

**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Поволжский институт управления имени
П.А. Столыпина - филиал**

На правах рукописи

Кондакова Ольга Анатольевна

**Конституционные основы противодействия коррупции
в Российской Федерации**

Аннотация диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Специальность - 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые)
науки

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Чаннов Сергей Евгеньевич

Саратов-2023

Актуальность исследования. Коррупция в настоящее время является одной из самых серьезных проблем в России. Она затрагивает все сферы жизни граждан и государства, от экономики до социальной сферы.

Исторически так сложилось, что антикоррупционные меры формировались в Российской Федерации в первую очередь для сферы государственной и муниципальной служб. Меры по предотвращению и пресечению совершения коррупционных деяний, совершаемых лицами, замещающими государственные должности и муниципальные должности, появились в нем позднее, и соответствующие нормы формулировались чаще всего «по образу и подобию» ранее существовавших, без учета специфики правового статуса указанных лиц.

Между тем, конституционно-правовое регулирование положения лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (прежде всего, высшие политические) имеет сущностные отличия от административно-правового регулирования статуса государственных и муниципальных служащих и в настоящее время данная область исследования недостаточно на законодательном уровне урегулирована.

Дополнительную актуальность указанной тематике придает внесение в Конституцию Российской Федерации поправок 2020 года, многие из которых затронули взаимодействие между различными органами государственной власти, изменив в ряде случаев механизмы разделения властей, а также по новому обозначив место местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации.

Таким образом, анализ конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации позволяет глубже понимать механизмы борьбы с коррупцией и правовые основы, на которых она строится.

Вместе с тем, следует учитывать, что большинство положений антикоррупционного законодательства связано с ограничением прав и свобод граждан, в том числе, путем возложения на них дополнительных обязанностей. В связи с этим возникает вопрос о нахождении баланса между

публичными потребностями в противодействии коррупционным проявлениям и частными интересами граждан.

Обозначенное требует доктринального переосмысления конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации, а также разработки предложений, направленных на их совершенствование.

Всё вышеизложенное определяет актуальность настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

В юридической литературе вопросы правового регулирования противодействия коррупции всегда были объектом пристального внимания учёных, и актуальность научного изучения указанных вопросов сохраняется до сих пор. В то же время направленность этих исследований менялась с течением времени.

В советский период развития отечественной правовой науки противодействие коррупции рассматривалось, главным образом, с позиций уголовного права и по большей части применительно к мерам ответственности. Формирование в 90-е годы XX века и в начале XXI века массива служебного законодательства дало толчок к изучению административно-правовых основ противодействия коррупции.

Количество научных исследований в рассматриваемой сфере заметно выросло после принятия первого в истории российского государства законодательного акта «О противодействии коррупции». В этот период увеличивается число работ, затрагивающих конституционно-правовые аспекты противодействия коррупции, однако большинство из них не носило системного и комплексного характера.

Сама по себе тематика правового регулирования противодействия коррупции требует комплексного подхода, что обусловило необходимость использования при подготовке диссертации трудов специалистов различных направлений юридической науки. В частности, были использованы работы следующих специалистов в области *конституционного права*: Авакьян С.А.,

Алешкова И.А., Андриченко Л.В., Безруков А.В., Василевич Г.А., Велиева Д.С., Воронцов Д.Ф., Глигич-Золотарева М.В., Гуцев П.Ю., Добрынин Н.М., Должиков А.В., Зорькин В.Д., Иванов П.А., Ишеков К.А., Казанник А.И., Колесников Е.В., Кондрашев А.А., Коннова П.И., Костюков А.Н., Краснов М.А., Крусс В.И., Лафитский В.И., Липатов Э.Г., Мамитова Н.В., Мельников В.В., Невинский В.В., Овсепян Ж.И., Павленко Е.М., Першин Е.В., Пирбудагова Д.Ш., Подмарев А.А., Полукаров А.В., Пресняков М.В., Прудентов Р.В., Романовская О.В., Савчин М.В., Сергеев В.Ю., Сергеев Д.Б., Таева Н.Е., Умнова (Конюхова) И.А., Четвернин В.А., Шахрай С.М., Шевердяев С.Н., Эбзеев Б.С. и др.; *общей теории права*: Абдулаев М.И., Алексеев С.С., Лазарев В.В., Липень С.В., Малько А.В., Осипов М.Ю., Хабриева Т.Я., Черданцев А.Ф., Шебанов А.Ф., Шевердяев С.Н., Шундилов К.В. и др.; *в области административного права*: Андреечев И.С., Антонова Н.А., Воронов А.М., Головщинский К.И., Добробаба М.Б., Ишеков К.А., Куракин А.В., Макаров А.А., Малеванова Ю.В., Ноздрачев А.Ф., Уманская В.П., Чаннов С.Е., Чупров В.М., Шмалий О.В. и др.

