(и).

ЦИК – Центральная избирательная комиссия.

ч. – часть (и).

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

*Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г. Одобрен
Советом Федерации 22 декабря 2008 г.*

Преамбула

Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Закон о противодействии коррупции открывает вводная часть, предшествующая тексту всех статей, которая не содержит правовых норм, но имеет существенное значение для понимания смысла настоящего Закона как акта, устанавливающего важнейшие принципы и основы противодействия коррупции во всем разнообразии конкретных мер, отраженных в последующих статьях.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) противодействие коррупции – 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:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Комментарий

1. В комментируемой статье (п. 1 и 2) дается определение двух основных понятий – «коррупция» и «противодействие коррупции», которые при этом не выражены в терминологических свойствах. Отмечается особый подход к определению рассматриваемых понятий, основанный на собирательном содержании. Этот недостаток в конструировании понятия коррупции в некоторой степени компенсирован средствами юридической техники – через отражение ряда деяний, выраженных в диспозициях ст. 201, 204, 285, 289, 290, 291 УК (см. динамику зарегистрированных преступлений в табл. 1 Приложения).

В настоящем Законе не определено понятие коррупционного правонарушения, и это объясняется вовсе не экономией законодательного материала. Опыт антикоррупционного нормотворчества во всем мире свидетельствует, что законодатель постиг только один универсальный способ определения коррупции, который состоит в конструировании предельно общих норм, рассматривающих ее объективную сторону.

Такой подход приемлем в отечественных условиях уже потому, что находит свои обоснования в прошлой юридической мысли. Российские законоположения при определении коррупции традиционно развивались практически и базировались на анализе криминальной ситуации и борьбы с ее проявлениями. Примером служит сравнительная оценка российского и зарубежного законодательства в этой части, данная в конце XIX в. отечественным ученым К.

Анциферовым: «Явления взяточничества брались из жизни так, как они есть. Вследствие этого наше законодательство уступало западным в технике, в системе».⁷

В качестве дополнения к перечню деяний (без привязки к каким-либо статьям) законодатель устанавливает еще один элемент коррупции, выражающийся в ином незаконном использовании 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».

В указанном дополнении отражается достаточно широкое определение составляющих элементов понятия коррупции и основанных на ней связей.

Законодатель определил понятие субъекта коррупционных правонарушений, совершаемых с использованием специального положения. Под таковым понимается не должностное лицо (по аналогии с определением, данным в прим. 1 к ст. 285 УК), а физическое лицо, незаконно использующее свое должностное положение. В данном подходе выражена позиция принципиального расширения круга лиц, на которых распространяется ответственность за совершение коррупционных деяний. Такой подход связан с требованиями международных антикоррупционных договоров, в которых участвует Россия (Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173), заключенная Советом Европы 27 января 1999 г.,⁸ и Конвенция ООН против коррупции, принятая 31 октября 2003 г.⁹). В них ключевое значение для эффективного противодействия коррупции на национальном уровне отводится максимально широкому определению субъектов коррупционных правонарушений. В частности, к ним относятся не только государственные служащие, но и лица, выполняющие публичные функции в целом, независимо от того, в какой сфере – частной, государственной или общественной (политической) – они заняты, и безотносительно к какой-либо определенной занимаемой должности (руководитель, исполнитель).

Следует отметить, что Россия в имплементации конвенционных положений, касающихся определения субъекта коррупции из числа лиц, наделенных служебным статусом, более полно, в сравнении с иными государствами – членами ГРЕКО, отразила требуемые положения. Так, например, в соответствии с Законом Болгарии «О публичных должностных лицах» публичное должностное лицо – это лицо, которое в силу административного назначения занимает оплачиваемую должность в органе государственного управления и оказывает ему содействие в выполнении возложенных на этот орган функций.

Реализованный в настоящем Законе подход к определению субъектов коррупции, по существу, закладывает идеологические и правовые основы для изменения сложившихся стереотипов о том, что коррупция характерна исключительно для сферы государственной службы.

