

**Прудентов Р.В. Формирование институциональной основы  
противодействия коррупции в Российской Федерации  
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2009 г.**

Коррупция в России носит системный характер. «Россия капитулировала перед коррупцией»<sup>1</sup>, «коррупция превратилась в системную угрозу экономической безопасности, стала нормой соответствующих практик в политике, экономике и общественной жизни»<sup>2</sup>. Оценка обществом деятельности государства по противодействию коррупции очень невысокая. По данным неправительственной организации Transparency International, в 2008 году в рейтинге коррумпированности Россия заняла 147 место из 180 и оказалась в ряду таких стран как Гамбия, Индонезия и Того<sup>3</sup>. Противодействовать коррупции может только система органов, созданная государством и функционирующая совместно с гражданским обществом.

Антикоррупционное законодательство в России развивается; следует констатировать, что в настоящее время имеется правовая база для совершенствования имеющихся антикоррупционных органов. В 2006 г. Федеральное Собрание РФ ратифицировало Конвенцию ООН против коррупции<sup>4</sup> (далее – Конвенция ООН) от 31 октября 2003 г., а также Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию<sup>5</sup>, принятую в рамках Совета Европы.

В соответствии со статьями 6 и 36 Конвенции ООН «[к]аждое государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции», а также «наличие органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер». Указанным органам и (или) лицам «обеспечивается необходимая самостоятельность..., с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач»<sup>6</sup>.

В ст. 5 ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»<sup>7</sup> (далее – Закон) указаны организационные основы противодействия коррупции, в их перечень входят Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, органы государственной власти РФ и субъектов РФ и органы местного самоуправления; указано на возможность формирования органов по координации деятельности в области противодействия коррупции; зафиксирована координирующая роль Генерального прокурора и подчинённых ему прокуроров в сфере деятельности правоохранительных органов; отдельно выделена роль Счётной палаты РФ.

Высказывается точка зрения, что «в России в основном сформирована и функционирует организационная основа противодействия коррупции»<sup>8</sup>. Возможно, с этой точкой зрения следует согласиться в той степени, что функционирует именно организационная основа, поскольку законодательно система органов по противодействию коррупции не закреплена, сферы деятельности сформулированы в общих фразах «в пределах своих полномочий», «иные полномочия»; каким образом выделяется направление

---

<sup>1</sup> Караваев В.В. Методы профилактики и противодействия коррупции // Общество и право. 2008. № 3. СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Еделев А.Л. Коррупция как системная угроза стабильности и экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2009. № 2. СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Шишкарёв С.Н. Противодействие коррупции: теория и практика. М., 2009. С. 4.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>8</sup> Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». М., 2009. СПС КонсультантПлюс.

противодействия коррупции в действующих органах исполнительной власти, не зафиксировано. Фактически работает лишь система правоохранительных органов в пределах своих полномочий по фактам обнаруженных преступлений и административных правонарушений. В Законе не указаны лица, специализирующиеся на борьбе с коррупцией. Представляется, что если бы при такой институциональной основе противодействия коррупции уровень коррупции был бы низким, то можно было бы говорить о ее эффективности, однако она не обеспечивает надлежащее противодействие коррупции, значит, следует искать пути ее реформирования и совершенствования.

Для этого автор анализирует организационные основы противодействия коррупции в России. Кроме того, в числе основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции в статье 7 Закона указано в качестве направления деятельности государственных органов на совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью.

## 1. Президент

Являясь главой государства, Президент РФ в соответствии с частью 1 статьи 5 Закона определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции, а также устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»<sup>9</sup> образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции (далее – Совет). Его «основными» задачами являются: подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация деятельности органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Председателем Совета является Президент РФ Медведев Д.А. В Совет входят Руководитель Администрации Президента РФ Нарышкин С.Е.; четыре помощника Президента РФ: Дворкович А.В., Марков О.А., начальник Государственно-правового управления Президента РФ Брычева Л.И. и начальник Контрольного управления Президента РФ Чуйченко К.А.; трое Министров Правительства: юстиции Коновалов А.В., экономического развития Набиуллина Э.С., внутренних дел Нургалиев Р.Г.; Заместитель Председателя Правительства РФ и руководитель его Аппарата Собянин С.С.; Председатели Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Зорькин В.Д., Лебедев В.М. и Иванов А.А. соответственно; Полномочный Представитель Правительства РФ в этих судах Барщевский М.Ю.; Генеральный прокурор РФ Чайка Ю.А.; его Первый заместитель и одновременно Председатель Следственного комитета при прокуратуре РФ Бастрыкин А.И.; директор ФСБ России Бортников А.В.; Председатель Счетной палаты РФ Степашин С.В.; член Общественной палаты РФ Кучерена А.Г.

Зачем же на уровне приложения к Указу Президента РФ закреплять поименный перечень должностных лиц, входящих в состав Совета? Автору представляется, что таким образом Президент пожелал показать наличие личной ответственности указанных лиц за состояние противодействия коррупции в нашей стране. Автор же считает целесообразным с точки зрения как рационального построения административной системы, так и

---

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

законодательной техники ограничиться указанием лишь на должностное положение членов Совета без указания фамилий.

Автор полагает, что место данного Совета в системе антикоррупционных органов целесообразнее рассмотреть при анализе органов по координации деятельности в области противодействия коррупции, предусмотренных частью 5 статьи 5 Закона.

Президентом РФ Медведевым Д.А. 31 июля 2008 г. Пр-1568 утвержден Национальный план противодействия коррупции<sup>10</sup>, которым предусмотрены меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции, меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, первоочередные меры по реализации Национального плана.

Президент РФ реализует полномочия с помощью своего аппарата. В соответствии со статьёй 6 Положения об Администрации Президента РФ она подготавливает предложения Президенту РФ по реализации государственной политики в области противодействия коррупции в органах государственной власти, иных государственных органах и органах местного самоуправления, урегулирования конфликта интересов, реформирования и развития государственной и муниципальной службы, принимает меры по профилактике коррупции, осуществляет проверку достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей РФ, должностей высших должностных лиц субъектов РФ, должностей государственной службы и руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими указанные должности, а также другие проверки в соответствии с указами Президента РФ<sup>11</sup>.

Таким образом, деятельность Президента РФ сводится к направлению совершенствования мер по противодействию коррупции.

## 2. Федеральное Собрание

В соответствии с частью 2 статьи 5 Закона Федеральное Собрание РФ обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий. Не останавливаясь на истории развития антикоррупционного законодательства, следует констатировать, что важнейшие федеральные законы в рассматриваемой сфере приняты 25 декабря 2008 г.: № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>12</sup>, № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>13</sup>.

Положения Закона о контроле Федеральным Собранием деятельности Правительства как высшего органа исполнительной власти были реализованы спустя пять дней после принятия вышеупомянутых законов. В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»<sup>14</sup> к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о

<sup>10</sup> Российская газета. № 164. 05.08.2008.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «в» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ). Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе ежегодные отчёты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

В соответствии с Постановлением Государственной Думы пятого созыва от 21 мая 2008 г. № 496-5 ГД<sup>15</sup> образована Комиссия Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции в целях осуществления в пределах своих полномочий деятельности, направленной на противодействие коррупции в органах государственной власти РФ и субъектов РФ и органах местного самоуправления; подготовки предложений по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции.

В соответствии с Положением о рассматриваемой Комиссии она взаимодействует с органами государственной власти РФ и субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также общественными объединениями, организациями независимо от их организационно-правовых форм, средствами массовой информации и запрашивает у них документы и иные материалы, необходимые для осуществления своей деятельности; взаимодействует с аналогичными структурами в парламентах иностранных государств; выступает с инициативой проведения парламентских слушаний по вопросам, отнесенным к ведению Комиссии, организует и проводит данные слушания, а также другие мероприятия в Государственной Думе, предусмотренные её Регламентом; привлекает в установленном порядке к работе для изучения, анализа и обобщения поступающих в Комиссию документов и иных материалов специалистов и независимых экспертов.

