

Центр проблемного анализа и государственно-  
управленческого проектирования

---

# **Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России**

## **Том 2**

### **Нормативный пакет**

Москва  
Научный эксперт  
2009

УДК 338.22:35  
ББК 65.012.2  
Г 72

**Коллектив авторов:**

Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р., Вилисов М.В., Колодкин Л.М.,  
Малчинов А.С., Погорелко М.Ю., Сазонова Е.С., Ярутич А.Ю.

Под общей редакцией Сулакшина С.С.

**Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др.**

**Г 72 Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России.** Монография в 2-х томах. Т. 2. М.: Научный эксперт, 2009. — 304 с.

ISBN 978-5-91290-064-8

Коррупция и теневая экономика — явления взаимосвязанные и взаимопорождающие друг друга, а поэтому рассматривать меры противодействия им вне единого комплекса непродуктивно. Ключевым предлагаемым к принятию нормативным правовым актом, позволяющим реализовать указанный подход, является представленная на суд читателя Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в РФ, содержащая программу конкретных государственно-управленческих действий и решений.

Проект федерального закона «О Доктрине государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации» разработан рабочей группой Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при участии специалистов ведущих экономических, юридических и политологических научных центров страны.

Помимо существующих пробелов авторы выявили целый ряд несовершенств действующего правового регулирования вопросов противодействия коррупции и теневой экономике, на основании чего сформулирована необходимость разработки ряда новых актов. Тексты предлагаемых к принятию законопроектов, а также концепции актов содержатся в части IV монографии.

Для руководителей органов законодательной, судебной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов, научных работников, аспирантов, студентов и всех интересующихся современными проблемами коррупции и теневой экономики.

**УДК 338.22:35  
ББК 65.012.2**

ISBN 978-5-91290-064-8

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2009

## Введение

В первом томе монографии «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России»<sup>1</sup> были исследованы основные проблемы, вызванные высоким уровнем коррупции и теневой экономики, рассмотрена и дана оценка действующей версии политики противодействия указанным явлениям, а также изложены основные идеи (концепты) предлагаемых авторами решений указанных проблем.

Второй том монографии является продолжением указанной работы и содержит доктрину государственно-управленческих действий противодействия коррупции и теневой экономике. Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в Российской Федерации в данной работе разработана как основной государственно-управленческий документ, определяющий содержание государственной политики в исследуемой области управления, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения. Термин «доктрина» в такой трактовке представляет собой правовую новеллу, впрочем, как и нормативно-организационное содержание самого документа<sup>2</sup>. Несмотря на совпадение термина, представляемый документ отличается от традиционных доктрин, действующих в Российской Федерации.

Новизна правовой формы и содержания предложенного документа связана с тем, что решена непростая классическая проблема государственного управления. Государство как институт в своей управленческой практике сочетает нормативно-правовое и политическое начала. Общеизвестен тезис революционеров о революционной целесообразности, которая выше закона. К сожалению, в российской практике этот принцип до конца не изжит. Отсюда государственная политика далека от управленческой атрибутики, непрозрачна, непролонгирована и зависит от итогов очередных выборов высших государственных лиц, видоизменяясь с ними, несистемна, слабо ценностно- и целеориентирована и в целом далека от эффективного облика.

Нельзя сказать, что до настоящего времени в России не предпринимались попытки разработать и реализовать те или иные концепции противодействия коррупции и теневой экономике, инициаторами которых выступали федеральные и региональные структуры, отдельные политики и научные коллективы. Равно как нельзя с уверенностью утверждать, что все эти концептуальные подходы в разной степени были ошибочными или несвоевре-

---

<sup>1</sup> Сулакишин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2 т. Т. 1. — М.: Научный эксперт, 2008.

<sup>2</sup> Экономическая доктрина Российской Федерации (макет-проект). Под ред. С.С. Сулакишина. Монография. — М.: Научный эксперт, 2008.

менными. Так, 31 июля 2008 г. Президентом РФ утвержден Национальный план противодействия коррупции<sup>3</sup>. План состоит из четырех частей (разделов): первый раздел посвящен законодательному обеспечению противодействия коррупции, второй включает меры по совершенствованию органов государственного управления в целях противодействия коррупции, третий посвящен мерам по повышению профессиональной подготовки юридических кадров и правовому просвещению, и четвертый предполагает принятие первоочередных мер по реализации плана.

Но статус и порядок исполнения Национального плана противодействия коррупции не определен, поэтому он является скорее актом политической воли. Как и многие другие акты подобного уровня, план предполагает меры противодействия только коррупции, что является в корне ошибочным. В первом томе монографии «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике» авторским коллективом доказывается, что коррупция и теневая экономика — явления взаимосвязанные и взаимопорождающие друг друга, а поэтому рассматривать меры противодействия им вне единого комплекса непродуктивно.