Такое понимание коррупции было характерно для отдельных периодов развития Российского государства. В соответствии с постановлением Совета министров от 10 мая 1916 г. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных было дополнено ст. 505–1, которая устанавливала наказания за совершение коррупционных преступлений лицами, входящими в состав частных и общественных организаций.¹⁰

В подп. «б» комментируемой статьи выделены коррупционные деяния, которые совершаются от имени или в интересах юридического лица. Особенности, связанные с установле-

⁷ Анциферов К. Взяточничество в истории русского законодательства // Журнал гражданского и уголовного права. 1884. Кн. 2. Февр. С. 18.

⁸ См.: Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46–55.

⁹ См.: СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

¹⁰ См.: Утвержденный Государем особый журнал Совета Министров 10 мая 1916 г.//ГАРФ. Ф. 102. 2 дел. 1915. Он. 73. Д. 65. Л. 18.

нием ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, рассматриваются в заключительной статье Закона о противодействии коррупции (см. комментарий к ст. 14).

2. Комментируемая статья определяет понятие «противодействие коррупции». В предложенной законодателем формулировке оно имеет двухзвенное содержание, выраженное в перечислении субъектов противодействия и установлении специальных направлений их деятельности.

В первом звене определения классифицируются субъекты противодействия коррупции, а именно: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физические лица.

Второе звено определения раскрывает структуру направлений противодействия и составляющие их меры, которые реализуются вышеуказанными субъектами в пределах полномочий. Выделяется три таких направления:

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

Применительно к сфере правового регулирования Закона функциональное назначение перечисленных в комментируемой статье субъектов противодействия коррупции выглядит следующим образом.

Федеральные органы государственной власти образуют систему федеральных органов различных ветвей власти с учетом разграничения их полномочий по осуществлению законодательных, исполнительных и судебных функций. Установление такой системы отнесено к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции).

Статья не выделяет компетенцию и полномочия какого-либо федерального органа государственной власти в области противодействия коррупции – они подразумеваются в других федеральных законах, указах Президента РФ, иных нормативных правовых актах.

Следуя представленной законодателем классификации направлений противодействия коррупции, функцию предупреждения, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактики), необходимо рассматривать в рамках полномочий большинства федеральных органов государственной власти. Обязывающие правовые основания для осуществления таких полномочий содержатся в Положении о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом № 269.

Возложенные на комиссии задачи (выполняемые федеральными государственными органами и государственными органами субъектов РФ) по обеспечению соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению следует связывать с ранним предупреждением (нейтрализацией) причин и условий, которые способствуют коррупции. В данном случае интерес представляет определенный в Указе № 269 механизм корреспондирования его положений к нормам Закона о государственной гражданской службе, в которых содержатся антикоррупционные ограничительные меры, распространяемые на государственных служащих.

Предупреждение (профилактика) коррупции в том понимании, которое дано в комментируемой статье, следует также связывать с организацией проведения экспертизы нормативных правовых актов (иных актов) и их проектов с целью выявления в них положений, способствующих проявлениям коррупции (антикоррупционная экспертиза).

В настоящее время полномочия федеральных органов государственной власти по проведению антикоррупционной экспертизы определены в актах Правительства РФ, которыми утверждены Методика и Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых

актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (их содержание рассматривается в комментарии к ст. 6). Постановлением № 195 рекомендовано высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ принять нормативные правовые акты о проведении экспертизы (включая независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов РФ, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (п. 3 постановления).

После утверждения Президентом РФ Национального плана по противодействию коррупции 31 июля 2008 г. в целях соответствия положениям, вытекающим из него, многие федеральные органы государственной власти предусмотрели в ведомственных планах противодействия коррупции реализацию собственных полномочий по организации и проведению антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов и их проектов. Такие целевые инициативы и более широкие, профилактические, отмечены в целом ряде изданных различными федеральными органами государственной власти правовых документов.¹¹

Запоздалое принятие Методики и Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, обусловило самостоятельные инициативы отдельных ведомств, связанные с вопросами проработки и внедрения собственных положений об антикоррупционной экспертизе, а также специального обучения этой работе служащих правовых подразделений. Так, например, в соответствии с предписанием Минюста России от 28.04.2008 № 01/4253-АБ отменен приказ Минкультуры России от 25.01.2008 № 14 «Об утверждении Методики экспертизы нормативных правовых актов Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации и их проектов на коррупциогенность».