В воздухе витают идеи о дальнейшем развитии антикоррупционного законодательства. Например, М.А. Хатаева предлагает принять комплексный Федеральный закон «О борьбе с организованной преступностью»<sup>16</sup>. По мнению Хабриевой Т.Я. применительно к уголовному праву регламентации требуют: дифференциация ответственности и усиление мер уголовно-правового воздействия на физических лиц, причастных к совершению коррупционных преступлений и закрепление его в УК РФ; введение новых составов коррупционных преступлений с целью адекватной имплементации международных антикоррупционных конвенций. В области административной ответственности: разработка системы общих (однотипных) для всех видов службы ограничений и запретов, предъявляемых к публичным должностным лицам; недопущение незаконного вмешательства в деятельность судей и сотрудников правоохранительных органов; создание специализированного органа по борьбе с коррупцией, четкое определение его компетенции и места в системе органов государственной власти; дифференциация ответственности и усиление мер административного воздействия на физических и юридических лиц, причастных к совершению коррупционных правонарушений<sup>17</sup>.

Представляется, что совершенствование действующего законодательства должно продолжаться. Следует проработать вопросы ратификации Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, требуется закрепить положение о недействительности сделок, связанных с коррупционными преступлениями, остается неурегулированным вопрос об уголовной ответственности юридических лиц.

### 3. Правительство

---

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2407.

<sup>16</sup>Хатаева М.А. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права. 2008. № 12. СПС КонсультантПлюс.

<sup>17</sup>Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9. СПС КонсультантПлюс.

Правительство РФ согласно части 1 статьи 110 Конституции РФ и статьи 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» является коллегиальным органом государственной власти РФ, осуществляющим исполнительную власть России и возглавляющим её единую систему.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Закона Правительство РФ распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководя деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции. Концепцией административной реформы в РФ в 2006-2008 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, ставилась задача по оптимизации функционирования органов исполнительной власти и введению механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти в целях оптимизации реализации исполнительной власти<sup>18</sup>.

Концепция административной реформы определяет противодействие коррупции как комплексное стратегическое направление. Каждое из мероприятий реформы направлено на устранение причин и условий, порождающих коррупцию либо способствующих ее распространению, предусмотрена система мер по разработке и реализации специальных механизмов противодействия коррупции.

Представляется, что деятельность Правительства РФ должна быть по-прежнему направлена на прекращение избыточного государственного регулирования, исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, оптимизацию структуры, функций федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных предприятий.

#### **4. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ и органы местного самоуправления**

В соответствии с частью 4 статьи 5 Закона органы государственной власти РФ и субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Данные функции не детализируются. Национальным планом противодействия коррупции, утвержденным Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568, руководителям государственных органов РФ и субъектов РФ предложено в пределах своей компетенции разработать и принять планы противодействия коррупции в соответствующих органах.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>19</sup> установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, - постановлением Правительства РФ.

К органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с коррупцией, следует отнести Министерство внутренних дел РФ (Указ Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>20</sup>); Министерство юстиции РФ – по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генеральную прокуратуру РФ – по иным вопросам международного сотрудничества (Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1800 «О

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4182.

центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества»<sup>21</sup>), и по иным вопросам взаимной правовой помощи (Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1799 «О центральных органах российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи»<sup>22</sup>); Федеральную службу безопасности России (Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»<sup>23</sup>).

В соответствии с Указом Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» в целях совершенствования руководства его деятельностью, в том числе по борьбе с коррупцией, на подразделения по борьбе с экономическими преступлениями его органов возложены функции по борьбе с коррупцией и организованной преступностью экономической направленности. В МВД РФ создано Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества Независимых Государств. Однако конкретное понятие коррупционных преступлений в УК РФ отсутствует, поэтому фактически функции правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией не конкретизированы, составы подведомственных преступлений не названы.

Противодействие коррупции должно осуществляться не только в Москве. Поэтому не нужно оставлять без внимания региональным и местным уровни. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>24</sup> систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Указом Президента РФ от 18 сентября 1993 г. № 1390 «О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российской Федерации»<sup>25</sup> на органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов и городов Москвы и Санкт-Петербурга возложена обязанность ввести должность помощника глав администрации по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией за счет штатной численности Главного управления по организованной преступности и борьбе с коррупцией Министерства внутренних дел РФ.

На практике субъектами РФ принимаются отдельные законы о противодействии коррупции. Например, Закон Пензенской области № 1141-ЗПО от 14 ноября 2006 г. «О противодействии коррупции в Пензенской области»<sup>26</sup> в качестве субъектов антикоррупционной политики указывает органы государственной власти, на которые возлагаются отдельные полномочия по реализации антикоррупционной политики, общественные объединения, вовлечённые в реализацию антикоррупционной политики. Мерами по профилактике коррупции Закон Пензенской области, помимо впоследствии закреплённых в статье 6 Закона, названы также опубликование отчётов о реализации мер антикоррупционной политики, разработка и реализация антикоррупционной программы Пензенской области. Заслуживает внимания опыт представления исполнительными органами государственной власти в Правительство Пензенской области ежегодных отчётов о реализации мер антикоррупционной политики за прошедший календарный год.

---

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6141.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6140.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>25</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 38. Ст. 3517.

<sup>26</sup> Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2006. № 36 ч. 1. 2008. № 11. 2009. № 13.

В качестве обязательных в такие отчёты подлежат включению данные о результатах реализации антикоррупционных программ, выполнении иных обязательных для субъектов антикоррупционной политики положений закона Пензенской области. Правительство Пензенской области представляет сводный отчёт о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в Пензенской области Губернатору Пензенской области и Законодательному Собранию Пензенской области. Представляется, что недостатком данного закона является отсутствие порядка опубликования отчёта, хотя такая мера предусмотрена законом Пензенской области. Не указаны формы взаимодействия с общественными объединениями, вовлечёнными в реализацию антикоррупционной политики, в справочных информационных системах отсутствуют какие-либо сведения о таких отчётах, то есть они недоступны для населения.

На муниципальном уровне Закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>27</sup> не предусматривает функций органов местной власти по противодействию коррупции. Для распространения вертикали борьбы с коррупцией на местный уровень предлагается принять Федеральный закон «Об основах антикоррупционной политики», чтобы определить понятие и законодательно закрепить содержание антикоррупционной политики, реализуемой на всех уровнях власти<sup>28</sup>. М.А. Пшеничнов предлагает разработать эффективные механизмы контроля над деятельностью органов местного самоуправления, средства активизации (принуждения, стимулирования, поощрения) исполнения ими своих полномочий, механизмы ответственности должностных лиц, так как выработка механизма принятия согласованных решений региональными и муниципальными органами власти не исчерпывает всего спектра возникающих проблем<sup>29</sup>.

Под формулировку части 4 статьи 5 Закона можно подвести и суды, хотя конкретно они не указаны в качестве органов, осуществляющих противодействие коррупции. Ведь в соответствии с частью 1 статьи 11 Конституции РФ государственную власть в России осуществляют не только Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ, но и суды РФ. Даже здравая логика позволяет сделать вывод, что суды вполне можно отнести к числу таких органов. Судебная система России установлена Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>30</sup>.

Представляется, что возникающие вопросы деятельности органов государственной власти РФ и её субъектов, а также органов местного самоуправления с учётом реалий российской общественной жизни и правового нигилизма широких масс населения чиновничества могли бы быть разрешены созданием единого специального органа государственной власти, координирующего сферу противодействия коррупции жёсткой рукой, также как Президент РФ осуществляет руководство всей государственной машиной. Об этой проблематике и пойдёт речь далее.