Такая же методологическая ошибка допущена и в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>4</sup>.

Фактом остается то обстоятельство, что спустя 15 лет после открытия общенациональной дискуссии на тему «сколько у нас коррупции и теневой экономики и как с ними нужно бороться» законопроект доктринального уровня, закрепляющего основные направления и управленческие действия комплексной борьбы государства с коррупцией и теневой экономикой и объединяющего в рамках единого нормативного правового акта нормы антикоррупционного содержания и разной отраслевой принадлежности, разработано не было.

В России уровень ненаблюдаемой экономики составляет 25% от ВВП, в Чехии — 9%, Польше — 13%, Болгарии и Венгрии — по 16%, Латвии — 17%, Литве — 18%, Словакии — 22%, Белоруссии — 12%, Туркменистане — 14%, Казахстане — 27%, Армении — 29%, Молдавии — 31%, Киргизии — 48%<sup>5</sup>.

По итогам прокурорских проверок в 2008 году по фактам коррупции было возбуждено 3400 уголовных дел. Среди обвиняемых были чиновники разного уровня, руководители муниципальных образований и заместители руководителей субъектов Федерации<sup>6</sup>. По данным исследования, проводимого в рамках совместного аналитического проекта Standard & Poor's и Центра экономических и финансовых исследований и разработок при Российской

<sup>3</sup> «Российская газета», № 164, 5 августа 2008 г.

<sup>4</sup> СЗ РФ, 2008, № 52, ст. 6228.

<sup>5</sup> Non-observed economy in national accounts. Survey of national practices. — Geneva: United Nations, 2003.

<sup>6</sup> <<http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=868422&ct=news>>.

экономической школе, российский индекс прозрачности 90 крупнейших российских публичных компаний в 2008 г составил только 56%<sup>7</sup>.

Согласно данным Индекса восприятия коррупции (ИВК) за 2008 год, опубликованного «Транспэрэнси Интернешнл», показатель России — 2,1 (ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а десять — наименьший)<sup>8</sup>. В 2007 году этот показатель составлял 2,3<sup>9</sup>. На примерно том же уровне находятся такие страны, как Сирия, Бангладеш, Кения. За последние восемь лет для России это худший показатель.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации<sup>10</sup> коррупция определена как одна из угроз национальной безопасности, а консолидация усилий, направленных на борьбу с коррупцией, рассматривается как одна из мер обеспечения национальной безопасности.

Какой же отпор можно дать с помощью современного государственного управления таким общественно опасным явлениям, как коррупция и теневая экономика?

Понятие коррупции прямо не упоминается ни в одном из нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность за отдельные виды коррупционных правонарушений.

По состоянию на 01.04.2009 года понятие «теневая экономика» упоминается в 45 нормативных актах РФ (включая государственные образовательные стандарты), но ни один нормативный правовой акт, основной задачей которого является обеспечение противодействия теневой экономике, так и не был принят.

Вполне очевидно, что масштабный ответ российской коррупции и теневой экономике требует решений на высшем уровне, программно-целевого планирования такой деятельности, ресурсного обеспечения, широчайшей пиар-кампании для мобилизации общественного мнения и создания психологического фона, понуждающего к должному поведению.

Однако на сегодняшний день складывается ситуация, при которой программные и доктринальные документы носят характер скорее не правовых (управленческих, рассчитанных на реализацию), а политических (рассчитанных более на пиар), зависящих от воли конкретных высших лиц государства, а не обусловленных естественной и согласованной в обществе необходимостью государственного строительства и общественного развития.

В первом томе монографии в качестве основного документа, закладывающего основы противодействия коррупции и теневой экономике, авторским

<sup>7</sup> <<http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=836826&ct=news>>.

<sup>8</sup> <[http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi\\_08.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_08.asp)>.

<sup>9</sup> <[http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi\\_07.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_07.asp)>.

<sup>10</sup> Утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (изложена в новой редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 4) // СЗ РФ, 2000 г., № 2, ст. 170.

коллективом предлагалась Концепция государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике, утверждаемая указом Президента РФ. Однако в ходе подготовки второго тома монографии, который по замыслу исследователей должен был содержать Программу государственно-управленческих действий по противодействию коррупции и теневой экономике, авторы пришли к выводу о необходимости конструирования документа нового типа. Авторы решили отказаться от первоначального варианта — Концепции, утверждаемой указом Президента РФ, находящегося в русле традиционной российской управленческой практики, в пользу Доктрины государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике, утверждаемой федеральным законом. Принципиальные отличия разработанного документа от имеющихся российских аналогов доктринальных актов состоят в его статусе и содержании.