Такая ситуация порождает риски, связанные с нерепрезентативностью антикоррупционной экспертизы, которая до последнего времени имела характер пилотных исследований. С 2003 г. появлялись пробные проекты, связанные с проработкой вопросов организации и проведения антикоррупционной экспертизы.

Так, например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» (в ред. от 25.08.2008)¹² фактически на двухлетний период (2003–2004 гг.) к числу одной из основных

¹¹ Такие инициативы нашли отражение в следующих ведомственных правовых документах: приказ Росводресурсов от 05.09.2008 № 196 «Об утверждении программы противодействия коррупции в Федеральном агентстве водных ресурсов»; приказ Росграницы от 10.09.2008 № 84 «О плане противодействия коррупции в Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации»; приказ ФМБА России от 18.09.2008 № 319 «О реализации Национального плана противодействия коррупции в ФМБА России»; приказ Росаэронавигации от 25.09.2008 № 160/а «Об утверждении плана противодействия коррупции в Росаэронавигации и состава комиссии по противодействию коррупции в Росаэронавигации»; приказ Роскосмоса от 26.09.2008 № 132 «Об утверждении программы противодействия коррупции в сфере деятельности Федерального космического агентства»; приказ Роструда от 26.09.2008 № 192 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции в Федеральной службе по труду и занятости»; приказ Минрегиона России от 27.09.2008 № 175 «О программе противодействия коррупции в Министерстве регионального развития Российской Федерации на 2008–2011 годы»; приказ министра обороны РФ от 27.09.2008 № 503 «О мероприятиях противодействия коррупции в Министерстве обороны Российской Федерации»; приказ Росздравнадзора от 29.09.2008 № 7740-ПР/08 «Об утверждении плана Росздравнадзора по противодействию коррупции на 2009 год»; приказ Росимущества от 29.09.2008 № 298 «О плане мероприятий Федерального агентства по управлению государственным имуществом по противодействию коррупции»; приказ Росохранкультуры от 29.09.2008 № 52 «Об утверждении плана противодействия коррупции в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия»; приказ Минсельхоза России от 30.09.2008 № 449 «Об утверждении программы противодействия коррупции в деятельности Минсельхоза России на 2008–2011 годы»; приказ Минпромторга России от 30.09.2008 № 174 «Об утверждении плана мероприятий по противодействию коррупции Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»; приказ Минтранса России от 30.09.2008 № 163 «Об утверждении программы противодействия коррупции в Федеральной службе по надзору в сфере транспорта на 2008–2011 годы»; приказ Федерального казначейства от 30.09.2008 № 257 «Об утверждении программы противодействия коррупции в Федеральном казначействе на 2008–2011 годы и плана ее реализации».

¹² См.: СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.

задач Правительственной комиссии было отнесено предварительное (до внесения в Правительство РФ) рассмотрение (в том числе на предмет выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции) проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений по ряду специально выделенных вопросов, относящихся к установленной компетенции правительственной комиссии.

Определенную работу по анализу федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, в соответствии с полномочиями, утвержденными постановлением Государственной Думы от 20.04.2004 № 412-IV ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции» (в ред. от 22.12.2006),¹³ проводила в течение 2005–2007 гг. Комиссия Государственной Думы по противодействию коррупции.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции (подп. «а» п. 7 разд. IV) и решениями Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции Минюсту России поручено совместно с Генеральной прокуратурой РФ с учетом ведомственной компетенции разработать и внедрить систему мониторинга правоприменения в целях своевременной корректировки законодательства РФ и организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов РФ.

Учитывая данные требования, предупреждение (профилактика) коррупции применительно к совместной работе Минюста России и Генеральной прокуратуры РФ может выражаться в следующих направлениях.

¹³ См.: СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1709.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.