## **5. Органы по координации деятельности в области противодействия коррупции**

В Национальном плане противодействия коррупции, утверждённом Президентом РФ 31 июля 2008 г., отмечено, что в Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Вместе с тем, в пояснительной записке к проекту Закона спустя несколько месяцев отмечалось,

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>28</sup> См.: Толкачёв В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. СПС КонсультантПлюс.

<sup>29</sup> Пшеничнов М.А. Гармонизация законодательства как форма взаимодействия органов власти и управления субъектов Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. СПС КонсультантПлюс.

<sup>30</sup> СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

что в нём заложены правовые основы для возможного формирования координирующего органа по противодействию коррупции.

Значение координирующего фактора в сфере противодействия коррупции не оспаривается в доктрине. Караваев В.В. пишет: «Прежде всего, нужен единый хорошо отлаженный и согласованно действующий координационный центр по борьбе с коррупцией, располагающий необходимыми силами, разработанной правовой базой и проводящий бескомпромиссную борьбу с этим злом»<sup>31</sup>.

Часть 5 статьи 5 Закона предусматривает органы по координации деятельности в области противодействия коррупции. Указано, что они могут формироваться по решению Президента в целях обеспечения координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Эти органы не являются обязательными в системе противодействия коррупции; они могут формироваться, а могут и не формироваться, причем в законе не указано, на каких уровнях власти должен проходить процесс их формирования; не определены ни структура органа, ни порядок формирования, ни круг полномочий; решение этих вопросов отнесено на рассмотрение Президента. Указан только состав этих органов: представители указанных органов власти и иные лица. Представляется, что и на уровне Федерации, и на уровне субъекта Федерации, и на уровне муниципального образования по смыслу данной нормы Закона органы по координации должны создаваться по решению Президента РФ. Данное положение закона невозможно реализовать.

Автор считает, что положение о создании органа по координации деятельности в области противодействия коррупции реализовано в Указе Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»<sup>32</sup> (далее – Указ) в форме учреждения уже упоминавшегося Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, т.е. ещё до принятия Закона. Действительно, сравнивая указанное выше положение Закона с Указом можно сделать вывод, что Совет и есть один из тех органов, которые предусмотрены частью 5 статьи 5 Закона.

Задача координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции может быть возложена только на орган государственной власти, поэтому можно предположить, что возложение этой обязанности на Совет имело целью отработать механизмы координации, чтобы впоследствии создать специализированный орган по противодействию коррупции. Но эта идея так и не была реализована даже на бумаге: Закон не предусматривает наличие или создание специализированного органа по противодействию коррупции. Доктрина определяет Совет при Президенте РФ как *de facto* «антикоррупционный орган без правоохранительных функций»<sup>33</sup>. Автор же считает, что *de jure* «Совет» при органе власти по определению не может быть отдельным органом этой же власти.

А ведь учреждение независимого специального органа, осуществляющего противодействие коррупции (далее – орган), является одним из важнейших требований антикоррупционных конвенций ООН и Совета Европы. Система органов по борьбе с коррупцией должна быть централизованной. Орган, отвечающий за разработку и проведение антикоррупционной политики, может рассматриваться лишь как орган исполнительной власти, обладающий правом законодательной инициативы. Хотя Конвенция ООН и допускает, что борьбу с коррупцией могут осуществлять лица, специализирующиеся на борьбе с коррупцией, но в законе это требование также не реализовано.

---

<sup>31</sup> Караваев В.В. Указ.соч. СПС КонсультантПлюс.

<sup>32</sup> Григорьев В.В. Указ.соч. СПС КонсультантПлюс.

<sup>33</sup> Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 3. СПС КонсультантПлюс.



Многие учёные-юристы считают, что органы координации деятельности по противодействию коррупции, в состав которых должны входить представители органов государственной власти РФ, субъектов РФ и иных лиц, не могут рассматриваться в качестве субъектов антикоррупционной политики, обладающих всей полнотой власти для осуществления своих полномочий<sup>34</sup>, а положения Закона о подобном субъекте антикоррупционной политики реализуют положения Конвенции ООН очень декларативно и неопределённо.

Шевурдяев С.Н. указывает: «Пункты 5-7 ст. 5 лишают возможности правоприменителей опереться в построении своей антикоррупционной работы на простую и понятную систему взаимодействия. В связи с глубокой укорененностью коррупции в том числе и в правоохранительных органах необходимо создание такой организационной структуры, которая была бы принципиально новой, мобильной, не ассоциированной с другими органами и имела поддержку на высшем политическом уровне. Обычного вялого описания возможностей существующих органов, разумеется, будет недостаточно. Представляется, что через ст. 5 Закона можно выйти на создание новой системы организации и координации органов власти по противодействию коррупции, хотя желательным было бы сформировать серию статей или отдельную главу об этой системе.

Говоря о минимально необходимом, следовало бы по меньшей мере изложить п. 5 ст. 5 в более императивном и определенном стиле, например:

«В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, а также для обеспечения сотрудничества органов власти с политическими партиями, общественными объединениями, средствами массовой информации при Президенте Российской Федерации создается постоянно действующая Центральная государственная антикоррупционная комиссия. Председателем Центральной государственной антикоррупционной комиссии является Президент Российской Федерации. При представителях Президента в федеральных округах формируются окружные и государственная антикоррупционные комиссии. Полномочия, порядок формирования и деятельности Центральной и окружных антикоррупционных комиссий устанавливаются указами Президента Российской Федерации. Решения антикоррупционных комиссий оформляются в виде проектов указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации»<sup>35</sup>.

К.А. Стрельников считает, что в Законе существует указание на возможность создания Президентом совещательных органов по координации деятельности в области противодействия коррупции, но не установлены их компетенция, порядок формирования, отчетность и т.д.<sup>36</sup>. Хотя указание на «совещательный» в Законе отсутствует, характер антикоррупционного органа, предусмотренного Законом, иначе не назовёшь. Очевидно, что формулировка части 5 статьи 5 Закона неудачна, фактически статья 5 Закона просто обобщает сложившуюся систему органов по противодействию коррупции, не изменяет существующую систему, которую общество признаёт неэффективной.

Спорным является вопрос, должен ли специализированный орган по борьбе с коррупцией расследовать коррупционные правонарушения. Так, в Латвии создан единый орган по борьбе с коррупцией, который разрабатывает национальную стратегию по

---

<sup>34</sup> См., например: Шишкарёв С.Н. Указ.соч. С. 139.

<sup>35</sup> Шевурдяев С.Н. Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. СПС КонсультантПлюс.

<sup>36</sup> Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3. СПС КонсультантПлюс.

борьбе с коррупцией, а также выполняет задачи, связанные с расследованием коррупционных правонарушений<sup>37</sup>.

Шишкарёв С.Н. своеобразно толкует норму части 5 статьи 5 Закона. Он полагает, что в ней имеется в виду образованное Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел» оперативно-розыскное бюро по противодействию коррупции в составе МВД, которое подчинено Департаменту экономической безопасности – ОРБ № 3. В его компетенцию входят предупреждение, выявление и пресечение преступлений коррупционной направленности в федеральных, региональных и муниципальных органах власти, а также противодействие коррупции в негосударственном секторе. Вместе с тем, Шишкарёв С.Н. считает, что данный орган не может рассматриваться в качестве субъекта антикоррупционной политики в полном объёме, поскольку предмет его деятельности не включает весь спектр преступлений коррупционной направленности; данный орган является репрессивным и деятельность его направлена на раскрытие преступлений и никак не может включать профилактические и иные мероприятия, являющиеся важным компонентом противодействия коррупции; полномочия данного органа, несмотря на возможность выполнять оперативно-розыскные мероприятия в полном объёме, весьма ограничены, поскольку он является подразделением системы МВД России<sup>38</sup>.