Форма федерального закона, в отличие от указа Президента РФ, предполагает широкие возможности публичного обсуждения, достижения общественного консенсуса по основным положениям доктрины, по привлечению к дискуссии научной и экспертной общественности, бизнеса, а также всех ветвей и уровней государственной власти. Юридическая сила доктрины в этом случае существенно повышает вероятность ее реализации и гарантии ее ресурсного обеспечения. Федеральный закон обязателен для исполнительной власти, поднадзорен, а четкие положения позволяют приступить к исполнению доктрины без замедления. Обеспечивается прозрачность исполнения доктрины, возможность контролировать ее исполнение различными ветвями власти — Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Президентом Российской Федерации. Достигаются большая устойчивость от воздействий политической конъюнктуры, системность и гибкость.

Содержание такого документа нового типа, как доктрина государственной политики, в отличие от концепции, представляет собой систему ценностей и целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, оформленных соответствующими нормативными правовыми актами и программами и направленных на реализацию поставленных публично целей. Концепция же является более узким по содержанию документом, охватывающим лишь основные принципы, направления и общие механизмы реализации государственной политики. Таким образом, концепция не является документом, способным в полной мере охватить всю платформу предлагаемой государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике. Строго говоря, концепцию невозможно исполнить. Ее можно применять только для последующих разработок управленческих документов, чего по понятным причинам не происходит. Государственное управление зависит.

## Сведения об авторах

**Сулакшин Степан Степанович**, доктор политических наук, доктор физико-математических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Колодкин Леонард Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России

**Максимов Сергей Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором уголовного права и криминологии Института государства и права РАН

**Ахметзянова Ильмира Рафаиловна**, юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Бисеров Глеб Владимирович**, эксперт-аналитик, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Вилисов Максим Владимирович**, кандидат политических наук, заместитель генерального директора Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Малчинов Александр Сергеевич**, кандидат юридических наук, старший юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Погорелко Мария Юрьевна**, юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

**Сазонова Елена Сергеевна**, юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, младший научный сотрудник Института государства и права РАН

**Ярутич Анастасия Юрьевна**, юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

# Содержание

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Введение.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Часть I. Пояснительная записка к проекту Доктрины<br/>государственной политики противодействия коррупции<br/>и теневой экономике в Российской Федерации .....</b> | <b>13</b> |
| <b>Часть II. Проект федерального закона «О Доктрине<br/>государственной политики противодействия коррупции<br/>и теневой экономике» .....</b>                        | <b>27</b> |
| <b>Часть III. Доктрина государственной политики<br/>противодействия коррупции и теневой экономике<br/>в Российской Федерации .....</b>                               | <b>31</b> |
| <b>Преамбула.....</b>  | <b>33</b> |
| <b>Глава 1. Общие положения .....</b>  | <b>33</b> |
| 1.1. Статус настоящей Доктрины.....  | 33        |
| 1.2. Основные понятия .....  | 34        |
| 1.3. Формирование политики противодействия коррупции<br>и теневой экономике.....   | 37        |
| 1.4. Ценностный выбор, цели и задачи политики противодействия<br>коррупции и теневой экономике .....   | 39        |
| 1.5. Приоритеты государственного управления, вытекающие<br>из ценностей государственной политики противодействия<br>коррупции и теневой экономике .....              | 42        |
| 1.6. Принципы государственной политики противодействия<br>коррупции и теневой экономике .....  | 43        |
| 1.7. Основные количественные целевые и мониторируемые<br>показатели государственной политики противодействия<br>коррупции и теневой экономике .....                  | 43        |



|  |    |
|--|----|
| 1.8. Структура направлений политики противодействия коррупции и теневой экономике .....            | 45 |
| 1.9. Основные принципы выбора решений политики противодействия коррупции и теневой экономике ..... | 45 |
| 1.10. Периодизация планирования (периоды реализации) настоящей Доктрины .....                      | 46 |
| 1.11. Срок действия настоящей Доктрины .....   | 46 |
| 1.12. Головной исполнитель и иные ответственные исполнители настоящей Доктрины .....               | 46 |

## **Глава 2. Текущее и целевое состояние в сфере политики противодействия коррупции и теневой экономике.**

### **Стратегия перехода .....**

|   |    |
|---|----|
| 2.1. Текущее состояние и факторы распространения коррупции и теневой экономики в России: .....        | 47 |
| 2.2. Целевой уровень коррупции и теневой экономики .....  | 48 |
| 2.3. Текущее состояние государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике .....   | 49 |
| 2.4. Целевое состояние государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике .....   | 50 |
| 2.5. Стратегия перехода при модернизации политики противодействия коррупции и теневой экономике ..... | 51 |

## **Глава 3. Проблемы в сфере политики противодействия коррупции и теневой экономике и их управленческие решения .....**