Отдельно необходимо отметить диссертацию на соискание степени доктора юридических наук Шевердяева С.Н. «Закрепление антикоррупционной проблематики в современном российском конституционном праве» (Шевердяев С.Н. Закрепление антикоррупционной проблематики в современном российском конституционном праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Москва, 2020.). В то же время данная работа носит более выраженный конституционно-теоретический характер. Как отмечает сам автор, цель его исследования состоит в том, чтобы концептуализировать противодействие коррупции в российской конституционно-правовой науке в качестве проблемы, которую конституционное право могло бы однозначно интерпретировать в контексте базовых конституционно-правовых принципов и категорий.

Кроме того, следует назвать диссертационную работу Конновой П.И. «Механизм противодействия коррупции в России: конституционно-правовые

основы, состояние и пути совершенствования» (автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017). Как видно уже из названия, в этом исследовании затрагиваются вопросы конституционно-правовых основ противодействия коррупции в Российской Федерации. Вместе с тем, фактически в указанной диссертации им уделено очень небольшое внимание. Ее автор сосредоточилась на несколько иных проблемах: изучении сущности коррупции и понятия противодействия коррупции; рассмотрении принципов и методов правового регулирования антикоррупционной деятельности; мерах и способах правового, государственно-управленческого и социально-профилактического воздействия на субъекты коррупционных отношений. Вопросы же, рассматриваемые в настоящей диссертации (специфика антикоррупционного регулирования деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности; реализация конституционно-правовых процедур противодействия коррупции; определение конституционных пределов установления механизмов противодействия коррупции, обусловленных необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также пределов усмотрения при делегировании полномочий по противодействию коррупции – в диссертации П.И. Конновой не рассматривались.

Таким образом, концептуальное исследование конституционно-правовых основ противодействия коррупции в Российской Федерации осуществляется на диссертационном уровне впервые.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации правовых норм, составляющих конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации.

Предметом исследования являются доктринальные положения теории конституционного права, связанные с противодействием коррупции в Российской Федерации, нормы международного права, правовые акты Российской Федерации, материалы судебной и правоприменительной практики, научная литература по проблематике исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка авторской концепции конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации, проведение комплексного исследования теории и практики создания реализации конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции и выработка практических рекомендаций по совершенствованию отечественного законодательства в данной сфере.

Обозначенная цель исследования позволяет выделить следующий перечень его **задач**:

- выявить и охарактеризовать содержание конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации;
- сформулировать понятие антикоррупционных стандартов и выделить их конституционно-правовой аспект;
- проанализировать конституционно-правовые процедуры противодействия коррупции;
- сформулировать понятие конституционно-правовых механизмов противодействия коррупции, выявить их сущность;
- определить конституционные пределы установления механизмов противодействия коррупции, обусловленные необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- разработать научно-практические рекомендации по совершенствованию конституционно-правовых основ противодействия коррупции в Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составила группа формально-логических методов, таких как: анализ, синтез, абстрагирование и моделирование, а также структурный и системно-функциональный методы. Активно применялись методы юридического познания действительности, которые могут быть отнесены к специальным правовым: сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический. Так, сравнительно-правовой метод использовался при сопоставлении разных подходов к пониманию коррупции и средствам ее

противодействия в различных государствах мира; историко-правовой метод познания позволил проанализировать развитие конституционных основ противодействия коррупции в Российской Федерации. Благодаря использованию формально-юридического метода, был сформулирован ряд юридических понятий, таких как «конституционные основы противодействия коррупции»; «конституционные механизмы противодействия коррупции», «антикоррупционные стандарты», выявлены их признаки, проведены различные классификации и др.

Нормативную правовую основу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные и региональные законы, подзаконные нормативные правовые акты.

Эмпирическая основа диссертационного исследования включает в себя: акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации и иных судебных органов, материалов решений арбитражных судов, вынесенных по исследуемой проблематике. При работе над диссертацией были изучены и применены статистические данные об уровне коррупции в Российской Федерации, а также другие материалы, имеющие значение для анализируемой проблематики.