Автор полагает, что оперативно-розыскное бюро по противодействию коррупции нельзя отнести к числу органов, которые охватываются содержанием части 5 статьи 5 Закона. Создание вышеуказанной структуры – это реализация полномочий МВД, которое осуществляет противодействие коррупции в пределах своих полномочий. По мнению автора, деятельность указанного бюро охватывается частью 4 статьи 5 Закона. Вместе с тем, следует отметить, что подобные толкования положения Закона вызваны не столько непрофессионализмом учёных, сколько расплывчатостью норм Закона.

Автору представляется, что именно на главный орган по координации деятельности в области противодействия коррупции может быть возложена антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, предусмотренная частью 2 статьи 6 Закона. В настоящее время нормы о данной экспертизе содержатся в Правилах и Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96<sup>39</sup>. В соответствии с ним на практике государственная экспертиза на коррупциогенность проводится Министерством юстиции РФ, а также аккредитованными им юридическими лицами и физическими лицами в инициативном порядке за счёт собственных средств.

Причём в большинстве случаев эти действия образуют составную часть общеправовой экспертизы проектов различных документов федерального уровня, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер. То есть назвать эту экспертизу в полном смысле слова антикоррупционной нельзя, так как зачастую она проводится, как представляется автору, не узкими специалистами в области противодействия коррупции, а в лучшем случае юристами специального профиля, соответствующего, видимо, тематике проекта проверяемого документа.

Нужно указать на правовой вакуум в данной сфере. Приказ Министерства юстиции РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов

---

<sup>37</sup> Кичигин Н.В., Морозов А.Н., Плюгина И.В. Международная школа-практикум молодых учёных и специалистов по юриспруденции «Влияние международного права на национальное законодательство» // Журнал российского права. 2007. № 7. СПС КонсультантПлюс.

<sup>38</sup> См.: Там же. С. 139-140.

<sup>39</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность»<sup>40</sup> в части предъявляемых к независимым экспертам требований до сих пор отсылает к пункту 6 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, хотя утвердившее их Постановление Правительства РФ от 05 марта 2009 г. № 195<sup>41</sup> с 13 марта 2010 г. утратило силу. Вместе с тем, при отсутствии действующей нормы права автор обращается к упомянутым утратившим силу положениям. А они предъявляют минимальные требования для аккредитации независимых экспертов: наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет. То есть даже человек без юридического образования, по мысли Правительства, вполне справится с антикоррупционной экспертизой нормативных актов.

В настоящее же время антикоррупционной экспертизой занимается даже не только Минюст. Так, Генеральная прокуратура РФ предписывает прокурорам субъектов РФ, городов и районов необходимо с использованием разработанных в Генеральной прокуратуре РФ Методических рекомендаций по оценке коррупциогенности проектов нормативных правовых актов и выявлению коррупционных проявлений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства государственными и муниципальными служащими, органами управления и руководителями коммерческих и иных организаций систематически оценивать нормативные правовые акты (в том числе проекты) на предмет коррупциогенности с составлением соответствующих заключений. При выявлении коррупционных факторов в нормативных правовых актах принимать исчерпывающие меры по их устранению.

Таким образом, автор считает необходимым сформировать отдельную самостоятельную обязательную антикоррупционную экспертизу действующих и разрабатываемых правовых актов, имеющих обозначенный выше и определённый в Правилах предмет регулирования. Обязанность проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов должна быть возложена на специальные антикоррупционные органы либо исключительно на главный орган по координации деятельности в области противодействия коррупции. Для реализации положений Конвенции ООН об отдельных лицах, противодействующих коррупции, нужно установить к ним серьёзные требования.

## **6. Прокуратура**

В соответствии с частью 6 статьи 5 Закона Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел РФ, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами. В соответствии со статьёй 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>42</sup> (далее – ФЗ о прокуратуре), Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов.

Автор считает нужным отметить, что понятие «правоохранительные органы» не определено на законодательном уровне, в доктрине высказываются различные мнения. Отсутствие в названных выше нормах указания на конкретные органы затрудняет

---

<sup>40</sup> БНАФОИВ. 2009. № 17.

<sup>41</sup> СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

<sup>42</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

регулирование общественных отношений в рассматриваемой сфере. В качестве традиционного подхода к данной проблеме можно ориентироваться на исследование Сопневой Е.В., которая относит к правоохранительным органам суды, органы внутренних дел, таможенные органы, органы юстиции, уголовно-исполнительной системы, службы судебных приставов, органы государственной безопасности<sup>43</sup>. Гуценко К.Ф. относит к ним также адвокатуру и нотариат.

ФЗ о прокуратуре и Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» такая координация возложена на органы прокуратуры. Цель – повышение эффективности борьбы с преступностью, прокуратура совместно с правоохранительными органами принимает согласованные действия путём разработки и осуществления мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранение причин и условий, способствующих их совершению. Реализацией данной функции органов прокуратуры являются Постановление координационного совещания руководителей правоохранительных органов РФ от 18 февраля 1998 г., утвержденное Генеральной прокуратурой РФ, МВД РФ, ФСБ РФ, ГТК РФ, Федеральной службой налоговой полиции РФ 7, 17, 11, 19, 14 марта 1998 г. (сформировавшее рабочий аппарат при координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации в составе секретариата координационного совещания и постоянно действующих межведомственных рабочих групп федеральных правоохранительных органов), и совместный Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, ФСБ РФ и ГТК РФ от 25 ноября 1997 г. № 69/777/425/700 «Об утверждении Инструкции по взаимодействию правоохранительных органов Российской Федерации при расследовании и раскрытии преступлений, связанных с посягательствами на культурные ценности России»<sup>44</sup>.

В доктрине высказывается точка зрения, что Закон возложил на прокуроров функции координации деятельности только по борьбе с преступностью, поскольку деятельность по борьбе с иными правонарушениями, не являющимися преступлениями, в статье 8 не указана, а значит, прокуратура её не осуществляет. Иной подход к этому вопросу означает расширительное толкование содержания предмета координации, тем более круга её участников<sup>45</sup>.

«Координировать» означает: согласовать (согласовывать), установить (устанавливать) целесообразное соотношение между какими-нибудь действиями, явлениями<sup>46</sup>. Прокуратура обязана координировать деятельность правоохранительных органов при выполнении ими функции борьбы с преступностью, но прокурор не является организатором борьбы с преступностью. Организатор этой борьбы – государство, органы государственной власти: законодательной (представительной) и исполнительной. Именно они должны намечать главные направления в борьбе с преступностью. Это должно решаться путём принятия законодательных, экономических мер, осуществлением соответствующих действий, в том числе правоохранительными органами, являющимися частью органов исполнительной власти<sup>47</sup>. Координация даёт возможность определить тенденции, выработать меры для разрешения возникающих проблем.

Пункт 2 статьи 8 Закона о прокуратуре указал отдельные полномочия прокуроров при осуществлении координации. Они созывают координационные совещания,

<sup>43</sup>Сопнева Е.В. О системе правоохранительных органов // Таможенное дело. 2007. № 3. СПС КонсультантПлюс.

<sup>44</sup> Кузьмин В.А., Китрова Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007. СПС КонсультантПлюс.

<sup>45</sup> Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. СПС КонсультантПлюс.

<sup>46</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 253.

<sup>47</sup> Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Указ.соч. СПС КонсультантПлюс.

организуют рабочие группы, истребуют статистическую и другую необходимую информацию. Цели, принципы, основные направления, формы и методы координации, полномочия её участников определены Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утверждённым Указом Президента РФ № 567 от 18 апреля 1996 г.<sup>48</sup> В Положении детально прописана координационная роль прокуратуры.