52

## **Глава 4. Механизм реализации политики противодействия коррупции и теневой экономике .....**

87

|  |    |
|--|----|
| 4.1. Принципы государственного управления политикой противодействия коррупции и теневой экономике .....            | 87 |
| 4.2. Система государственного управления политикой противодействия коррупции и теневой экономике .....             | 88 |
| 4.3. Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере противодействия коррупции и теневой экономике ..... | 91 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.4. Планирование, мониторинг и контроль в государственном управлении политикой противодействия коррупции и теневой экономике .....   | 93  |
| 4.5. Модернизация системы государственного управления политикой противодействия коррупции и теневой экономике .....   | 95  |
| 4.6. Кадровое обеспечение реализации государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике .....   | 99  |
| 4.7. Участие граждан, негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций в реализации государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике ..... | 100 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Глава 5. Программа правового обеспечения реализации политики реализации противодействия коррупции и теневой экономике .....</b> | <b>104</b> |
| 5.1. Неотложные (краткосрочные) меры .....   | 104        |
| 5.2. Переходный процесс.....   | 104        |
| 5.3. Долгосрочный механизм .....   | 105        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Часть IV. Концепции и проекты федеральных законов по программе правового обеспечения государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в РФ .....</b> | <b>142</b> |
|---|------------|

|   |            |
|---|------------|
| <b>Проект федерального закона «О правовых актах в Российской Федерации» .....</b> | <b>142</b> |
|---|------------|

|  |            |
|--|------------|
| <b>Пояснительная записка к проекту федерального закона «О правовых актах в Российской Федерации» .....</b> | <b>185</b> |
|--|------------|

|   |            |
|---|------------|
| <b>Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственной гражданской службы» .....</b> | <b>189</b> |
|---|------------|

|  |            |
|--|------------|
| <b>Пояснительная записка к проекту федерального закона<br/>«О внесении изменений в некоторые законодательные<br/>акты Российской Федерации по вопросам государственной<br/>гражданской службы» .....</b>   | <b>191</b> |
| <b>Концепция проекта федерального закона «О внесении<br/>изменений в Федеральный закон «О статусе судей<br/>в Российской Федерации», Федеральный закон<br/>«Об органах судейского сообщества в Российской<br/>Федерации», Федеральный закон «О государственной<br/>гражданской службе Российской Федерации»,<br/>Арбитражный процессуальный кодекс Российской<br/>Федерации, Гражданско-процессуальный кодекс<br/>Российской Федерации, Уголовно-процессуальный<br/>кодекс Российской Федерации» .....</b> | <b>196</b> |
| <b>Концепция проекта федерального закона «О внесении<br/>изменений в Федеральный закон «О статусе члена<br/>Совета Федерации и статусе депутата Государственной<br/>Думы Федерального Собрания Российской Федерации» .....</b>   | <b>203</b> |
| <b>Концепция проекта федерального закона «О внесении<br/>изменений в Федеральный закон «О политических<br/>партиях» и Федеральный закон «О выборах депутатов<br/>Государственной Думы Федерального Собрания<br/>Российской Федерации» .....</b>  | <b>207</b> |
| <b>Концепция проекта федерального закона «О доверительном<br/>управлении имуществом лиц, замещающих<br/>государственные должности, государственных<br/>и муниципальных служащих» .....</b>   | <b>211</b> |
| <b>Концепция проекта Кодекса поведения лиц, замещающих<br/>государственные должности Российской Федерации<br/>и субъектов Российской Федерации, государственных<br/>и муниципальных служащих .....</b>   | <b>215</b> |

|   |     |
|---|-----|
| Концепция изменений законодательства в целях снижения<br>уровня коррупции в сфере безопасности дорожного<br>движения .....  | 230 |
| Концепция проекта федерального закона «О внесении<br>изменений в Федеральный закон «О системе<br>государственной службы Российской Федерации»<br>и Федеральный закон «О государственной гражданской<br>службе Российской Федерации» ..... | 235 |
| Концепция изменений законодательства в целях снижения<br>уровня коррупции в системе образования.....  | 242 |
| Концепция Тарифно-квалификационного кодекса<br>Российской Федерации .....   | 246 |
| Концепция проекта федерального закона «О внесении<br>изменений в Уголовно-процессуальный кодекс<br>Российской Федерации, Уголовный кодекс<br>Российской Федерации и Федеральный закон<br>«О прокуратуре Российской Федерации» .....       | 260 |
| Концепция проекта федерального закона «О внесении<br>изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации<br>и Федеральный закон «О Счетной палате Российской<br>Федерации» .....  | 267 |
| Заключение .....  | 272 |
| Список нормативных правовых актов и использованной<br>литературы .....  | 275 |
| Сведения об авторах .....   | 295 |