Обоснованность и достоверность результатов исследования. Все предложения и выводы автора аргументированы и подтверждаются положениями норм Конституции Российской Федерации, международного права, федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и правоприменительной практикой. Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается апробированием разработанных научных положений и рекомендаций. Основные положения и выводы в исследовании сделаны с опорой на теоретико-методологическую базу и отражены в научных публикациях.

Научная новизна диссертационной работы обусловлена, в том числе,

тем, в результате изучения конституционных основ противодействия коррупции сформулированы и обоснованы теоретические положения, свидетельствующие о формировании целостного научного представления, в рамках которого раскрыта специфика противодействия коррупции в сфере конституционного правового регулирования; проведено его отграничение от противодействия коррупции административно-правовыми, уголовно-правовыми, трудовыми и гражданско-правовыми средствами; предложены определения ряда базовых понятий в этой области; выделены направления конституционно-правового регулирования противодействия коррупции; охарактеризованы конституционно-правовые стандарты и процедуры противодействия коррупции; сформулированы практические предложения по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере. Сформулированные автором правовые конструкции на уровне диссертационного исследования должны оказать позитивное влияние на дальнейшее развитие законодательства, регулирующего противодействие коррупции в Российской Федерации.

Предложения, выносимые на защиту:

1. Обоснована необходимость использования норм конституционного права в целях противодействия коррупции. На сегодняшний день механизмы противодействия коррупции предусмотрены преимущественно административным законодательством, поскольку первоначально они разрабатывались в системе государственной службы. Однако действие таких механизмов в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, затруднено. В частности, в отношении высших должностных лиц и лиц, занимающих выборные должности, должны предусматриваться конституционные механизмы обеспечения соблюдения ими установленных антикоррупционных стандартов.

Кроме того, востребованность конституционно-правового подхода к антикоррупционному регулированию обоснована тем, что такое регулирование носит ограничительный характер. В этом смысле в задачу

конституционного права входит оценка правомерности (конституционности) и соразмерности ограничений конституционных прав человека и гражданина, которые обусловлены введением тех или иных мер противодействия коррупции.

2. Предложено определение следующих концептуальных понятий:

- конституционные основы противодействия коррупции в Российской Федерации – это совокупность принципов и норм конституционного права, определяющих как общие требования, так и конкретные механизмы предупреждения коррупции, борьбы с коррупцией, а также ликвидации последствий коррупционных правонарушений конституционно-правовыми средствами;

- конституционно-правовой механизм противодействия коррупции – система, включающая в себя совокупность конституционно-правовых средств как материального, так и процессуального характера, с помощью которых осуществляется предупреждение коррупции, борьба с коррупцией, а также ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

3. Доказано, что действующее законодательство, регулирующее служебную деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, не проводит разграничения между ограничениями и запретами как содержательными конструкциями антикоррупционных обязанностей, некритично используя данные понятия. Обосновано, что запреты отличаются от ограничений, во-первых, наличием связи с поведением субъекта: запрет – это разновидность противоправного виновного поведения лица, а ограничение – определенное обстоятельство, имеющее юридические последствия.

Во-вторых, ограничения адресуются как субъектам, замещающим определенные должности, так и лицам, претендующим на их замещение: при наличии подобных ограничений кандидат не может быть назначен (избран) на соответствующую должность, а лицо ее замещающее подлежит освобождению от должности. Существующая в законодательстве практика

отдельного закрепления требований к лицам, претендующим на замещение должностей и субъектам их замещающим, представляется нецелесообразной.

В-третьих, несоблюдение ограничений должно представлять собой императивное основание для отказа в назначении (избрании) на должность или освобождения от соответствующей должности. Нарушение же запретов может рассматриваться как основание дисциплинарной ответственности.

4. Выявлены «неявные» или «скрытые» обязанности, обусловленные существующим порядком императивного или безальтернативного увольнения в случае совершения коррупционного правонарушения. Так Президент Российской Федерации действующим правовым регулированием фактически обязывается уволить федерального министра, в том случае если он не предпринял мер по урегулированию конфликта интересов. Обосновано, что наличие неявных обязанностей не согласуется с конституционно-правовыми механизмами регулирования деятельности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

5. Доказано, что конституционно-правовые процедуры обеспечения соблюдения антикоррупционных стандартов лицами, замещающими государственные должности, носит в настоящее время преимущественно внутриведомственный характер, не соответствующий их конституционно-правовому статусу с позиций требований принципа разделения властей.