Предлагается принять ФЗ «Об основах координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью»<sup>49</sup>. Принятие закона повысит значение координации как самостоятельной функции прокуратуры и будет способствовать повышению эффективности борьбы с преступностью, в настоящее время регулирование направлений, форм координации прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется подзаконным нормативным правовым актом, положением, утвержденным указом Президента РФ.

В целях реализации органами прокуратуры Национального плана противодействия коррупции, организации исполнения первоочередных мероприятий непосредственно в системе прокуратуры РФ, обеспечения взаимодействия с заинтересованными федеральными органами государственной власти утверждён План первоочередных мер по реализации органами прокуратуры Национального плана противодействия коррупции (далее – План). Планом предусмотрены меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции, подготовке и внесению в Государственную Думу проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательные акты РФ, меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере и включающих в себя обеспечение контроля за выполнением принятых контрактных обязательств, прозрачности процедур закупок, преимущественное использование механизма аукционных торгов и биржевой торговли при отчуждении государственного и муниципального имущества, детализацию механизма контроля за выполнением публичных функций органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований.

В План включена система мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата и включающих в себя: реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации, сокращение излишней численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объёма и результатов работы; выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

В План включено рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с возложением на них следующих функций: обеспечение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента РФ в 2002 г.; обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов; принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы; оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих; обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях

---

<sup>48</sup> СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

<sup>49</sup> Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Указ.соч. СПС КонсультантПлюс.

коррупционных или иных правонарушений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими, взаимодействие с правоохранительными органами.

Также Планом предусмотрена разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований.

На основе изучения существующего механизма учёта интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке федеральных законов, законов субъектов РФ и иных нормативных правовых актов РФ предусмотрено рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность, решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

Планом предусмотрены меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению. Для повышения профессионального уровня юридических кадров требуется: повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в том числе увеличение практической подготовки обучающихся; совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции; воспитание у правоприменителей уважительного отношения к закону, усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования; усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров.

Автор сознательно достаточно подробно изложил План первоочередных мер по реализации органами прокуратуры Национального плана противодействия коррупции, утверждённого Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 13 августа 2008 г. № 160<sup>50</sup>, чтобы наглядно показать, что фактически деятельность прокуратуры не ограничивается координацией деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией. Запланированные мероприятия охватывают все направления по противодействию коррупции. Данное обстоятельство следовало закрепить в законе. Представляется, что создание специализированного органа по противодействию коррупции будет отражать потребности общества. Указание в части 6 статьи 5 Закона на иные полномочия прокуратуры в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами, не способствует эффективному регулированию общественных отношений. Не понятно, какие полномочия по противодействию коррупции могут быть установлены другими федеральными законами и почему нельзя в случае необходимости внести изменения в действующий Закон, чтобы избежать отсылочной нормы. Представляется, что под фразой «реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами, скрывается фактическая координирующая роль прокуратуры в сфере противодействия коррупции. Очевидно, что полномочия органов прокуратуры должны быть уточнены.

Кривоносов А.Н. сообщает, что с целью реализации положений ст. 36 Конвенции ООН против коррупции, а также с учетом того, что проявления коррупции могут наблюдаться в различных сферах жизнедеятельности государства и общества, в августе 2007 г. в

---

<sup>50</sup> СПС КонсультантПлюс.

Генеральной прокуратуре РФ создано специализированное подразделение по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения создаются в субъектах РФ. К компетенции управления и структурных подразделений на местах отнесены вопросы борьбы с коррупцией в сфере государственной и муниципальной службы, включая коррупцию среди лиц, замещающих государственные должности РФ, руководителей регионов и муниципальных образований, депутатов, судей, прокуроров и других публичных должностных лиц<sup>51</sup>.

Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции осуществляет: координирование деятельности подразделений Генеральной прокуратуры РФ в сфере противодействия коррупции, в том числе по реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции; систематическую проверку исполнения законодательства о противодействии коррупции в федеральных органах исполнительной власти с привлечением при необходимости иных подразделений Генеральной прокуратуры РФ; контроль работы прокуратур субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратур по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, обеспечение организационного и методического руководства такой деятельностью, проверку организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в указанной сфере<sup>52</sup>.

Прокурорам субъектов РФ, городов и районов необходимо: с целью получения данных о коррупционных проявлениях наладить деловое взаимодействие с общественными организациями, средствами массовой информации, субъектами предпринимательской деятельности; безотлагательно организовывать проверки сведений о коррупционных правонарушениях и принимать по ним решения о привлечении виновных к установленной законом ответственности; в целях совершенствования работы по выявлению преступлений коррупционной направленности сформировать из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов постоянно действующие рабочие группы, на заседаниях которых рассматривать ход реализации антикоррупционных мероприятий; усилить надзор за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, в том числе устанавливающих запреты и ограничения в сфере предпринимательской деятельности, реализации прав и свобод граждан; добиваться отмены незаконных правовых актов, в том числе посредством обращения в суд<sup>53</sup>.

Автор считает нужным отметить, что названные меры Генеральной прокуратуры реализуют статью 36 Конвенции ООН очень опосредованно, так как она предусматривает создание специального органа по борьбе с коррупцией; прокуратуру же нельзя рассматривать в качестве таковой.

## **7. Проблемы правоохранительных органов**

Высказывается мнение, что правоохранительная система России не справляется и не может справиться самостоятельно со сложнейшей задачей борьбы с коррупцией: в системе МВД России совершенно отсутствуют профильные специалисты, понимающие на современном уровне природу коррупции, а значит, методы борьбы и профилактики этого явления; не только федеральные, но и ведомственные программы по борьбе с коррупцией зачастую опираются на неверное объяснение причин, порождающих коррупцию как

---

<sup>51</sup> Кривонос А.Н. Правовое регулирование и приоритетные направления деятельности прокуратуры в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2009. № 4. СПС КонсультантПлюс.

<sup>52</sup> Там же.

<sup>53</sup> Там же.

явление; сама система МВД поражена метастазами коррупции и зачастую смыкается с организованной преступностью<sup>54</sup>.

Отмечается, что в органах внутренних дел до сих пор нет эффективной ведомственной антикоррупционной программы, которая опиралась бы на Концепцию обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел РФ и Федеральной миграционной службы<sup>55</sup>, хотя имеется План МВД России по противодействию коррупции на 2008-2010 гг., утвержденный 9 сентября 2008 г.

Макаров А.А. высказывается следующим образом: «Почему отечественный законодатель ограничил сферу коррупции и соответственно границы противодействия ей исключительно действиями организационно-распорядительного, административно-хозяйственного и управленческого характера, исключая главы об экономических преступлениях, остаётся трудноразрешимой загадкой для понимания его логики»<sup>56</sup>.

Имеются проблемы в таможенной службе, наблюдается постоянный и устойчивый рост выявляемых фактов совершения сотрудниками преступлений: в 1998 г. было возбуждено 156 уголовных дел, в 2000 г. – 194, в 2001 г. – 212, в 2002 г. – 243, в 2003 г. - 251, в 2004 г. - 244, в 2005 г. – 419, в 2006 г. - свыше 500 уголовных дел<sup>57</sup>. Рост коррупционных преступлений наблюдается на фоне действия антикоррупционных программ.

