

УДК 349

М. И. Пшеницына*M. I. Pshenitsyna***ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ****THE STAGES OF ANTICORRUPTION
LEGISLATION DEVELOPMENT IN RUSSIA**

Аннотация. Развитие антикоррупционного законодательства в России лежит в контексте общемировых тенденций антикоррупционного регулирования и отражает изменение соответствующих международных норм. Современная геополитическая ситуация и необходимость концентрации ресурсов страны для преодоления внешних вызовов подтверждают необходимость совершенствования мер по борьбе с коррупцией. В статье рассматриваются этапы становления российского антикоррупционного законодательства. С помощью анализа правовых документов и профильной литературы формулируются выводы о перспективах развития антикоррупционных норм в России с учётом актуальных правовых тенденций.

Abstract. The development of anti-corruption legislation in Russia lies in the context of global trends in anti-corruption regulation and reflects changes in relevant international norms. The current geopolitical situation and the need to concentrate the country's resources to overcome external challenges confirm the need to improve measures to combat corruption. The author of the article examines the stages of the formation of anti-corruption legislation in Russia. Using an analysis of legal norms and specialized literature, the author formulates conclusions about the prospects for the development of anti-corruption norms in Russia, taking into account current legal trends.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, антикоррупционный стандарт, антикоррупционное законодательство, сведения о доходах и имуществе, раскрытие информации, современная история российского права.

Keywords: anti-corruption initiatives, anti-corruption standard, anti-corruption legislation, information about income and assets, disclosure of information, modern history of Russian law.

Исследование коррупции фиксирует её появление в России, как минимум, с XVI века, со времени образования централизованного государства [1, 2]. С тех пор коррупция, к сожалению, пустила глубокие корни в политической и социально-экономической жизни страны. Даже в Советском Союзе, когда,

казалось бы, удалось покончить с базовыми условиями существования коррупции, а сама она стала неким пережитком прошлого, периодически выявлялись и расследовались громкие антикоррупционные дела, например, «Хлопковое дело», дело министра внутренних дел СССР Н. А. Щёлокова и многие другие [3].

По мнению ряда специалистов, одной из причин распространения коррупции, как в советское, так в наше время, стала ошибочная стратегия «войны» с этим пагубным явлением, когда приоритет отдавался не устранению системных причин и последствий коррупции, а борьбе с её непосредственными проявлениями [4]. Отсутствовало осознание необходимости, или желание, регулирования общественных отношений, порождающих коррупцию, провоцирующих её возникновение, следствием чего была низкая результативность большинства антикоррупционных мер. В этой связи интересно проследить развитие антикоррупционного законодательства Российской Федерации, которое пережило за последние три с лишним десятилетия весьма заметную эволюцию. Можно выделить четыре этапа в этой эволюции.

Первый этап начался с подписания 4 апреля 1992 года Президентом Российской Федерации Борисом Ельциным Указа «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Указ запрещал государственным служащим в какой бы то ни было форме заниматься предпринимательской деятельностью. Эту благую цель было трудно реализовать на практике, особенно в 90-е годы. Отсутствие единого реестра юридических лиц и акционеров, слабый контроль за персональными доходами, а главное, большой объём наличных денег, обращавшихся тогда в экономике, не позволяли должным образом контролировать введённый запрет.

Для реализации указа требовались дополнительные меры. В октябре 1992 года начала свою работу Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией. Антикоррупционную направленность имела, помимо прочего, «Федеральная

программа по усилению борьбы с преступностью на 1994 – 1995 годы». В 1999 году был создан Национальный антикоррупционный комитет, призванный активизировать антикоррупционную деятельность органов власти. Однако закон «О борьбе с коррупцией», неоднократно обсуждавшийся в Государственной Думе с 1993 по 1998 годы, так и не был принят.

15 мая 1997 года вышел президентский Указ «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе». Отныне все государственные служащие, равно как и депутаты всех уровней обязаны сообщать о своих доходах и находящемся в собственности имуществе.

24 ноября 2003 года Указом Президента России Владимира Путина был учреждён Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией. В него вошли представители Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы, председатели Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов. Цель Совета как совещательного органа состояла в установлении приоритетов антикоррупционной политики и определении способов её реализации. Хотя, по мнению ряда исследователей, в документах недостаточно чётко были определены характер деятельности Совета и направления его работы [4].

Второй этап развития антикоррупционного законодательства связан с принятием Россией норм международного права в области борьбы с коррупцией. Этому способствовал Федеральный закон «О государственной гражданской службе», принятый 27 июля 2004 года. Он регламентировал правовое положение государственных служащих путём установления перечня ограничений и запретов для публичных должностных лиц. Положения закона получили развитие в «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах», утверждённой Правительством 25 октября 2005 года.

В 2006 году Россия последовательно ратифицировала Конвенцию Организации Объединённых Наций против коррупции и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. В феврале 2007 года Россия вступила в Группу государств по борьбе с коррупцией (*Group of States Against Corruption, GRECO*) и начала проходить постоянную оценку своего законодательства и правоприменения на предмет соответствия «Двадцати руководящим принципам борьбы с коррупцией» Совета Европы. Тогда же была образована межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации положений двух ратифицированных конвенций.