В связи с этим обоснована целесообразность создания на федеральном уровне Межведомственной комиссии по противодействию коррупции. В состав комиссии должны войти представители всех ветвей власти, а также представитель Президента Российской Федерации, Генеральной прокуратуры, Центрального Банка и других органов, не входящих ни в одну из ветвей власти. Не менее трети членов Межведомственной комиссии должны быть представителями общественности, назначаемыми Общественной палатой Российской Федерации.

К компетенции Межведомственной комиссии по противодействию коррупции должны быть отнесены полномочия по соблюдению всеми лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации,

антикоррупционных стандартов, в том числе, проверка соблюдения обязанностей в связи с конфликтом интересов; проверка полноты и достоверности сведений о доходах; признание причин непредставления указанных сведений объективными и уважительными; рассмотрение вопросов о нарушении антикоррупционных запретов и т.д. При этом решения Межведомственной комиссии по противодействию коррупции должны носить обязательный характер, поскольку именно это позволит реализовать концепцию контроля одних ветвей власти за другими (а также общественности) в антикоррупционной сфере и, соответственно, повысить объективность принимаемых решений.

Аналогичные комиссии могут быть созданы и в субъектах Российской Федерации.

6. Доказано, что предоставляя субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления и работодателям право устанавливать дополнительные, по сравнению с предусмотренными федеральными законами, меры противодействия коррупции, законодатель вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, которая запрещает ограничивать права и свободы человека и гражданина любым другим нормативным актом кроме федерального закона.

В связи с этим обосновано, что законодатель должен использовать метод делегирования полномочий по противодействию коррупции субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления в четко определённых пределах. В частности, последние могут определять на какой круг лиц из числа государственных и муниципальных служащих могут распространяться те или иные ограничения, вводить порядок реализации отдельных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции и т.п. Закон вместо общей отсылки к возможности предусматривать в региональном законодательстве «иные» ограничения должен содержать конкретные полномочия субъектов по отдельным видам ограничений.

7. Доказано, что на сегодняшний день используется недифференцированный подход к закреплению обязанности организаций

предпринимать меры по борьбе с коррупцией: данная обязанность никак не зависит от формы собственности, организационно правовой формы, численности организации и т.п. При таких условиях антикоррупционные меры в частном секторе экономики становятся формальностью и актуализируются только в связи с исками прокуроров об обязанности их предпринимать. Между тем, в ряде государственных и муниципальных организаций, несомненно, необходимо на законодательном уровне предусмотреть конкретные меры противодействия коррупции. Причём решение данного вопроса нецелесообразно относить к ведению работодателя: во-первых, это может привести, к неоправданным ограничениям прав работника в частных интересах организации, во-вторых, указные меры должны вводиться в соответствии с принципами равенства и недискриминации.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования обусловлена его новизной и содержащимися теоретико-правовыми выводами автора. Предложения, сформулированные автором, могут быть использованы как федеральным законодателем в целях дальнейшего нормативного регулирования противодействия коррупции в Российской Федерации, так и в правоприменительной практике государственных органов и органов местного самоуправления.

Выводы и обобщения, сделанные по результатам диссертационного исследования, могут быть использованы в учебном процессе в процессе подготовки учебников, учебных курсов и учебно-методических пособий, а также преподавания курсов «Конституционное право Российской Федерации», «Административное право», «Правовые основы противодействия коррупции».

Степень достоверности положений и результатов проведённых исследований обусловлены использованием непротиворечивых теоретических оснований, сформулированных на основе научно обоснованных подходов; совокупностью корректно подобранных методов исследования, оптимальным сочетанием способов интерпретации результатов эмпирических исследований, подтверждением валидности итогов

диссертационной работы послужило сопоставление результатов теоретических изысканий и эмпирических данных с исследованиями отечественных и зарубежных авторов по смежной тематике.

Результаты диссертационного исследования были обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Основные положения диссертации нашли свое отражение в 8 научных публикациях, в том числе: 4 научных публикациях, входящих в Перечень рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, 1 научная статья в издании, входящем в перечень, рекомендованный Ученым советом ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» для публикации статей по юриспруденции.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из оглавления, введения, трех глав, разделенных на 6 параграфов, заключения, библиографического списка, состоящего из 230 наименований.



О.А. Кондакова