Таможенные органы также осуществляют борьбу с коррупционными явлениями, принята Аналитическая программа «Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах, разработан перспективный план работы по совершенствованию предупредительной и воспитательно-профилактической работы по борьбе с коррумпированными проявлениями в таможенных органах РФ<sup>58</sup>. В системе таможенной службы РФ действовали Приказ ГТК России от 26 апреля 1995 г. № 287 «О состоянии работы по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и задачах по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации», Приказ ГТК России от 9 августа 1995 г. № 488 «О мероприятиях, направленных на усиление борьбы с коррупцией и должностными преступлениями». «В настоящее время для предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы необходим комплекс административно-правовых средств, которые минимизировали бы коррупционные угрозы во внешнеэкономической деятельности. Необходимо определять как внутренние, так и внешние факторы, создающие угрозу для коррупции. Помимо этого, необходимо максимально снизить непосредственный контакт служащих таможенной службы с коммерческими структурами, целенаправленно проводить политику повышения материального обеспечения служащих таможенной службы, сформировать институт административных процедур взаимодействия служащих таможенной службы с участниками внешнеэкономической деятельности и закрепить эти процедуры на законодательном уровне»<sup>59</sup>. «Необходимо сказать, что одними административными запретами коррупцию на таможне не решить. Запреты имеют важное значение в административно-правовом механизме предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации. Между тем снизить уровень коррупции исключительно с помощью данных административно-правовых средств

---

<sup>54</sup> Караваев В.В. Указ.соч. СПС КонсультантПлюс.

<sup>55</sup> Макаров А.А. Организационно-экономические меры противодействия коррупции в системе органов внутренних дел РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 2. СПС КонсультантПлюс.

<sup>56</sup> Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009. СПС КонсультантПлюс.

<sup>57</sup> Хомяков Л.Л., Лемешев Е.В. Концептуальные основы деятельности по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации как составной части политики государства в области противодействия коррупции // Таможенное дело. 2008. № 3. СПС КонсультантПлюс.

<sup>58</sup> Бакаева О.Ю. Борьба с коррупцией в таможенной сфере как инструмент оптимизации баланса частных и публичных интересов // Таможенное дело. 2009. № 2. СПС КонсультантПлюс.

<sup>59</sup> Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 10. СПС КонсультантПлюс.



нельзя. Запреты, обусловленные режимом таможенной службы, в определённой степени могут лишь сдержать коррупционную составляющую в деятельности чиновника»<sup>60</sup>. В доктрине указывается, что кроме сдерживания негативной активности государственных служащих необходимо побуждать их к активной позитивной деятельности, направленной на удовлетворение интересов личности, общества и государства<sup>61</sup>. С данным выводом следует согласиться.

Р.Р. Осокин в числе причин коррупции в сфере внешнеэкономической деятельности называет широкие полномочия Федеральной таможенной службы – от взимания таможенных пошлин и сборов, таможенного оформления и контроля до осуществления оперативно-розыскной деятельности и производства дознания по делам о таможенных преступлениях и правонарушениях<sup>62</sup>. В целях разрешения проблемных вопросов предлагается осуществить следующие меры.

1. Рассмотреть вопрос о наделении органов внутренних дел полномочиями на осуществление оперативно-розыскной деятельности в зоне таможенного контроля, для чего подготовить законопроект о внесении изменений и дополнений в статьи 13 и 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации».

2. Более четко разграничить полномочия по борьбе с контрабандой между спецслужбами, а именно возложить функции по борьбе с экономической контрабандой исключительно на органы внутренних дел.

3. С целью разрыва устоявшихся коррупционных связей, преодоления узковедомственного подхода и круговой поруки целесообразно упразднить службу собственной безопасности ФТС России как не обеспечившую эффективного решения задач по борьбе с коррупцией в таможенных органах, возложив эти задачи на ФСБ России<sup>63</sup>.

Представляется, что создание специального антикоррупционного органа снимет актуальность проблемы коррупции в правоохранительных органах, поскольку позволит более эффективно бороться с этим явлением.

## 8. Счётная палата

В соответствии с частью 7 статьи 7 Закона Счетная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>64</sup>.

Необходимо отметить, что контрольные полномочия Счётной палаты РФ, распространяющиеся на все органы государственной власти и местного самоуправления, а также юридические лица вне зависимости от видов и форм собственности, зафиксированы в нормах финансового права. Отсылка к ним в Законе применительно к обеспечению Счётной палатой противодействия коррупции (часть 7 статьи 5) никак не меняет позитивное регулирование данного институционального направления борьбы с коррупцией.

Менять же нужно конкретные нормативные акты отрасли финансового права, и прежде всего Закон «О Счетной палате Российской Федерации». Так, в доктрине предлагается внести в него следующие коррективы и дополнения. Контроль за исполнением федерального бюджета Счётная палата должна осуществлять,

<sup>60</sup> Там же.

<sup>61</sup> См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 228.

<sup>62</sup> Осокин Р.Р. Коррупция в сфере внешнеэкономической деятельности // Российский следователь. 2008. № 23. СПС КонсультантПлюс.

<sup>63</sup> Там же.

<sup>64</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

взаимодействуя с правоохранительными органами, ведущими борьбу с коррупцией и организованной преступностью экономической направленности; соответствующим положением нужно дополнить ст. 3. Перечень функций Председателя Счётной палаты и его заместителя ст. 5 нужно дополнить положением о принятии участия в работе коллегии органа, ведущего борьбу с коррупцией и организованной преступностью экономической направленности. Ст. 11 дополнить нормами о регулировании совместными административными регламентами вопросов и порядка взаимодействия Счётной палаты с правоохранительными органами по отдельным направлениям, в частности по борьбе с коррупцией. В качестве гарантии независимости сотрудников Счётной палаты предлагается закрепить положение о необходимости обеспечения их личной безопасности сотрудника Счетной палаты<sup>65</sup>.

## 9. Институты гражданского общества

Эффективное противодействие коррупции государство может осуществлять лишь совместно с гражданским обществом. Считается, что во главе него в нашей стране стоит Общественная палата. Предметом настоящего исследования не является подтверждение или опровержение данного тезиса. Однако в реальной действительности и в ближайшей перспективе этот орган гражданского общества, созданный государством, является единственным, кто может координировать усилия этого общества по борьбе с коррупцией. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>66</sup> налагает на неё функции общественного контроля за деятельностью государственных органов, привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики. Представляется, что в статью 24 названного ФЗ следует внести изменения, обязав Правительство РФ ежегодно представлять в Общественную палату отчёт о противодействии коррупции. Благодаря этому информация о деятельности в этой сфере стала бы доступной общественности; в настоящее же время, к примеру, поиск автором в информационно-справочных системах Интернета информации о конкретных результатах противодействия коррупции не имел успеха.

В России имеется опыт деятельности общественных организаций в области противодействия коррупции, например, Общественного антикоррупционного комитета (далее – ОАК), который объединяет ведущих в России специалистов в области противодействия коррупции, борьбы с незаконным отчуждением собственности и бизнеса, административным произволом. Только за последние 2,5 года при непосредственном участии экспертов и партнеров ОАК было возбуждено свыше 300 дел по фактам незаконного присвоения собственности, вымогательства, мошеннических действий и превышения служебных полномочий со стороны должностных лиц, злоупотребляющих своим положением. Председатель ОАК Антон Беляков поделился с председателем Правительства РФ Путиным В.В. опытом взаимодействия с пострадавшими соинвесторами и рассказал о типичных случаях мошенничества в данной сфере. По итогам встречи Председатель Правительства дал согласие принять к рассмотрению пакет предложений, разработанных экспертами ОАК для борьбы с коррупционными схемами на жилищно-инвестиционном рынке<sup>67</sup>.

Под обществом здесь можно понимать и предпринимателей, страдающих от поборов чиновников, осуществляющих финансовый и иной хозяйственный контроль над деятельностью первых. Возможно, одним нивелированием контрольных полномочий государства проблему не решить. Поэтому в рамках предпринимательскиориентированной части гражданского общества возможно создание

<sup>65</sup> См. подробнее: Васильев Ф.П. Проблемные аспекты реализации Национального плана по борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса. 2009. № 2. СПС КонсультантПлюс.