Третий этап был ознаменован созданием 19 мая 2008 года Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации (заменил Совет по борьбе с коррупцией). Целями вновь образованного Совета являлись создание системы противодействия коррупции и, что немаловажно, устранение порождающих её причин. Один из первых итогов его работы – разработка Национальной стратегии противодействия коррупции (утверждена Указом Президента 13 апреля 2010 года), которая послужила основой для всех последующих антикоррупционных норм и требований. Два года ранее, в 2008 году Совет представил Национальный план противодействия коррупции (был утверждён Президентом Дмитрием Медведевым 31 июля 2008 года). С тех пор Национальный план противодействия коррупции утверждается Президентом на каждые два года.

Во исполнение стратегии и регулярно обновляемого плана в 2008 – 2012 годах был принят ряд важных федеральных законов – «О противодействии коррупции», «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Также были приняты законы, вносящие изменения в Закон «О Правительстве Российской Федерации» и в другие федеральные акты.

Сформированная система антикоррупционного законодательства наделила профильные органы государственной власти соответствующими

полномочиями. Так, Федеральная Служба Безопасности и Следственный комитет получили расширенные функции по выявлению коррупционных преступлений среди должностных лиц (а Министерство внутренних дел – среди простых граждан), Прокуратура – по надзору за выполнением Закона «О противодействии коррупции», Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) – по борьбе с отмыванием денег, Счётная палата – по контролю за расходованием государственных средств.

Следующим шагом, обусловленным развитием международного законодательства и активным вхождением России в мировую экономику, стала ратификация 17 апреля 2012 года принятой в Организации экономического сотрудничества и развития «Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» (аналог американского Закона о борьбе с коррупцией за рубежом, *Foreign Corrupt Practices Act*).

В результате указанных мер борьба с коррупцией приобрела системный и последовательный характер, а сама коррупция стала рассматриваться как одна из ключевых угроз национальной безопасности. Начиная с 2012 года, правоохранительные органы активизировали работу по выявлению и расследованию коррупционных дел. К ответственности были привлечены многие чиновники как регионального, так и федерального уровня, в том числе главы регионов, министры. Одновременно начал снижаться масштаб и «бытовой» коррупции, прежде всего, благодаря внедрению цифровых технологий в процесс взаимодействия граждан с органами власти. Удачным примером такого «цифрового взаимодействия» является портал «Госуслуги».

В 2020 году мир охватила пандемия коронавируса. Переход на удалённый формат работы и привлечение государственного финансирования для борьбы с коронавирусной инфекцией породили новые коррупционные риски. Ответом на них стал «Национальный план противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы», утверждённый Указом Президента 16 августа 2021 года. Особое внимание в плане уделялось опасности нецелевого использования

государственных средств, выделяемых на противоэпидемиологические мероприятия. В рамках Национального плана был принят отдельный перечень поручений Президента Российской Федерации для исполнения органами власти разного уровня.

Текущий *четвёртый этап* характеризуется резким изменением геополитической обстановки, что не могло не отразиться на законодательстве и действующей антикоррупционной практике. После принятия 14 июля 2022 года Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части четырнадцатой статьи 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» был ограничен доступ к данным Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) об объектах недвижимости и сделках с ними.

Из-за риска дополнительных санкций Министерство финансов закрыло оперативные данные о тратах по статьям государственного бюджета.

Принятый 6 февраля 2023 года Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» освободил депутатов Государственной Думы и сенаторов от необходимости публиковать декларации о доходах и имуществе. Декларации продолжают подаваться, но данные по ним публикуются теперь только в обезличенном виде.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 ноября 2023 года «О временном порядке раскрытия и предоставления информации некоторыми российскими хозяйственными обществами» компании, оказавшиеся в зоне санкционного риска, получили право не публиковать финансовую отчётность. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2024 года № 399 разрешило компаниям в ряде оговоренных в Постановлении случаев не размещать информацию о закупках и поставщиках.

Подводя итоги, можно сделать вывод о глубокой взаимозависимости и взаимосвязи действующего антикоррупционного законодательства, антикоррупционных инициатив и принимаемых мер по борьбе с коррупцией с текущей внутренней и международной повесткой. Тонко реагируя на политические изменения, антикоррупционные механизмы развиваются и трансформируются в зависимости от общемировых и внутригосударственных устремлений. При этом основы российского антикоррупционного законодательства остаются неизменными, что свидетельствует о возможности дальнейших антикоррупционных инициатив.

Список литературы

1. *Габидулин Рауф*. История коррупции в России. – М.: «Политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2020.
2. *Кузовков Ю.В.* История коррупции в России. Том I. – М.: «Анима-пресс», 2010.
3. *Кимерлинг А.С.* Особенности провинциальной советской коррупции в 1946 – 1953 годах на материале Молотовской области // Вестник Пермского университета. Серия «История». – 2012. – Выпуск 3 (20). – С. 101-107.
4. *Руденко В.Н.* Совет по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации: правовые основы организации и деятельности // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. Сборник трудов по итогам III Всероссийской научной конференции с международным участием, г. Екатеринбург, 26-27 октября 2018 г. / Главный ред.: В.С. Мартыанов. – Екатеринбург: Институт философии и права Уральского отделения Российской Академии наук, 2019. DOI: 10.17506/articles.anticorruption.2018.674688.

© Пшеницына М.И., 2025