<sup>66</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>67</sup> <http://www.stopcorruption.ru>

определённых саморегулируемых организаций бизнеса, берущих на себя отдельные государственные контрольные полномочия над предпринимателями, а также общественные функции по противодействию коррупции в органах власти. Следует отметить, что данное направление деятельности в настоящее время в РФ активно развивается. К примеру, с 1 января 2010 г. строительная деятельность не подлежит обязательному лицензированию государственными органами; вместо этого создаются саморегулируемые организации строителей. Вместе с тем, автор считает возможным создавать также новые специализированные общественные организации, которые будут выполнять функции контроля надлежащего исполнения своих полномочий государственными органами со стороны общества.

Формирование ответственного правосознания населения жизненно необходимо для пресечения коррупции на низовом, бытовом уровне; в связи с этим нужно проводить работу как в учреждениях образования, так и по производственному принципу по разъяснению противоправности, антиобщественного характера и последствий коррупционных деяний как для общества и государства, так и для конкретного человека в виде подлежащих применению к нему санкций, установленных законом. Ситуация, в которой импульс профилактике и борьбе с коррупцией задаёт инициатива, заявление отдельного гражданина (например, о ставших ему известными фактах или условиях развития коррупции), должна стать распространённой нормой, а не исключением из правил.

Важная роль в воздействии на гражданское общество с целью его активизации должна принадлежать средствам массовой информации. Очевидно, в современных российских реалиях эта функция может реализовываться в двух формах. Первая и на сегодняшний день основная – это пропаганда антикоррупционного поведения через, в первую очередь, телеканалы в формах, уже отработанных пиар-технологиями, специалистами по рекламе и т.д. Вторая – раскрытие фактов коррупционной деятельности с наглядным демонстрированием её негативных результатов через все имеющиеся сегодня средства массовой информации.

Пункт 7 статьи 3 Закона в качестве одного из основных принципов противодействия коррупции предусматривает сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Роль общественности закреплена и в пунктах 1 и 6 статьи 6 Закона, где указано, что профилактика коррупции осуществляется путём формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции. Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются в том числе: создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества; принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению; совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью (пункты 2-4 статьи 7 Закона).

Шишкарёв С.Н. справедливо отмечает: из закона не ясно, какие правовые механизмы могут сделать указанное положение «не просто работающим, но превратить его в институционально устойчивую форму в качестве основы правовой политики в данной сфере, во многом обеспечивающей профилактический вектор документа»<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup>Шишкарёв С.Н. Указ.соч. С. 139.

Между тем, профилактическая деятельность по предупреждению коррупции является одной из важнейших задач государства. Одни правоохранительные органы государства не могут справиться с коррупционными явлениями. Антикоррупционный орган должен обеспечить взаимодействие государственных органов с общественными организациями.

Характеризуя Закон, Шишкарёв С.Н. указывает на очевидность его «профилактической направленности», обеспеченной введением следующей совокупности мер: обязательное декларирование должностным лицом имущества; обязательный контроль его сделок и финансовых операций; обеспечение прозрачности, конкурентности и объективности при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов<sup>69</sup>.

В КНР, например, действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением тех или иных чиновников<sup>70</sup>. Представляется, что возможность сообщения о подобных фактах по известному всем жителям страны телефону, но с указанием сведений о звонившем лице, должна быть. Сам факт наличия подобной, но не анонимной телефонной линии, будет способствовать противодействию коррупции.

Статья 13 Конвенции ООН, регулирующая вопросы участия общественности, обращает внимание на необходимость оказания со стороны государственных институтов содействия активному участию «отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких, как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней». Конвенцией рекомендованы, в том числе, меры об усилении прозрачности и содействия вовлечению населения в процессы принятия решений; обеспечении для населения эффективности доступа к информации; проведении мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществления программ публичного образования.

Предлагаемый автором к созданию Орган как раз и должен поддерживать, содействовать и координировать общественные объединения, чья деятельность направлена на борьбу с коррупцией.

## Выводы

Предложенный автором выше анализ действующего правового регулирования в сфере противодействия коррупции отражает усилившиеся в последнее время попытки законодателя сформировать её институциональную основу. Вместе с тем, приходится сделать вывод о том, что она находится всё ещё далеко от международных стандартов, а действующие нормы отличаются расплывчатостью, доктринальной неразработанностью и пробелами в праве.

Полномочия Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, указанные в статье 5 Закона, не являются исключительными в сфере противодействия коррупции, они присущи им как органам государственной власти. Ведь на эти органы нельзя в полном объёме возложить обязанности по противодействию коррупции, так как коррупция в России носит системный характер и поразила в том числе именно эти самые органы.

Предусмотренные в части 5 статьи 5 Закона органы по координации деятельности в области противодействия коррупции сложно назвать органами государственной (муниципальной) власти: они не имеют властных полномочий; могут лишь

---

<sup>69</sup> См. подробнее: Там же. С. 135.

<sup>70</sup> Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. СПС КонсультантПлюс.

подготавливать проекты правовых актов Президента РФ и Правительства РФ; при выявлении фактов коррупционных правонарушений передают их в уполномоченные проводить проверку и принимать по её итогам решения государственные органы. Совет при Президенте по противодействию коррупции, являющийся одним из таких органов, не имеет властных полномочий и не наделён компетенцией в сфере профилактики коррупции. В связи с вышесказанным Совет не может кардинально изменить положение в области противодействия коррупции.

Вместе с тем, координация деятельности правоохранительных органов в области противодействия коррупции отнесена к компетенции Прокуратуры РФ (ч. 6 ст. 5 Закона). Поскольку сфера правоохранительной деятельности государства по определению не предполагает двойственной правовой регламентации, получается, что в полномочия органов, предусмотренных ч. 5 ст. 5, не входит координация деятельности правоохранительных органов. Кого же тогда им координировать?!

Механизмы координации деятельности в области противодействия коррупции Законом не предусмотрены. Неясность положений об антикоррупционном органе как субъекте антикоррупционной политики, отсутствие в Законе системы органов, их структуры и полномочий, свидетельствует о том, что Закон не сформировал реального инновационного механизма противодействия коррупции.

Автор считает, что должны быть созданы специальные антикоррупционные органы как исполнительные органы государственной власти как на уровне федерации, так и на уровне её субъектов, не входящие в состав Правительства, проводящими единую государственную политику в области предупреждения коррупции и уполномоченными на осуществление деятельности по выявлению, устранению и предупреждению возникновения условий, способствующих появлению коррупции.

Автору представляется, что деятельность упомянутых органов не должна распространяться на уровень местного самоуправления. Ведь Конституция РФ в статье 12 предусматривает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти<sup>71</sup>. Целью настоящей работы не является анализ указанных положений. Автор лишь их констатирует и считает, что на уровне муниципальных образований создание такого органа не требуется, так как достаточно контроля населения при создании условий формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Если же указанный общественный контроль будет признан неэффективным или нереализуемым в свете низкого уровня правосознания большинства населения нашей страны, то автор считает возможным для законодателя выбрать одну из двух опций. Во-первых, создавать специальные антикоррупционные органы на «втором» уровне муниципальных образований – в муниципальных районах и городских округах, которые могут быть включены в систему органов местного самоуправления, установленную в главе 6 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления в РФ<sup>72</sup>. Автор считает, что их создание должно быть не обязательным, а факультативным в случаях, когда население посчитает необходимым институционализировать антикоррупционный контроль на уровне их муниципального района или городского округа. Во-вторых, автор считает возможным обойтись без введения нового органа, расширив понятие контрольного органа в статье 38 указанного ФЗ. В настоящее же время закон сводит его полномочия лишь к сфере финансового права. Некоторое увеличение предметов его ведения решит поставленную задачу на уровне местного самоуправления.

Автору представляется, что необходимо на законодательном уровне чётко определить компетенцию центрального органа по противодействию коррупции и его место в системе органов государственной власти. Какие предложения в этом плане можно

---

<sup>71</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>72</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

дать законодателю? Чем же, помимо уже упомянутой антикоррупционной экспертизы проектов документов, этот орган должен заниматься, какие функции выполнять?

Очевидно, что он должен координировать все противодействующие коррупции государственные и негосударственные образования, осуществлять и стимулировать научные правовые исследования в области форм, направлений и методов антикоррупционной политики, разработки проектов актов антикоррупционной направленности и участия в разработке отдельных положений других актов в части специальной сферы рассматриваемой проблематики, устранения иными средствами способствующих коррупции условий, а также мониторинг работы государственных органов с целью выявления латентных тенденций и их потенциальной подверженности коррупции. Собственно, на этой основе практическая деятельность органа будет эффективной и достигнет ощутимых результатов как в сфере профилактики, так и борьбы с коррупцией.

Представляется, что ему следует сообщать о выявлении фактов коррупции органам, уполномоченным на раскрытие и расследование преступлений, административных правонарушений и дисциплинарных проступков. Передача же ему компетенции последних, по мнению автора, ни к чему хорошему не приведёт: во-первых, эта деятельность сугубо специфична, требует специальных знаний и навыков; во-вторых, она сама по себе является высоко коррупциогенной; в-третьих, она составит большую часть деятельности данного органа, заставляя его уделять меньшее внимание как раз тем задачам, которые сейчас упускаются из виду.

В рамках же органов по раскрытию и расследованию правонарушений, в каждом ведомстве автор считает необходимым повсеместно создать специализированные подразделения, отделы, занимающимися фактами коррупции как предметом особого рода. Координацию же этой деятельности вполне можно возложить на наш специальный орган по противодействию коррупции. Здесь необходимо отметить, что отдельные шаги в указанном направлении уже сделаны и отчасти реализуют пожелания автора. Так, Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. функции по борьбе с коррупцией в органах внутренних дел возложены на подразделения по борьбе с экономическими преступлениями; данные функции поставлены в Указе наравне с организованной преступностью экономической направленности; однако само название этих подразделений свидетельствует о том, что в полном смысле слова специализированными их никак нельзя назвать. В структуре же министерства внутренних дел РФ образовано оперативно-розыскное бюро по противодействию коррупции, которое подчинено Департаменту экономической безопасности.

Автор считает необходимым подчеркнуть, что рассматриваемый специальный орган должен быть создан на федеральном уровне и входить в систему органов государственной власти. Он может подчиняться непосредственно Президенту, а его руководитель соответственно им назначаться. Автор полагает, что создание такого органа при Правительстве менее дальновидно.

Ведь деятельность по противодействию коррупции очень специфична. Теоретически коррумпированными могут быть все должностные лица государства и местного самоуправления, которые обладают хоть какими-то властными полномочиями. Президент же непосредственно представляет всё население страны, которое выбирает его прямым голосованием. В связи с вышесказанным Президент выступает как фигура, которая наиболее социально приемлема для того, чтобы быть ответственной за противодействие коррупции в стране. Выбор этой личности – за всеми нами. Отбор же кадров в специальные органы более мелкого масштаба должен производиться на основе специальных методик, позволяющих отбирать морально стойких людей с высокими нравственными качествами. Этому может способствовать как исследование предшествующий личной жизни и карьеры человека, так и анализ его психических качеств. Современная наука психологии достаточно развита для подобного её применения

на практике. Так называемые «детекторы лжи» в этой связи тоже должны найти своё применение.

Вместе с тем, не нужно забывать и о существенном потенциале гражданского общества в России. Поэтому главный орган по противодействию коррупции не должен быть единственной инстанцией по содействию реализации политике государства в сфере противодействия коррупции. Общественное участие и контроль в этой области просто необходимы. Указанный же орган власти может координировать деятельность гражданского общества, помогать ему, в необходимых случаях принимать властные меры. Таким образом, институциональная основа противодействия коррупции в России должна представлять собой следующую систему субъектов антикоррупционной политики: специальные органы по противодействию коррупции во главе с независимым федеральным государственным органом власти; органы, прежде всего, исполнительной, а также отчасти и законодательной, и судебной власти общей компетенции, которые обладают отдельными полномочиями в сфере противодействия коррупции; общественные организации; средства массовой информации; граждане.

### Список использованной литературы

#### Правовые акты

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366. СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

Федеральный закон от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Федеральный закон от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции

Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

Указ Президента РФ от 18 сентября 1993 г. № 1390 «О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 38. Ст. 3517.

Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

Указ Президента РФ от 06 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395. 2010. № 3. Ст. 274.

Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

Указ Президента РФ от 06 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4182.

Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6140.

Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1800 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества» // СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6141.

Национальный план противодействия коррупции. Утверждён Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568 // Российская газета. № 164. 05.08.2008.

Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р [О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах] // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Постановление Правительства РФ от 05 марта 2009 г. № 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 Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» // БНАФОИВ. 2009. № 17.

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 мая 2008 г. № 496-5 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2407.

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13 августа 2008 г. № 160 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции» // СПС КонсультантПлюс.

Закон Пензенской области № 1141-ЗПО от 14 ноября 2006 г. «О противодействии коррупции в Пензенской области» // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2006. № 36 ч. 1. 2008. № 11. 2009. № 13.



## Доктринальные источники

- Бакаева О.Ю. Борьба с коррупцией в таможенной сфере как инструмент оптимизации баланса частных и публичных интересов // Таможенное дело. 2009. № 2.
- Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007.
- Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9.
- Васильев Ф.П. Проблемные аспекты реализации Национального плана по борьбе с коррупцией // Безопасность бизнеса. 2009. № 2.
- Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». М., 2009.
- Еделев А.Л. Коррупция как системная угроза стабильности и экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2009. № 2.
- Караваев В.В. Методы профилактики и противодействия коррупции // Общество и право. 2008. № 3.
- Кичигин Н.В., Морозов А.Н., Плюгина И.В. Международная школа-практикум молодых учёных и специалистов по юриспруденции «Влияние международного права на национальное законодательство» // Журнал российского права. 2007. № 7.
- Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М., 2009.
- Кривоносов А.Н. Правовое регулирование и приоритетные направления деятельности прокуратуры в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2009. № 4.
- Кузьмин В.А., Китрова Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.
- Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 10.
- Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984.
- Осокин Р.Р. Коррупция в сфере внешнеэкономической деятельности // Российский следователь. 2008. № 23.
- Макаров А.А. Организационно-экономические меры противодействия коррупции в системе органов внутренних дел РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 2.
- Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004.
- Пшеничников М.А. Гармонизация законодательства как форма взаимодействия органов власти и управления субъектов Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2.
- Сопнева Е.В. О системе правоохранительных органов // Таможенное дело. 2007. № 3.
- Стрельников К.А. Вопросы реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» // Юридический мир. 2009. № 3.
- Толкачёв В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2.
- Трикоз Е.Н., Цирин А.М. Правовые меры противодействия коррупции // Журнал российского права. 2007. № 9.
- Хатаева М.А. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права. 2008. № 12.
- Хомяков Л.Л., Лемешев Е.В. Концептуальные основы деятельности по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации как составной

части политики государства в области противодействия коррупции // Таможенное дело. 2008. № 3.

Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 3.

Шевердяев С.Н. Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10.

Шишкарёв С.Н. Противодействие коррупции: теория и практика. М., 2009.